

Vergaderjaar 2004–2005

29 844

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met verlaging van de wettelijke alcohollimiet voor beginnende bestuurders

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft tot doel beginnende bestuurders te verbieden een motorrijtuig te besturen waarvoor een rijbewijs is vereist, bij 88 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een bloedalcoholgehalte (BAG) dat hoger ligt dan 0,2 promille. Met dit verbod wordt afgeweken van het thans geldende algemene verbod dat de grens legt bij meer dan 220 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht of een BAG dat hoger ligt dan 0,5 promille.

Onder beginnende bestuurders worden in het kader van dit wetsvoorstel verstaan bestuurders van een motorrijtuig voor het besturen waarvan een rijbewijs vereist is, indien nog geen vijf jaar zijn verstreken na de datum waarop aan hen voor de eerste maal een rijbewijs is afgegeven, voor zover deze eerste afgifte op of na 30 maart 2002 heeft plaatsgevonden. Met deze omschrijving is aangesloten bij de definitiebepaling die reeds is opgenomen in de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid en is aansluiting gezocht bij een inmiddels ingeburgerd begrip. Bovendien ligt aansluiting voor de hand omdat het onderhavig wetsvoorstel op dezelfde doelgroep betrekking heeft. Omwille van het begrip en de leesbaarheid zal in het vervolg van de memorie van toelichting merendeels worden gesproken over het bloedalcoholgehalte (BAG) en promille. Daar waar wordt gesproken over promille moet ook het equivalent in microgrammen per liter uitgeademde lucht worden gelezen.

Reden voor het doen van het voorgestelde verbod is dat uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat bestuurders die kort hun rijbewijs hebben, relatief vaak betrokken zijn bij verkeersongevallen. Een verlaging van het alcoholpromillage van 0,5 naar 0,2 voor beginnende bestuurders leidt volgens de resultaten van deze onderzoeken tot minder doden en gewonden in het verkeer.

Dat beginnende bestuurders relatief vaak betrokken zijn bij verkeersongevallen is deels toe te schrijven aan onervarenheid en deels ook aan jeugdige overmoed, omdat deze groep voor 85 tot 90 procent bestaat uit jonge bestuurders.

De hoge ongevalsbetrokkenheid van onervaren bestuurders is aanleiding geweest voor een aantal maatregelen, voor een deel gericht op de groep jonge bestuurders. Verkeerseducatie maakt deel uit van de kerndoelen zoals die voor voortgezet onderwijs zijn geformuleerd voor het leergebied mens en maatschappij. Ter uitwerking hiervan wordt bijvoorbeeld thans in samenwerking met 3VO en TeamAlert een prijsvraag voorbereid gericht op risicoperceptie in de basisvorming van het voortgezet onderwijs. Daarnaast wordt bezien of scholen nog op andere wijzen aandacht kunnen gaan besteden aan verkeerseducatie. De tweede maatregel betreft communicatieve inspanningen zoals TeamAlert. TeamAlert is in 2000 opgericht op initiatief van het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van onderzoeken waaruit bleek dat jongeren een grote risicogroep vormen in het verkeer en zich nauwelijks betrokken achten bij het verkeer. Het team bestaat uit een aantal jongeren dat tot doel heeft het bevorderen van jongerenparticipatie op het gebied van de verkeersveiligheid en het initiëren van communicatie voor en door jongeren met betrekking tot het thema verkeersveiligheid. Als derde maatregel wordt genoemd de invoering van een rijbewijs voor beginnende bestuurders (ingevoerd per 30 maart 2002). Deze maatregel houdt in dat beginnende bestuurders bij zware overtredingen – na onherroepelijke veroordeling of het betalen van de aangeboden transactie – een aantekening krijgen die wordt geregistreerd bij het Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie. Na drie aantekeningen binnen vijf jaar wordt de geldigheid van het rijbewijs geschorst en volgt een onderzoek naar de rijvaardigheid. De bestuurder moet een rijproef en een theorieproef bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) afleggen. Als hij of zij voor een van de twee of beide proeven zakt, wordt het rijbewijs ongeldig verklaard en moet het rijexamen opnieuw afgelegd worden.

Een vierde maatregel die voor beginnende bestuurders geldt, is de aanscherping van de criteria voor het opleggen van de Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer (EMA) als bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdelen e en f, van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid en een onderzoek naar de geschiktheid. Met ingang van 1 januari 2002 is voor beginnende bestuurders de grens teruggebracht van 1,3 naar 0,8 promille. Indien zij boven deze grens uitkomen, kan aan hen de EMA of een onderzoek naar de geschiktheid worden opgelegd. Recidive leidt zonder meer tot oplegging van een EMA.

