

Vergaderjaar 1998–1999

26 115

Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1998–2002

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 mei 1999

Naar aanleiding van mijn toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Verkeersveiligheid op 11 november 1998 informeer ik u hierbij over het kabinetsstandpunt en verder te nemen stappen inzake **de verlaging van het alcoholpromillage in het verkeer.**

Op 7 mei is het kabinet akkoord gegaan met een verlaging van het alcoholpromillage voor beginnende bestuurders, ongeacht de leeftijd van 0,5 naar 0,2 promille. Deze verlaging zal worden gekoppeld aan de invoering van een tijdelijk rijbewijs voor beginnende bestuurders voor een periode van 5 jaar. Voor een onderbouwing van dit standpunt verwijs ik u naar de bijlage.

Het uitgangspunt van maatregelen met betrekking tot het gebruik van alcohol in het verkeer is een reductie van het aantal verkeersongevallen als gevolg van alcoholgebruik en daarmee het reduceren van het aantal doden, gewonden en de maatschappelijke schade. Naast dit uitgangspunt moeten maatregelen ook handhaafbaar en betaalbaar zijn. Dit laatste heeft alles te maken met de inzetbaarheid van de politie, de capaciteit van het OM en de rechtelijke macht en de kosten hiervan.

In vervolg op deze standpuntbepaling van het kabinet kunt aan het eind van dit jaar een voorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet tegemoet zien.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Inleiding

In de wijzigingen van de Wegenverkeerswet van respectievelijk 1974 en 1987 is vastgesteld dat van rijden onder invloed – en dus van overtreding van de Wegenverkeerswet – in elk geval sprake is als een bestuurder een ademalcoholgehalte (AAG) van 220 ug/l of een bloedalcoholgehalte (BAG) van 0,5 promille of hoger blijkt te hebben. Uiteindelijk werd gekozen voor een promillage van 0,5 omdat daarvan wetenschappelijk is aangetoond dat vanaf dat promillage de kans om bij een verkeersongeval betrokken te raken met 30 tot 50% toeneemt. Ook een lager promillage heeft al een (beperkte) negatieve invloed op de rijvaardigheid – overigens evenals bijvoorbeeld vermoeidheid –. Bij een bloedalcoholgehalte van 0,8 promille is de gemiddelde ongevalskans ruim twee keer zo hoog.

Gevolgen voor de verkeersveiligheid

Alcoholgebruik in het verkeer kost de Nederlandse samenleving veel. Uit ongevalscijfers van de politie blijkt dat er in 1998, 83 doden geregistreerd werden ten gevolge van ongelukken waarbij alcohol in het spel was (bron: CBS). In hetzelfde jaar registreerde men bijna 1154 ernstig gewonden (ziekenhuisopnamen) waar alcohol debet aan is. De registratie is echter niet dekkend. Het afnemen van een bloedmonster van een overledene door de politie is pas mogelijk wanneer de officier van Justitie dit in het kader van een strafrechtelijk onderzoek vordert. In voorkomende gevallen zal daarom niet altijd vastgesteld worden of een overleden bestuurder de alcoholnorm had overtreden. Het werkelijke aantal slachtoffers is daarom hoger. De SWOV berekende voor 1998 dat het tenminste om 200 doden en 2000 ernstig gewonden gaat.

De maatschappelijke schade als gevolg van alcoholongevallen bedraagt in Nederland naar schatting twee miljard gulden per jaar (bron: SWOV).

Huidige stand van zaken

In de wet is opgenomen dat bestuurders strafbaar zijn als zij aan het verkeer deelnemen met een

- bloedalcoholgehalte (BAG) hoger dan 0,5 promille of
- een ademalcoholgehalte (AAG) hoger dan 220 ug/l.

Er kan vanuit gegaan worden dat mannen (gemiddeld) bovenstaande normen overtreden na consumptie van meer dan 2 (standaard) glazen alcoholhoudende drank; vrouwen overschrijden deze normen (gemiddeld) na consumptie van één (standaardglas) alcoholhoudende drank.