De laatste maatregel voor beginnende bestuurders is de onderhavige verlaging van de alcohollimiet voor beginnende bestuurders. Hoewel de groep beginnende bestuurders voor het overgrote deel bestaat uit jongeren, is er bij het opstellen van het wetsvoorstel voor gekozen geen leeftijdsgrens te hanteren. In zijn algemeenheid is immers uit onderzoek gebleken dat de effecten van alcoholgebruik die voor een meer ervaren bestuurder kunnen worden gecompenseerd door ervaring en routine, bij een minder ervaren bestuurder, ongeacht zijn leeftijd, zwaarder wegen. Hierdoor treedt al bij een alcoholgehalte tussen 0,2 en 0,5 promille een zodanig verhoogd risico voor de verkeersveiligheid op dat invoering van een lagere alcohollimiet voor alle beginnende bestuurders wenselijk is. Het feit dat mogelijk de oudere beginnende bestuurders, mogelijk als gevolg van minder bravouregedrag dan wel het ontbreken daarvan, minder extra risico lopen dan de jongere beginnende bestuurders heeft de regering geen aanleiding gegeven om de categorie oudere beginnende bestuurder uit te zonderen van de voorgestelde verlaging van de wettelijke limiet. Ook de categorie oudere beginnende bestuurder heeft immers nog altijd een verhoogd extra risico. Zoals al in het Algemeen Overleg van 29 juni 2004 met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over de hoofdlijnen van de Nota Mobiliteit is aangegeven, heeft de verkeersveiligheid voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat topprioriteit. Elke dode en elke (zwaar)gewonde is er een te veel. Primair omdat een overlijden of het gewond raken zwaar ingrijpt in de persoon-

lijke levenssfeer, maar ook omdat verkeersonveiligheid op andere terreinen ingrijpende consequenties heeft. Helaas moet, ondanks voortdurende inspanningen om het aantal verkeersslachtoffers terug te dringen, worden geconstateerd dat er het aantal verkeersdoden in 2003 is gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. Er is het kabinet dan ook veel aan gelegen om alle mogelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voorkomen dat de tot voorheen dalende lijn blijvend wordt doorbroken. De onderzoeken die als basis zijn gebruikt voor deze veronderstellingen, worden in paragraaf 2 besproken.

Omdat, anders dan bij de categorie beginnende automobilisten, er geen onderzoek bekend is waaruit blijkt dat een verlaging van de wettelijke limiet ook voor (beginnende) bromfietzers een bijdrage levert aan een verlaging van het aantal verkeersslachtoffers, is bij het opstellen van het wetsvoorstel de aandacht vooral gericht op de groep beginnende automobilisten, waarvan de kwetsbaarheid wel uit onderzoek is gebleken. Bovendien speelt een rol dat thans voor het besturen van een bromfiets alleen een bromfietscertificaat vereist is. Bromfietzers aan wie ooit een rijbewijs is afgegeven, zijn van deze verplichting uitgezonderd. Dit onderscheid leidt ertoe dat de categorie beginnende bromfietser niet goed vast te stellen is. Het kabinet is voornemens op korte termijn te komen met een voorstel om een rijbewijs ook verplicht te stellen voor het besturen van een bromfiets. Daarmee zullen de beginnende bromfietzers automatisch onder de werking van het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde verbod van artikel 8, derde lid, komen te vallen. De regering streeft ernaar dit voorstel in de loop van 2005 aan u te kunnen aanbieden. Invoering van het bromfietsrijbewijs wordt nagestreefd per 1 januari 2007. Gelet op bovenstaande overwegingen achten wij, anders dan de Raad van State, het niet wenselijk ook voor bromfietzers in de leeftijd tot 24 jaar een verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 promille in te voeren.

Adviezen

Over het conceptwetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Raad van Hoofdcommissarissen en het Nederlands Forensisch Instituut. Het College van procureurs-generaal acht de in zijn advies gesignaleerde uitvoeringsproblemen van zodanig gewicht dat het adviseert het wetsvoorstel niet verder in procedure te brengen. De Raad van Hoofdcommissarissen noemt dezelfde uitvoeringsproblemen. Zoals in paragraaf 4 wordt aangegeven, achten wij deze problemen niet van een dusdanig gewicht dat van indiening van het wetsvoorstel zou moeten worden afgezien. Verder spreekt de Raad van Hoofdcommissarissen zijn voorkeur uit voor een generieke verlaging naar 0,2 promille, indien tot een verlaging van de alcohollimiet wordt besloten. Het Nederlands Forensisch Instituut vraagt zich vooral af of invoering van een generieke verlaging naar 0,2 promille inderdaad tot meer doden en gewonden zal leiden, zoals in paragraaf 2 wordt betoogd.

De Raad voor de rechtspraak ziet geen bezwaren om de onderhavige wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 verder in procedure te brengen. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak kan zich in beginsel met deze wijziging verenigen. Wel vraagt de Vereniging zich af waarom beginnende bestuurders ouder dan vierentwintig jaar ook onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

2. Achtergronden

Relatie alcohol-leeftijd-ongeval

Diverse onderzoeken tonen aan dat er een relatie bestaat tussen de

alcoholconcentratie in het lichaam, de leeftijd en de ongevals-kans van bestuurders. Voor bestuurders van achttien tot en met vierentwintig jaar neemt de ongevals-kans na alcoholgebruik gemiddeld tweemaal zo sterk toe als voor bestuurders van vijfentwintig jaar en ouder. Uit Amerikaans onderzoek (Borkenstein et al.1974, The role of the drinking driver in traffic accidents (the Grand Rapids Study) second edition) blijkt dat de ongevals-kans van bestuurders van achttien tot en met vierentwintig jaar met een BAG tussen 0,1 en 0,5 promille ongeveer even groot is als die van bestuurders van vijfentwintig jaar en ouder met een BAG tussen 0,5 en 1,0 promille. In een Belgisch experiment (Pauwels & Helsen, 1993 The influence of alcohol consumption on driving behavior in simulated conditions, in Alcohol, Drugs and Traffic Safety. Proceedings of the 12th ICADTS) blijkt dat onervaren chauffeurs onder invloed van alcohol trager reageren dan meer ervaren chauffeurs, vooral in complexe verkeerssituaties. In het kader van dit experiment is naar de hele groep bestuurders gekeken en niet alleen naar jonge bestuurders. Tenslotte blijkt uit Nederlands onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) dat de ongevals-kans na alcoholgebruik sterker toeneemt naarmate een bestuurder jonger is (Mathijssen, Leidschendam 1998, «Rijden onder invloed in Nederland, 1996–1997; Ontwikkeling van het alcoholgebruik van automobilisten», R-98-37).

Hoe groot de negatieve gevolgen van alcoholgebruik door jonge, onervaren bestuurders zijn voor de verkeersveiligheid in Nederland, blijkt uit de ongevallenstatistieken. Bijna een kwart van alle bestuurders die onder invloed van alcohol bij een ernstig ongeval betrokken zijn, bestaat uit mannen van achttien tot en met vierentwintig jaar. Deze jonge mannen maken nog geen vijf procent van de totale Nederlandse bevolking uit. Onderzoeksresultaten uit Oostenrijk geven een indicatie van het mogelijke positieve effect van een verlaging van de wettelijke limiet voor beginnende bestuurders. In 1992 is de limiet voor beginnende bestuurders daar op 0,1 promille gesteld. Het aantal ernstige ongevallen waarbij deze bestuurders betrokken waren, nam in vijf jaar af met 16,8 procent (Bartl et al., (1997), «Unfallbilanz nach fünf Jahren Führerschein auf Probe», Zeitschrift für Verkehrsrecht 42, Heft 9: pp, 317–321).

Onderzochte alternatieven

In het besluitvormingsproces dat is voorafgegaan aan de thans voorgestelde, tot beginnende bestuurders beperkte, verlaging van de wettelijke alcohollimiet naar 0,2 promille is een aantal varianten onderzocht: 0,0 generiek, 0,2 generiek en 0,2 beginners.

0,0 promille generiek

Gegeven het feit dat het menselijk lichaam op basis van voedsel een geringe hoeveelheid alcohol produceert, zou handhaving van een generieke wettelijke alcohollimiet van 0,0 promille – zo bewijsvoering en handhaving van een dergelijke limiet bij de huidige stand van de techniek al mogelijk zou zijn – in de praktijk dermate gecompliceerd zijn en mede daardoor een dermate forse inzet van de handhavingscapaciteit vergen, dat de benodigde handhavingsinspanningen in geen enkele relatie zouden staan tot het uit het oogpunt van verkeersveiligheid geringe effect van een dergelijke maatregel. Om die reden is afgezien de introductie van 0,0 promille generiek voor te stellen.