Vervolgingsgrens¹

Met het oog op de eisen, die het strafrecht stelt aan de bewijsvoering is op de meetapparatuur voor het alcoholpromillage een correctie ingebouwd. Deze correctie moet ervoor zorgen, dat door meetfouten en mogelijke standaardafwijkingen van de gebruikte apparatuur, bestuurders aangehouden worden die de norm van 0,5 promille (net) niet hebben overschreden. Dat is van belang voor twee zaken. Ten eerste: acceptatie door de rechter van het bewijsmateriaal – die vereist dat geen enkele twijfel omtrent de juistheid en betrouwbaarheid van het bewijsmateriaal mag bestaan. Ten tweede: is het van belang dat zo voorkomen wordt dat bestuurders die in werkelijkheid net onder de limiet zitten, wel meege-
nomen worden naar het politiebureau voor een ademanalyse of bloedtest, waar vervolgens van blijkt dat de limiet niet is overschreden. Dat zou de handhaving van de alcoholnorm door de politie onnodig inefficiënt en duur maken. Ook bestaat dan het risico van een verkeerd signaal naar de weggebruikers; als men op straat wordt aangehouden voor overtreding

¹ In de Memorie van Antwoord (TK 1986–1987, 19 285 nr. 9) bij de wijziging van de Wegenverkeerswet is aangegeven met het oog op de handhaafbaarheid van deze normen het bloedalcoholgehalte resp. het ademalcoholgehalte op 0,54 promille, resp. 235 ug/l te stellen.

van de alcoholnorm, is de kans groot dat men na controle op het bureau «vrijuit» gaat.

De correctie voor de meetapparatuur komt er voor de meetapparatuur op straat op neer dat vanaf een gemeten alcoholpromillage (waarin dus meetfouten en standaardafwijkingen van het apparaat kunnen voorkomen) van 0,7 promille wordt aangegeven dat de alcoholnorm is overschreden. Bestuurders waarbij dit is vastgesteld, worden vervolgens meegenomen naar het politiebureau, alwaar een zogenaamde ademanalyse – of in uitzonderingsgevallen een bloedproef – plaatsvindt, die beide i.t.t. de op straat gehanteerde meetapparatuur (die slechts een indicatie geeft) een wettelijk bewijs opleveren.

Stand van zaken in Europa

Van de 15 landen van de Europese Unie stellen er 9 een bloedalcoholgehalte van 0,5 promille en hoger strafbaar, 5 landen gaan uit van een 0,8 promille norm, slechts Zweden hanteert 0,2 promille als grens voor strafbaarstelling.

In Zweden is de alcoholnorm vanaf 1990 teruggedaald van 0,5 promille naar 0,2 promille. Na invoering van deze maatregel is het aantal verkeersongevallen met 7% gedaald. De onderzoekers wijzen er echter op dat deze resultaten met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd. Ook andere factoren dan de wijziging van de alcoholnorm spelen een rol. Zo bleek dat in de onderzoeksperiode het aantal jongeren dat als automobilist aan het verkeer deelnam was afgenomen. Ook deze omstandigheid zal haar invloed hebben gehad op de vermindering van het aantal verkeersongevallen.

Ook Oostenrijk wijkt in lagere zin af van 0,5 promille. In dit land werd in 1992 het alcoholpromillage voor jongeren teruggebracht van 0,8 naar 0,1 promille. Gelijkzeitig werd een proefperiode voor het rijbewijs voor jongeren geïntroduceerd. De wet schrijft een voorlopige periode voor van 2 jaar. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat in 5 jaar tijd het aantal verkeersongevallen waarbij jonge bestuurders betrokken waren en waarbij alcohol in het spel was, verminderde met 16,8%. Bij alle andere bestuurders verminderde dit percentage met 5,9%. Daar het echter om meerdere maatregelen ging, kan de vermindering van het aantal ongevallen niet uitsluitend aan de verlaging van de alcoholnorm worden toegeschreven.

De Europese Transportraad heeft in februari 1997 een strategisch verkeersveiligheidsplan voor de Europese Unie gepubliceerd, waarin voor beginnende bestuurders een wettelijke limiet van 0,2 promille wordt aanbevolen.