0,2 promille generiek

Ook van de tweede onderzochte variant, een generieke verlaging van de wettelijke alcohollimiet naar 0,2 promille voor alle bestuurders, is afge-

zien. In de eerste plaats blijkt uit diverse onderzoeken (Borkenstein (1974) en Matthijsen (2000)) dat er bij meer ervaren bestuurders met een BAG tussen de 0,2 en 0,5 promille geen sprake is van een aantoonbaar verhoogd ongevalsrisico. Deze bestuurders kunnen de effecten van alcoholgebruik compenseren door ervaring en routine. In de tweede plaats laat onderzoek van de SWOV (Mathijssen 1999, «Schatting van de effecten van verlaging van de wettelijke limiet voor alcoholgebruik in het verkeer») zien dat een generieke verlaging tot 0,2 promille bij gelijk-blijvende handhavingscapaciteit juist zou leiden tot meer doden en gewonden. Deze opmerkelijke toename komt doordat de pakkans van overtreders, en daarmee ook de pakkans van zware overtreders, kleiner zal worden. Dit is als volgt te verklaren. De verwachting is dat de groep overtreders van de wettelijke limiet zich bij een generieke verlaging tot 0,2 promille globaal zal verdubbelen. De politie zal zich – met dezelfde handhavingscapaciteit – moeten richten op een grotere groep dan onder de huidige wetgeving, namelijk op een ieder die met een alcoholpromillage vanaf 0,2 aan het verkeer deelneemt in plaats van op een ieder met een alcoholpromillage vanaf 0,5, zoals thans het geval is. Doordat de beperkte capaciteit van politie en justitie voor een grotere groep moet worden ingezet, zal de pakkans en de kans op bestraffing van de zware overtreders aanzienlijk kleiner worden. Verwacht wordt dat deze zware overtreders verkeersongevallen zullen veroorzaken waarbij doden en gewonden vallen. Bovendien is de pakkans in hoge mate bepalend voor de mate waarin onder invloed wordt gereden. Zelfs een zeer kleine toename van het aantal zware drinkers in het verkeer zal al zeer ernstige gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid. De SWOV concludeert dat een generieke verlaging van het alcoholpromillage naar 0,2 kan resulteren in een toename van circa 45 doden en 100 ziekenhuisgewonden. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit onderzoek van de SWOV dateert uit 1999 en dat hierbij geen rekening kon worden gehouden met de toegenomen handhavingsinzet vanaf dat jaar door de start van verkeershandhavingsteams per politieregio, die onder meer specifiek op alcohol controleren. De bevindingen van de SWOV worden in grote lijnen bevestigd in een recent onderzoek van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV). In dit onderzoek («0,2 promille voor alle bestuurders of alleen voor beginnende bestuurders», mei 2003) komt ook de AVV tot de conclusie dat algemene verlaging van het alcoholpromillage van 0,5 naar 0,2 tot meer doden en gewonden leidt indien het uitgangspunt wordt gehanteerd dat de politiecapaciteit die voor de handhaving van het alcoholverbod wordt ingezet, gelijk blijft en rekening wordt gehouden met spontane naleving. De AVV komt evenwel tot iets minder verkeersdoden dan de SWOV (0 tot 5 in plaats van 45) en iets minder verkeersgewonden (84 in plaats van 100).

Wat de ervaringen in het buitenland betreft, wijzen wij erop dat in Zweden de wettelijke limiet in 1990 generiek is verlaagd van 0,5 naar 0,2 promille. Hoewel er sprake was van een algehele beperkte ongevalsreductie, is deze laatste volgens de onderzoekers echter niet hard te maken (Norström & Laurell 1997, (Effects of the lowering of the legal BAC-limit in Sweden)). Ook andere factoren dan de wijziging van de alcoholnorm speelden een rol, zoals het feit dat het aandeel in het totale aantal gereden kilometers gedaald is als gevolg van de economische recessie, maar ook door onderzoeks-methodologische tekortkomingen. Bovendien is de Zweedse limietverlaging gepaard gegaan met een forse toename van het politietoezicht, die eerder dan de limietverlaging verantwoordelijk kan worden gehouden voor een eventuele verbetering van de verkeersveiligheid. Latere generieke limietverlagingen in Denemarken (1998) en Noorwegen (2001), die niet gepaard gingen met intensivering van het politietoezicht, leidden niet tot een verbetering van de verkeersveiligheid (Bernhoft & Behrendorf, 2000; Assum, 2002). In Portugal is in 2002, nadat aanvankelijk de wettelijke limiet was verlaagd van 0,5 tot 0,2 promille, deze limiet

weer teruggebracht tot 0,5 promille. De reden hiervoor was dat de generieke verlaging een te groot beslag bleek te leggen op de beschikbare opsporingscapaciteit.

0,2 promille voor beginners

Voor jonge bestuurders met een BAG tussen 0,1 en 0,5 promille vonden Borkenstein et al. (1974) in het eerder genoemde onderzoek wel een aanzienlijk verhoogd ongevalsrisico. Oorzaak hiervan is gelegen in de onervarenheid van de betrokken bestuurder.

Ten aanzien van de relatie tussen de hoogte van het BAG en de relatieve omvang van de ongevalskans voor beginners zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Voor bestuurders van 25 jaar en ouder is de ongevalskans bij een BAG van 0,2–0,5 promille gemiddeld 20% groter dan bij een BAG < 0,2 promille;
- Voor bestuurders van 18 tot en met 24 jaar is de ongevalskans bij een BAG van 0,2–0,5 promille gemiddeld 50% groter dan bij een BAG < 0,2 promille.

Ten aanzien van het actuele alcoholgebruik van automobilisten wordt uitgegaan van de situatie zoals die in vrijdag- en zaterdagnachten in het najaar van 1997 in Nederland gold: 90% van de automobilisten had een BAG < 0,2 promille, 5,7% had een BAG tussen de 0,2 en 0,5 promille en 4,3% had een BAG > 0,5 promille. Deze gegevens worden bevestigd door het onderzoek naar het actuele alcoholgebruik van automobilisten over 2002 (onderzoek uit 2003 van AVV, «Rijden onder invloed in Nederland, onderzoek 2002»).

Als de wettelijke limiet uitsluitend wordt verlaagd voor beginnende automobilisten, zal het aandeel jonge beginnende bestuurders met een BAG van 0,2–0,5 promille naar verwachting met een kwart afnemen vanwege de spontane naleving van de nieuwe regelgeving. Er kan geen inschatting worden gegeven of dit percentage nog wordt beïnvloed door bromfietzers die na het behalen van het rijbewijs zijn overgestapt op de auto of motor. Tevens zal dan het aantal alcoholongevallen in Nederland (bij gelijkblijvend politie toezicht) met ongeveer 5% afnemen. Dit betekent een besparing van circa 12 doden en 100 ziekenhuisopnamen. De maatschappelijke schade neemt dan af met ongeveer € 45 miljoen.

(SWOV, Mathijssen, 1999, «Schatting van de effecten van verlaging van de wettelijke limiet voor alcoholgebruik in het verkeer»).

De AVV concludeert in het onderzoek «0,2 promille voor alle bestuurders of alleen voor beginnende bestuurders» (april 2003) dat een verlaging van de alcohollimiet voor alleen beginnende bestuurders louter een positief effect zal hebben op de verkeersveiligheid, bij gelijkblijvende politiecapaciteit. AVV verwacht dat het onderhavige wetsvoorstel leidt tot omstreeks 10 doden en 160 ziekenhuisgewonden minder.

Onderzoekers van SWOV en AVV concluderen dat een verlaging van de alcohollimiet voor alleen beginnende bestuurders niet de negatieve effecten van een generieke verlaging heeft. Dit heeft te maken met het feit dat met 0,2 promille voor alleen beginnende bestuurders de door de politie te controleren doelgroep niet in die grote mate toeneemt als met een generieke verlaging. Hierdoor neemt de pakkans niet met dien mate af dat een negatief effect op het aantal verkeersdoden en -gewonden ontstaat.

Uit onderzoek is komen vast te staan dat vooral beginnende, onervaren bestuurders onder invloed van alcohol trager reageren, vooral in complexe verkeerssituaties, dan meer ervaren bestuurders. Met recht kan derhalve worden gesteld dat vooral voor deze groep de limietverlaging

zinnig is en naar verwachting een (verdere) bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid. Daarom hebben wij gekozen voor een specifieke verlaging voor alleen beginnende bestuurders. De Raad van State merkt op dat het in de praktijk mogelijk is dat een jongere beginnende bestuurder na vijf jaar nog net in de risicogroep valt. Vooropgesteld kan worden dat de in onderzoeken gehanteerde leeftijdsscheiding (tot en met 24 jaar en vanaf 25 jaar) niet moet worden aangemerkt als een haarscherpe scheiding, maar moet worden gezien als een vanuit statistisch oogpunt noodzakelijke grens. In zijn algemeenheid kan worden aangenomen dat naarmate de (jonge beginnende) bestuurder ouder wordt en meer rijervaring heeft opgedaan, het ongevalsrisico minder wordt omdat de jeugdige overmoed geleidelijk aan afneemt en de rijervaring toeneemt. De termijn van vijf jaar geeft daarvoor voldoende gelegenheid. Voor de periode van vijf jaar is gekozen omdat op deze wijze wordt bewerkstelligd dat de voorgestelde maatregel op nagenoeg de gehele groep jonge beginnende bestuurders van toepassing is.

Gelet op bovenstaande overwegingen achten wij anders dan de Raad een verlengde termijn van verlaging van de alcohollimiet voor specifiek deze categorie jongere beginnende bestuurder niet nodig en zal het advies van de Raad van State op dit punt niet worden overgenomen.