Combinatie van maatregelen

Na vaststelling van de alcoholnorm op 0,5 promille in 1974 is het aandeel automobilisten dat in vrijdag- en zaterdagavonden met een BAG >0,5 promille aan het verkeer deelneemt afgenomen van 11% in 1975 tot 4,3% in 1997. Hoewel er dus sprake is van een aanzienlijke afname van het aantal verkeersdeelnemers dat onder invloed van alcohol aan het verkeer deelneemt bedraagt het aantal verkeersdoden nog steeds ongeveer 235, een aantal dat reden vormt voor verdere inspanningen. Verdere reductie van het aantal verkeersslachtoffers kan bereikt worden met diverse maatregelen. Hoewel handhaving weliswaar een majeure prikkel voor bestuurders vormt om niet te veel te drinken is een brede aanpak waarbij een combinatie van diverse maatregelen wordt toegepast de meest effectieve. Bij deze maatregelen gaat het om voorlichtingscampagnes gericht op attitudeverandering van de bestuurder, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat alcohol en verkeer niet samengaan, promotie van alcohol-

vrije alternatieven, voorlichting op scholen en in de rijopleiding, acties in de sport en het wegtransport. Onmisbaar sluitstuk vormt de handhaving door de politie en Justitie. In Australië heeft men goede ervaringen opgedaan met het nadrukkelijk zichtbaar langs de weg controleren en daarbij op steeds wisselende plaatsen op te duiken. Deze methode blijkt de subjectieve pakkans aanzienlijk te vergroten en werkt daarmee preventief.

Nieuwe maatregelen

Uit het bovenstaande moge duidelijk worden dat alcohol in het verkeer nog steeds een oorzaak vormt voor een aanzienlijk aantal verkeersdoden en gewonden. Maatregelen om het aantal verkeersslachtoffers terug te brengen zullen handhaafbaar moeten zijn en kosteneffectief. Dat betekent dat zij zich richten op die groepen weggebruikers, die het grootste gevaar op de weg vormen, voor zowel zichzelf als voor anderen. Het belang van alcoholbestrijding in het verkeer wordt tevens onderstreept in het eind 1998 door BZK ingevulde Integrale Veiligheidsbeleid. Een van de thema's in dit beleid wordt gevormd door gedragsbeïnvloeding ter bevordering van de verkeersveiligheid. In dat kader wordt voorgesteld om het rijden onder invloed van jongeren aan te pakken.

Het Beleidsplan Nederlandse Politie conformeert zich aan de streef-beelden uit het SVV II voor 2010. Het plan stelt dat de verkeershandhaving door de Nederlandse politie hieraan een wezenlijke bijdrage moet leveren. De politie zal zich hierbij vooral richten op vijf aandachtsgebieden, waaronder het tegengaan van alcoholmisbruik in het verkeer.

Verlaging naar 0,2 promille voor beginnend bestuurders.

Bij het voorstel om het alcoholpromillage te verlagen naar 0,2 promille voor beginnend bestuurders hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

1. Door de politiek wordt een signaal afgegeven dat er minder alcohol in het verkeer moet worden gebruikt.
2. Een verlaging van de alcohollimiet zal leiden tot een gunstig effect op de verkeersveiligheid.
3. Het menselijk lichaam maakt uit zichzelf al geringe hoeveelheden alcohol aan. Ook bij suikerpatiënten is er sprake van een verhoogd alcoholbloedgehalte. Om die reden zou een 0- maatregel niet realistisch zijn. De apparatuur is niet kritisch genoeg om een onderscheid te maken tussen een hoeveelheid «natuurlijke» alcohol en de hoeveelheid geconsumeerde alcohol in een lichaam. Dit leidt niet tot de gewenste rechtsbescherming.
4. De huidige apparatuur is geschikt om een promillage van 0,2 te meten.
5. Effecten van het eventuele combinatiegebruik van alcohol en andere rijgevaarlijke middelen worden afgezwakt.
6. Deze maatregel leidt tot meer duidelijkheid t.o.v. 0,5 promille. Het drinken van alcoholische dranken indien er nog gereden moet worden, zal beperkt blijven tot één glas.
7. Met dit alternatief wordt rekening gehouden met de groep jonge/ beginnende bestuurders, die een risicogroep vormen in het verkeer. Van de automobilisten die in weekendnachten van 1996 betrokken waren bij een ernstig ongeval en bij wie de politie alcoholgebruik heeft geconstateerd, maakten jonge mannen in de leeftijdsgroep 18 t/m 24 jaar 27% uit. Hun oververtegenwoordiging is te verklaren uit het feit dat jonge, onervaren bestuurders ook zonder alcoholgebruik al een grotere ongevals-kans hebben dan oudere, meer ervaren bestuurders. Het blijkt dat de ongevals-kans van een jonge/onervaren bestuurder onder invloed van alcohol bij 0,2 promille op hetzelfde niveau ligt als voor ouderen bij 0,5 promille.
8. Hoewel er goede redenen zijn om de alcohollimiet uitsluitend voor