Conclusie

Gelet op de hiervoor aangehaalde onderzoeken achten wij een generieke verlaging van het alcoholpromillage naar 0,2 uit een oogpunt van verkeersveiligheid niet gewenst. Een generieke verlaging is ook niet wenselijk omdat het ongevalsrisico bij meer ervaren bestuurders pas flink toeneemt vanaf 0,5 promille. Voor beginnende bestuurders is dit reeds het geval bij 0,2 promille. Een generieke verlaging zou ten koste kunnen gaan van opsporing van mensen die met hogere promillages achter het stuur zitten die over het algemeen een groter gevaar voor de verkeersveiligheid vormen. Omdat de beschikbare handhavingscapaciteit effectief en efficiënt moet worden ingezet, is ervoor gekozen om het promillage van 0,2 niet generiek in te voeren, maar om dit promillage alleen voor beginnende bestuurders te stellen, omdat daar het meest effect te sorteren lijkt.

Met dit wetsvoorstel voldoet Nederland aan een aanbeveling van de Europese Commissie van 17 januari 2001 over de maximaal toegestane alcoholconcentratie in het bloed bij bestuurders van motorvoertuigen. Op 6 april 2001 heeft de Europese Raad (Vervoer en Telecommunicatie) de aanbeveling van de Commissie overgenomen. De aanbeveling van de Europese Commissie houdt kort samengevat in dat uniform de grens van 0,5 promille zou dienen te gelden en voor bepaalde categorieën bestuurders van motorvoertuigen een lagere maximaal toegestane alcoholconcentratie, namelijk 0,2 promille. Een van deze categorieën is de categorie onervaren bestuurders.

3. Voorgestelde verbodsbepaling

De bepaling die in artikel 8, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994 wordt voorgesteld, bevat het verbod voor beginnende bestuurders om bij een alcoholgehalte dat hoger ligt dan 88 microgram/0,2 promille een motorrijtuig te besturen waarvoor een rijbewijs is vereist. Onder beginnende bestuurder wordt, zoals reeds in paragraaf 1 is aangegeven verstaan: een bestuurder van een motorrijtuig voor het besturen waarvan een rijbewijs vereist is, indien sinds de datum waarop aan hem voor de eerste maal een rijbewijs is afgegeven, nog geen vijf jaar zijn verstreken. Met het voorgestelde verbod wordt afgeweken van het thans in artikel 8, tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 neergelegde algemene verbod om een voertuig te besturen of als bestuurder te doen besturen wanneer

uit een onderzoek blijkt dat het alcoholgehalte hoger is dan 220 microgram/0,5 promille.

Het nieuwe verbod geldt alleen ten aanzien van beginnende bestuurders, en dan ook nog alleen wanneer een motorrijtuig wordt bestuurd voor het besturen waarvan een rijbewijs is vereist. Het besturen van een fiets, bromfiets en dergelijke valt er dus niet onder omdat hiervoor geen rijbewijs is vereist. Hiervoor blijft, ongeacht de rijervaring van de bestuurder, de oude ondergrens van 220 microgram/0,5 promille gehandhaafd. Deze oude grenzen gelden zonder meer voor de niet-beginnende bestuurder, onafhankelijk van het type voertuig dat wordt bestuurd. Er zal dus sprake zijn van twee alcohollimieten:

1. een limiet van 88 microgram/ 0,2 promille voor beginnende bestuurders die een motorrijtuig besturen waarvoor een rijbewijs is vereist;
2. een limiet van 220 microgram/ 0,5 promille ten aanzien van de beginnende bestuurder die een voertuig bestuurt waarvoor geen rijbewijs is vereist, en ten aanzien van alle niet-beginnende bestuurders die een voertuig besturen.

4. Handhaving van het verbod

De handhaving van het verbod zal plaatsvinden in het kader van de reguliere controles, (grootschalige) alcoholcontroles, alsmede naar aanleiding van aanrijdingen. Daartoe zullen, zoals ook het College van procureurs-generaal, de Raad van Hoofdcommissarissen en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak terecht in hun adviezen opmerken, de indicatoren van de selectieapparatuur waarmee het ademonderzoek op straat wordt uitgevoerd, worden aangepast omdat de huidige selectieapparatuur – uitgezonderd de in de luchtvaart gebruikte – niet is voorzien van een duidelijk herkenbare en afleesbare indicatie in de marge tussen 0,2 en 0,5 promille. De huidige drie aanduidingscategorieën, te weten A, P en F zullen met een vierde (voor beginnende bestuurders) moeten worden uitgebreid. De aanpassing is, zoals blijkt uit informatie van de twee grootste leveranciers, gering van omvang en kan plaatsvinden bij het regelmatig plaatsvindende onderhoud van de apparaten. Waar de aanschaf van de selectieapparatuur geheel in eigen beheer van de politie plaatsvindt, lijkt het voor de hand te liggen dat de aanpassing van de apparatuur ook in eigen beheer door de politie gebeurt. Deze aanpassing zal voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 moeten hebben plaatsgevonden.

Indien de selectieapparatuur een indicatie geeft in de marge tussen 0,2 en 0,5 promille, zal aan de hand van het rijbewijs kunnen worden bepaald of het daadwerkelijk om een beginnende bestuurder gaat. In het Centraal Rijbewijzen- en Bromfietscertificatenregister is sedert 1 juni 1996 bij iedere rijbewijscategorie waarvoor het rijbewijs is afgegeven de historische datum van eerste afgifte geregistreerd. Die datum is ook op het rijbewijs vermeld. Op alle in de lidstaten van de Europese Unie uitgegeven rijbewijzen is de datum van eerste afgifte, alsmede de afgevende instantie opgenomen. Ook de toetredende nieuwe lidstaten zijn verplicht het rijbewijs vorm te geven zoals dat in de Europese Unie verplicht is. Wij beschikken niet over gegevens of deze verplichting ook geldt ten aanzien van rijbewijzen die zijn afgegeven door de bevoegd gezagen van andere landen dan de lidstaten van de Europese Unie.

Uit het voorgaande vloeit voort dat de politie in het overgrote deel van de gevallen onmiddellijk aan het rijbewijs kan zien of de houder daarvan behoort tot de groep van beginnende bestuurders. Het kan zijn, zo wordt in de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen opgemerkt, dat niet iedere staande gehouden beginnende bestuurder zijn rijbewijs bij zich heeft en kan tonen. Het

gevaar bestaat dat deze desgevraagd een uit het hoofd geleerde valse identiteit van een persoon met een geldig rijbewijs, niet zijnde een beginnende bestuurder, zal opgeven. Dit zou inderdaad kunnen gebeuren. Het gaat hier voor de goede orde niet om de gehele groep van beginnende bestuurders, maar uitsluitend om die personen die tussen de 0,2 en de 0,5 promille blazen. We gaan er evenwel vanuit dat het gaat om uitzonderingen. Door de AVV wordt ingeschat dat van de totale groep van 103 614 beginnende bestuurders jaarlijks 100 bestuurders niet op eerste vordering hun rijbewijs kunnen of willen tonen dan wel een valse naam opgeven. Bovendien kent de Wegenverkeerswet 1994 nu reeds in artikel 160, eerste lid, onderdeel c, een identificatieplicht in het verkeer.

Mocht het onder omstandigheden voorkomen dat geen rijbewijs wordt overhandigd, dan gaan we er vanuit dat de politie voldoende opgeleid en ervaren is om door het stellen van gerichte vragen te achterhalen of de opgegeven identiteit inderdaad de juiste is, zonder dat tegelijkertijd daarmee onaanvaardbaar veel tijd verloren gaat.

5. Financiële paragraaf

De invoering van de voorgestelde aanscherping van de alcohollimiet voor beginnende bestuurders zal structurele en incidentele financiële gevolgen hebben.

Onder de structurele gevolgen worden verstaan de kosten die gemaakt worden ten gevolge van de extra zaken door de politie, het Nederlands Forensisch Instituut, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur. Uitgaande van de berekeningen van de AVV, wordt verwacht dat het hier om een geringe stijging gaat. Hierom zullen deze kosten binnen de begroting van het voor die kosten verantwoordelijke departement worden opgevangen.

Onder de incidentele kosten vallen de kosten van aanpassing van de selectieapparatuur, de aanpassing van de automatiseringen de kosten van de instructie aan de politie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal eenmalig een bedrag van € 600 000 overboeken, – naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij wijze van tegemoetkoming in de kosten van de aanpassing van de selectie-apparatuur en de automatisering.

De overige kosten zullen binnen de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden opgevangen. Daarnaast is er sprake van kosten verbonden aan de voorlichting van het publiek. Deze voorlichtingskosten komen ten laste van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

6. Voorlichting

De voorlichting maakt een belangrijk onderdeel uit van het effect van de nieuwe maatregel. Van voorlichting in combinatie met handhaving gaat de grootste preventieve werking uit en kunnen daarom de beste resultaten worden verwacht. Het massamediale deel van de campagne zal uitgevoerd worden onder de noemer van de eerder met succes gevoerde Bob-campagne (het gaat hier om een campagne die tot doel heeft het aantal bestuurders onder invloed terug te dringen). Daarnaast zullen ten behoeve van de beginnende bestuurders folders worden vervaardigd, waarin gewezen wordt op het nieuwe verbod, en die worden uitgereikt na het behalen van het rijbewijs. Zowel bij de ontwikkeling als de verspreiding van het voorlichtingsmateriaal zal het CBR worden betrokken.