jongeren te verlagen, kan hier toch de schijn van leeftijdsdiscriminatie van uitgaan, waardoor er mogelijk weinig draagvlak voor zo'n maatregel zou bestaan.

Op grond van de bovenstaande overwegingen komt het kabinet tot de volgende conclusies.

Alcoholmisbruik is niet alleen een gezondheidsprobleem, maar ook een maatschappelijk probleem, dat naast criminaliteit ook leidt tot verkeersongevallen. Terugdringen van dit alcoholgebruik in het verkeer vormt een van de speerpunten van het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid. Dit geldt niet alleen voor het Ministerie van V&W maar ook voor het Openbaar Ministerie, dat stelt dat Alcoholgebruik in het verkeer één van haar vier landelijke prioriteiten vormt.

Het uitgangspunt van maatregelen m.b.t. het gebruik van alcohol in het verkeer is een reductie van het aantal verkeersongevallen als gevolg van alcohol gebruik en daarmee het reduceren van het aantal doden, gewonden en de maatschappelijke schade. Naast dit uitgangspunt moeten maatregelen ook handhaafbaar en betaalbaar zijn. Dit laatste heeft alles te maken met de inzetbaarheid van de politie, de capaciteit van het OM en de gerechtelijke macht en de kosten hiervan.

Gelet op het feit dat ervaren bestuurders minder last hebben van alcohol in het verkeer dan beginnend bestuurders en de resultaten van onderzoek in Oostenrijk en Zweden naar het effect van een lager alcoholpromillage in het verkeer, ligt de grens van 0,2 promille het meest voor de hand. Dit alcoholpromillage zou gekoppeld kunnen worden aan een tijdelijk rijbewijs voor beginnend bestuurders. Daarmee wordt voorkomen dat het lagere promillage discriminatoir alleen voor jongeren zou gelden. Dit voorstel is tevens in lijn met de aanbeveling van de Europese Transportraad voor een wettelijke limiet van 0,2 promille voor beginnende bestuurders. In de praktijk bestaat deze groep bestuurders voor verreweg het grootste deel uit jongeren (ongeveer 80%).

Handhaving

Deze limietverlaging zal voor de politie en de Justitie extra kosten met zich meebrengen, waarvoor op de BZK- respectievelijk de Justitiebegroting thans geen middelen beschikbaar zijn. De nodige extra middelen zullen ten behoeve van een wetsvoorstel terzake concreet in beeld gebracht moeten worden en na aanvaarding van dat wetsvoorstel aan de BZK- en Justitiebegroting moeten worden toegevoegd. De verkeershandhaving wordt, gelet op de reeds op stapel staande intensivering van het verkeerstoezicht uit hoofde van het IBO-V met 8 regioplannen, geïntensiveerd.

Het Ministerie van Justitie zal voorts nagaan in hoeverre de kwaliteit van de voorselectieapparatuur op straat zodanig verbeterd kan worden dat de marge tussen de wettelijke limiet en de aangehouden limiet verder kan worden verkleind.

Tenslotte wordt erop gewezen dat er in het Integraal Veiligheidsprogramma ook een nauw verband wordt gelegd tussen het overmatig alcoholgebruik – al of niet in een combinatie met verdovende middelen – en zinloos geweld. Verlaging van het alcoholpromillage voor beginnende bestuurders zal daarom niet alleen de verkeersveiligheid gunstig beïnvloeden, maar zal ook bijdragen aan de algehele veiligheid.