7. Evaluatie

Het is de bedoeling dat drie jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed of de invoering van de onderhavige maatregel heeft geleid tot minder verkeersdoden engewonden. Daarnaast is het van belang dat gekeken naar de handhaafbaarheid van deze wet voor de politie, het openbaar ministerie en de andere partners in de strafrechtsketen, en de lasten voor hen die uit de handhaving voortvloeien. Een ander aandachtspunt in de evaluatie is het effect van de voorlichting over deze wet.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel bevat de voorgestelde verbodsbepaling. In paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is hierop reeds uitgebreider ingegaan.

Artikel I, onderdeel B

Met de juridisch-technische wijziging van artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994 wordt beoogd het onderzoek naar het alcoholgehalte mogelijk te maken bij degene die verdacht wordt in de hoedanigheid van beginnende of niet-beginnende bestuurder.

Artikel I, onderdeel C

In het verlengde van de voorgestelde verlaging van de alcohollimiet naar 0,2 promille voor beginnende bestuurders van motorrijtuigen voor het besturen waarvan een rijbewijs is vereist, zullen ook de criteria voor de invordering en inhouding van rijbewijzen worden aangescherpt. Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 164 van de Wegenverkeerswet 1994 is de politie verplicht het rijbewijs van een beginnende bestuurder in te vorderen, indien bij een onderzoek van uitgedemde lucht blijkt of, bij ontbreken van een dergelijk onderzoek, een ernstig vermoeden bestaat dat het alcoholgehalte van de adem van de bestuurder hoger was dan 350 microgram alcohol per liter uitgedemde lucht, onderscheidenlijk het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger blijkt te zijn dan 0,8 milligram alcohol per milliliter bloed. Ingevolge de huidige redactie van artikel 164, tweede lid, geldt algemeen, dat wil zeggen ten aanzien van alle bestuurders, als criterium voor invordering dat het alcoholgehalte van de adem van de bestuurder hoger is dan 570 microgram alcohol per liter uitgedemde lucht, onderscheidenlijk het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger blijkt te zijn dan 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed.

Het basiscriterium voor de invordering is dat er sprake is van ernstige gevaarstelling. Gezien de onervarenheid van de beginnende bestuurder is hiervan ook bij lagere alcoholgehalten reeds sprake. Voor de grens van 0,8 promille is gekozen omdat dit in het kader van de procedure van artikel 130 en verder van de Wegenverkeerswet 1994 ook het gehalte is waarbij een vermoeden van ongeschiktheid van de beginnende bestuurder bestaat om een voertuig te besturen waarvoor een rijbewijs is vereist. Hoewel het strafrechtelijke en administratiefrechtelijke traject gescheiden zijn, is het karakter van de invordering en de inhouding en dat van de artikel 130-procedure op dit punt vergelijkbaar: bescherming van de verkeersveiligheid tegen bestuurders die vanwege hun alcoholmisbruik

vermoedelijk gevaar voor de verkeersveiligheid opleveren. Harmonisatie van beide criteria is derhalve op haar plaats.

De officier van justitie is ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 164, vierde lid, bevoegd het rijbewijs van een beginnende bestuurder in te houden in afwachting van oplegging, door de rechter, van de bijkomende straf van ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen indien bij een onderzoek van uitgeademde lucht is gebleken of, bij ontbreken van een dergelijk onderzoek, een ernstig vermoeden bestaat dat het alcoholgehalte van de adem van de bestuurder hoger was dan 570 microgram per liter uitgeademde lucht, onderscheidenlijk het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger blijkt te zijn dan 1,3 milligram alcohol per milliliter bloed. Ingevolge de huidige redactie van artikel 164, vierde lid, geldt algemeen, dat wil zeggen ten aanzien van alle bestuurders, als criterium voor inhouding dat het alcoholgehalte van de adem van de bestuurder hoger is dan 785 microgram alcohol per liter uitgeademde lucht, onderscheidenlijk het alcoholgehalte van het bloed van de bestuurder hoger blijkt te zijn dan 1,8 milligram alcohol per milliliter bloed.

Het basiscriterium voor de inhouding van het rijbewijs is dat er sprake is van recidivegevaar. Door opname van de grens van 570 microgram/1,3 promille mag hiervan worden uitgegaan bij een beginnende bestuurder bij wie dit gehalte wordt gemeten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner