# Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2022/2561 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) nr. 383/2012 van de Commissie

**(COM(2023) 127 final — 2023/0053 (COD),**

**en over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniebrede effect van bepaalde ontzeggingen van de rijbevoegdheid**

**COM(2023) 128 final — 2023/0055 (COD))**

(2023/C 293/19)

Rapporteur: **Philippe CHARRY**

| | |
|---|---|
| Raadpleging | Europees Parlement, 17.4.2023 |
| | Raad van de Europese Unie, 20.4.2023 en 26.4.2023 |
| Rechtsgrond | Artikel 91, lid 1, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie |
| Bevoegde afdeling | Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij |
| Goedkeuring door de afdeling | 16.5.2023 |
| Goedkeuring door de voltallige vergadering | 14.6.2023 |
| Zitting nr. | 579 |
| Stemuitslag | |
| (voor/tegen/onthoudingen) | 210/1/2 |

## 1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Met het door haar voorgestelde wetgevingspakket wil de Europese Commissie bereiken dat het aantal verkeersdoden in de Europese Unie (EU) in 2050 tot nul zal zijn teruggebracht. In dit advies worden twee onderdelen van de hervorming behandeld: enerzijds de invoering van een digitaal rijbewijs en anderzijds een betere handhaving van verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen in de hele EU.

1.2. Het digitale rijbewijs dat bestuurders in de Europese Unie zouden moeten krijgen is ook bedoeld om een einde te maken aan de traagheid waarmee en de verschillende manieren waarop de lidstaten omgaan met aanvragen van buitenlandse automobilisten voor het inwisselen van hun rijbewijs, aangezien die het vrije verkeer belemmeren. Dit rijbewijs wordt op de mobiele telefoon of een ander digitaal medium opgeslagen. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) steunt dit streven, maar hoopt wel dat bestuurders desgewenst voor een papieren rijbewijs kunnen blijven kiezen. Met het oog op de digitale inclusie van alle leeftijdsgroepen pleit het EESC bovendien voor gratis gepersonaliseerde opleiding en coaching voor het gebruik van nieuwe digitale rijbewijzen.

1.3. In dezelfde geest beveelt het EESC aan om af te zien van de in artikel 10 van het voorstel voor een richtlijn voorziene beperking van de geldigheidsduur van rijbewijzen voor personen van 70 jaar en ouder. Het bepleit een niet-discriminerende behandeling, met een concrete medische beoordeling, van alle bestuurders bij wie beperkingen zijn vastgesteld die de rijvaardigheid beïnvloeden.

1.4. Het EESC zou graag zien dat het voorstel voor een richtlijn betreffende ontzeggingen van de rijbevoegdheid betere waarborgen biedt tegen het risico van overlapping met het toepassingsgebied van de samenwerking in strafzaken. De beoogde uitwisseling van informatie over door bestuurders begane overtredingen berust namelijk op artikel 91, lid 1, punt c), betreffende het gemeenschappelijk vervoersbeleid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), terwijl de geplande uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten eerder betrekking lijkt te hebben op strafbare feiten, waarvoor de beginselen van politiële samenwerking zoals neergelegd in artikel 87 VWEU gelden, en op de justitiële samenwerking in strafzaken zoals bepaald in artikel 82 VWEU.

1.5. In het wetgevingspakket ligt de nadruk op de menselijke factor, terwijl veel verkeersongevallen juist te wijten zijn aan een gebrekkig onderhoud van wegen, en er staat ook niets in over de verantwoordelijkheid van degenen die verantwoordelijk zijn voor de weginfrastructuur. Door de wisselwerking met Richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad ([1]), op de omzetting waarvan de Commissie momenteel toezicht houdt, of zelfs maatregelen die elkaar overlappen, is het gevaar dat er een lappendeken aan rechtsinstrumenten ontstaat waardoor de beoogde doeltreffendheid in het gedrang komt.

1.6. Krachtens de voorgestelde richtlijn betreffende ontzeggingen van de rijbevoegdheid zal het op de identiteitskaart vermelde nationale identificatienummer indien nodig deel gaan uitmaken van de elektronische gegevens die nationale autoriteiten met elkaar uitwisselen. In veel lidstaten kan met behulp van het nationale identificatienummer echter ook toegang worden verkregen tot het medisch dossier van betrokkenen. Krachtens de algemene verordening gegevensbescherming is de verwerking van persoonsgegevens die de gezondheid betreffen in beginsel verboden omdat dit "gevoelige" gegevens zijn. Het voorstel voor een richtlijn zou hierover duidelijkheid moeten scheppen.

1.7. De bepaling op grond waarvan maatregelen voor de uitvoering van de richtlijn betreffende ontzeggingen van rijbevoegdheid al kunnen worden goedgekeurd nog voordat deze richtlijn in de lidstaten is omgezet, zou uit het wetgevingsvoorstel moeten worden geschrapt. Zij is namelijk in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de hiërarchie van de rechtsregels en het beginsel van de toepasselijkheid ratione temporis hiervan.

1.8. Het EESC neemt er nota van dat jongeren al vanaf hun zeventiende onder begeleiding een vrachtwagen zouden kunnen leren besturen. Ook is het zaak om de beroepsopleiding van vrachtwagenchauffeurs aan te passen en voor betere arbeidsomstandigheden en lonen te zorgen, zodat het beroep er aantrekkelijker op wordt. De Commissie zou er bij de werkgevers op moeten aandringen om op alle mogelijke manieren verbeteringen aan te brengen in deze situatie, bijvoorbeeld door de opleiding op een hoger plan te tillen of bewustmakingacties in de lidstaten te op te zetten.

1.9. Het EESC pleit voor een harmonisatie met als doel dat aspirant-vrachtwagenchauffeurs na hun theoretische opleiding op de rijschool en na hun praktijklessen ervaring in de praktijk opdoen onder leiding van een speciaal opgeleide instructeur. Op grond van de beoogde herziening zouden zeventienjarigen alleen een vrachtwagen mogen besturen na langdurige begeleiding en een zeer selectieve rijproef. Het EESC dringt erop aan dat het voorstel voor een richtlijn in deze zin wordt aangepast.

## 2. **Algemene opmerkingen**

2.1. Met het door haar voorgestelde wetgevingspakket wil de Commissie bereiken dat het aantal verkeersdoden in de Europese Unie (EU) in 2030 met de helft en in 2050 tot nul zal zijn teruggebracht. Zij stelt voor om een in alle lidstaten geldig digitaal rijbewijs in te voeren en de grensoverschrijdende handhaving van ontzeggingen van de rijbevoegdheid te verbeteren. Volgens de Commissie veroorzaken vrachtwagens en auto's de meeste dodelijke ongevallen en zijn in stedelijke gebieden 70 % van de verkeersslachtoffer kwetsbare gebruikers.

2.2. Dit advies is toegespitst op twee van de voorstellen van het wetgevingspakket, dat onder meer betrekking heeft op preventie en handhaving:

— preventie bestaat erin bestuurders beter vertrouwd te maken met emissievrije voertuigen en met het rijden in steden, waar veel meer fietsers, bestuurders van andere tweewielige voertuigen en voetgangers aan het verkeer deelnemen;

— handhaving omvat betere toegang tot door de lidstaten bijgehouden voertuigregistratiegegevens en nauwere samenwerking tussen de lidstaten bij het onderzoeken van strafbare feiten.

2.3. De sterke nadruk in het wetgevingspakket op elektrische voertuigen strookt ook met de doelstelling om de koolstofvoetafdruk, de uitstoot van broeikasgassen en de geluidshinder te verminderen.

2.4. Verder wordt in het pakket rekening gehouden met de technologische ontwikkeling van voertuigen, de overgang van handgeschakelde naar automatische versnellingsbakken en veranderingen van het voertuiggewicht.

*Digitaal rijbewijs*

2.5. Met het richtlijnvoorstel COM(2023) 127 final wordt beoogd om in 2023 te beginnen met de invoering van een digitaal rijbewijs. Het voorstel bevat ook bepalingen om de overgang naar "emissievrije voertuigen" te vergemakkelijken.

([1]) Richtlijn (EU) 2019/1936 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 tot wijziging van Richtlijn 2008/96/EG betreffende het beheer van de verkeersveiligheid van weginfrastructuur (PB L 305 van 26.11.2019, blz. 1).

2.6. Het betreft een wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad ([2]), die tot doel had de verkeersveiligheid te verbeteren en het vrije verkeer te vergemakkelijken door:

— één type EU-rijbewijs in te voeren dat vanaf 2033 verplicht is voor alle bestuurders, om te zorgen voor een betere bescherming tegen fraude en namaak;

— rijbewijzen te categoriseren op basis van voertuigtypen en de minimumleeftijd voor het besturen hiervan;

— een verplichte verlenging van alle nieuwe rijbewijzen om de tien jaar;

— de administratieve lasten voor bestuurders die van woonplaats veranderen in een andere lidstaat te verlichten;

— gemeenschappelijke minimumnormen toe te passen voor de vaardigheden, de kennis en de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van bestuurders;

— een getrapte toestemming voor het besturen van krachtige motorfietsen, op basis van de minimumleeftijd en de opgedane ervaring met minder krachtige motorfietsen;

— een netwerk voor de uitwisseling van informatie over rijbewijzen tussen nationale autoriteiten (Resper) op te richten.

2.7. Er zijn twee belangrijke redenen voor deze vierde herziening van het rijbewijs. Enerzijds spelen de vaardigheden, het gedrag en de gezondheid van bestuurders een belangrijke rol bij veel dodelijke verkeersongevallen. Ook kunnen deze factoren ernstige consequenties hebben of leiden tot niet-dodelijke verwondingen. Te veel rijbewijshouders gaan achter het stuur zitten terwijl hun rijgeschiktheid te wensen overlaat. Leeftijd lijkt in dit verband niet langer het doorslaggevende criterium te zijn. Uit studies blijkt namelijk dat bepaalde specifieke medische factoren die samenhangen met drugsgebruik, geestelijke gezondheid, epilepsie, diabetes, hartaandoeningen en slaapapneu niet per se verband houden met leeftijd en relevanter zijn dan deze factor om iemands rijgeschiktheid te bepalen.

2.8. Anderzijds hebben jonge bestuurders zeer weinig kennis en praktijkervaring en zijn zij zich niet of nauwelijks bewust van de risico's. Uit het hoge aantal ongevallen die te wijten zijn aan jonge bestuurders blijkt dat de voorwaarden voor het verkrijgen van een rijbewijs niet volledig stroken met het streven naar verkeersveiligheid.

2.9. Bovendien zal de geleidelijke ontwikkeling van rijhulpsystemen, automatische noodremsystemen en geautomatiseerde voertuigen gevolgen hebben voor het rijden en uiteindelijk Richtlijn 2006/126/EG overbodig maken.

2.10. Ook lijkt het vrije verkeer van Europese burgers te worden belemmerd door de administratieve formaliteiten die nodig zijn voor de verkrijging, de erkenning, het behoud of de inwisseling van een rijbewijs in een andere lidstaat dan die waar het is afgegeven. Bepaalde criteria van Richtlijn 2006/126/EG, zoals de "gewone verblijfplaats", brengen tal van interpretatieproblemen met zich mee, als gevolg waarvan sommige rijbewijshouders soms niet langer dan zes maanden mogen rijden in hun nieuwe land van verblijf. Bovendien hebben EU-burgers die in een andere lidstaat wonen soms moeite om hun rijbewijs in een andere dan hun eigen taal te laten uitgeven, vooral ook omdat de hulp van een tolk daarbij niet geregeld is.

2.11. Bovendien zijn er geen gemeenschappelijke regels voor de erkenning van rijbewijzen die in een derde land zijn afgegeven aan een persoon die zich in de EU vestigt, en het is mogelijk dat een door de ene lidstaat afgegeven rijbewijs in een andere lidstaat niet als geldig wordt erkend.

2.12. Veel lidstaten ten slotte zijn van plan een digitaal rijbewijs in te voeren (of hebben dat al gedaan) dat geldig is zonder dat bestuurders hun identiteitskaart hoeven te tonen. Richtlijn 2006/126/EG voorziet echter alleen in de erkenning van papieren rijbewijzen, wat een nieuwe belemmering vormt voor het vrije verkeer van Europese burgers.

2.13. De voorgestelde richtlijn sluit aan bij de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de VN ([3]), die ervoor moeten zorgen dat in 2030 steden en leefomgevingen inclusiever, veiliger, veerkrachtiger en duurzamer zijn en iedereen gebruik kan maken van veilig, betaalbaar, toegankelijk en duurzaam vervoer. De richtlijn strookt ook met de doelstellingen van de Green Deal door te voorzien in nieuwe regels voor automatische versnellingsbakken en voor het maximumgewicht van de meeste emissievrije voertuigen van categorie B.

2.14. In het voorstel gaat de aandacht eveneens uit naar kwetsbare weggebruikers, zoals fietsers, voetgangers, gebruikers van elektrische steps, personen met een handicap of personen die minder mobiel zijn, en wordt het gemakkelijker gemaakt om rijbewijzen van categorie C en D te verlengen. Dit laatste is gunstig voor vervoersondernemingen, die meestal tot het midden- en kleinbedrijf behoren.

---

([2]) Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB L 403 van 30.12.2006, blz. 18).

([3]) https://sdgs.un.org/

*Verkeersveiligheid en betere handhaving*

2.15. In 2018 heeft de Europese Unie zich ten doel gesteld dat het aantal verkeersdoden in 2030 met 50 % moet zijn verminderd. Helaas bevat het meest recente verslag, dat in februari 2023 werd gepubliceerd, alarmerende cijfers: vorig jaar kwamen in Europa 20 600 mensen om het leven bij verkeersongevallen.

2.16. Het richtlijnvoorstel COM(2023) 128 final betreffende het Uniebrede effect van bepaalde ontzeggingen van de rijbevoegdheid heeft ook als doel om de straffeloosheid aan te pakken, en wel door nationale autoriteiten toegang te verlenen tot de nationale rijbewijsregisters en door de samenwerking tussen de autoriteiten bij de invordering van boeten te verbeteren.

2.17. De bedoeling is dat de samenwerking, waarvan nu al sprake is op het gebied van snelheidsovertredingen, wordt uitgebreid tot andere overtredingen, zoals te weinig afstand houden tot andere voertuigen, gevaarlijke inhaalmanoeuvres (vooral als daarbij witte strepen worden overschreden) en gevaarlijk parkeren.

2.18. De voorgestelde hervorming moet tot betere rijopleidingen leiden, want in Europa is bij twee op de vijf dodelijke ongevallen een bestuurder van jonger dan 30 jaar betrokken. De ontwerprichtlijn voorziet ook in strengere straffen voor rijden onder invloed van alcohol: er komt een proeftijd van ten minste twee jaar voor beginnende bestuurders die in het bezit zijn van een rijbewijs, met een "nultolerantieregel" voor het rijden onder invloed van alcohol ([4]).

2.19. Het voorstel voor een richtlijn heeft ook betrekking op overtredingen door bestuurders die niet wonen in de lidstaat waar zij in de fout gaan. In 2019 gold namelijk voor ruim 40 % van de bestuurders die een overtreding hadden begaan in een ander EU-land dan het land waar zij wonen dat zij niet vervolgd werden of geen boete betaalden, en van slechts 50 % van de daders werd de identiteit vastgesteld.

2.20. Ingezetenen en niet-ingezetenen moeten na het begaan van een overtreding gelijk worden behandeld en boeten moeten via een IT-portaal kunnen worden betaald. In het voorstel voor een richtlijn staat echter dat elk land zijn eigen wetgeving inzake strafbaarstelling en sancties zal handhaven.

2.21. Met de voorgestelde hervorming zouden nationale autoriteiten toegang moeten kunnen krijgen tot de nationale registers en zouden zij bij de invordering van boeten beter moeten kunnen gaan samenwerken. Deze samenwerking, waarvan nu al sprake is als het gaat om snelheidsovertredingen, zal worden uitgebreid tot andere overtredingen, zoals te weinig afstand houden tot andere voertuigen, gevaarlijke inhaalmanoeuvres en gevaarlijk parkeren.

2.22. De hervorming voorziet ook in de mogelijkheid om een rijbewijs in alle EU-lidstaten in te trekken en om de regels inzake de schorsing en nietigverklaring van rijbewijzen — bij rijden door rood, gevaarlijke overschrijdingen van de snelheidslimiet en de weigering om een alcohol- of drugstest te ondergaan — in de geest van het beginsel van wederzijdse erkenning te harmoniseren.

## 3. **Specifieke opmerkingen**

3.1. Er zijn te weinig waarborgen dat het voorstel voor een richtlijn betreffende ontzeggingen van de rijbevoegdheid, met als rechtsgrond artikel 91, lid 1, punt c), over de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, qua toepassingsgebied niet zal overlappen met de samenwerking in strafzaken. De geplande uitwisseling van informatie heeft namelijk betrekking op strafbare feiten en vergt politiële samenwerking in de zin van artikel 87 VWEU en justitiële samenwerking in strafzaken in de zin van artikel 82 VWEU, terwijl de voorgestelde richtlijn slechts artikel 91, lid 1, punt c) als rechtsgrond heeft.

3.2. In het voorstel ligt de nadruk op de menselijke factor, hoewel veel verkeersongevallen juist te wijten zijn aan gebrekkig onderhoud van wegen, en er staat ook niets in over de verantwoordelijkheid van degenen die de weginfrastructuur beheren. Door de wisselwerking van de voorgestelde richtlijn met Richtlijn (EU) 2019/1936, op de omzetting waarvan de Commissie momenteel toezicht houdt, of zelfs maatregelen die elkaar overlappen, is het gevaar dat er een lappendeken aan rechtsinstrumenten ontstaat waardoor de doeltreffendheid van de beoogde maatregelen in het gedrang komt.

3.3. Krachtens artikel 5, lid 2, punt c), van de voorgestelde richtlijn betreffende ontzeggingen van de rijbevoegdheid zal het op de identiteitskaart vermelde nationale identificatienummer indien nodig deel uitmaken van de elektronische gegevens waartoe de nationale autoriteiten toegang hebben. In artikel 6 van bijlage I bij het voorstel voor een richtlijn betreffende het digitale rijbewijs staat uitdrukkelijk dat op de microchip van de nationale identiteitskaart ook het nummer van deze kaart moet staan en dat dit met een kaartlezer te lezen moet zijn. In veel lidstaten kan met behulp van het nationale identificatienummer echter ook toegang worden verkregen tot het medisch dossier van betrokkenen.

([4]) Na overleg met de Commissie is de conclusie dat het begrip nultolerantie moet worden opgevat in het licht van wat in technisch opzicht redelijk is.

3.4. Krachtens de algemene verordening gegevensbescherming is de verwerking van persoonsgegevens die de gezondheid betreffen in beginsel verboden omdat dit "gevoelige" gegevens zijn. Het voorstel voor een richtlijn zou hierover duidelijkheid moeten scheppen.

3.5. De uitvoering van artikel 5, lid 2, punt c), zou kunnen worden vastgelegd in een door de Commissie via de comitologieprocedure vast te stellen uitvoeringshandeling, zelfs al vóór de datum van omzetting. Het valt te betreuren dat het op grond van deze bepaling mogelijk is om uitvoeringsmaatregelen voor de richtlijn vast te stellen nog voordat deze in de lidstaten is omgezet. Daarmee wordt namelijk voorbijgegaan aan het beginsel van de hiërarchie van normen en het beginsel van de toepasselijkheid ratione temporis hiervan, wat afbreuk doet aan de rechtszekerheid.

3.6. Door ervoor te zorgen dat jongeren al vanaf hun zeventiende onder begeleiding een vrachtwagen kunnen leren besturen, zodat zij sneller geneigd zullen zijn om voor het knelpuntberoep van vrachtwagenchauffeur te kiezen, wordt slechts een deel van het probleem aangepakt. Ook is het zaak om de beroepsopleiding van vrachtwagenchauffeurs aan te passen en voor betere arbeidsomstandigheden en lonen te zorgen, zodat het beroep er aantrekkelijker op wordt. De Commissie zou er bij de werkgevers op moeten aandringen om op alle mogelijke manieren verbeteringen aan te brengen in deze situatie, bijvoorbeeld door de opleiding op een hoger plan te tillen of bewustmakingacties in de lidstaten te op te zetten.

3.7. De lidstaten zouden moeten kunnen toestaan dat chauffeurs van 18 jaar en ouder op hun grondgebied bussen en voertuigen van de categorie D/DE besturen, en zonder dat daarbij een maximumafstand van 50 km geldt.

3.8. Met de hervorming van het rijbewijs zouden jonge bestuurders van 16 tot 21 jaar met een rijbewijs B1 voortaan voertuigen met beperkte snelheid mogen besturen. Dat is een interessant voorstel om het gebruik van lichte motorfietsen of onveilige scooters te beperken en het gebrek aan openbaar vervoer in sommige regio's te compenseren, temeer omdat voertuigen met beperkte snelheid ook kunnen worden bestuurd door personen die geen rijbewijs B hebben of zelfs kunnen worden gebruikt door ouderen met verminderde rijvaardigheid. Het EESC steunt deze positieve ontwikkelingen.

3.9. Het moet ook mogelijk zijn de snelheid van auto's op andere manieren te beperken dan met de door de Commissie voorgestelde snelheidslimiet. Elektronische snelheidsbegrenzers zijn een betrouwbaar en modern alternatief. Van hun kant zouden de lidstaten ervoor kunnen zorgen dat onrechtmatige wijzigingen van de snelheidslimieten voor motoren worden gesanctioneerd.

3.10. Het EESC steunt ook het idee dat personen met een rijbewijs B door alternatieve brandstoffen aangedreven voertuigen tot 4 250 kg moeten kunnen besturen, aangezien dat een impuls zou kunnen geven aan de elektrificatie van lichte vrachtwagens en het tekort aan bestuurders zou kunnen verminderen. Bovendien hebben voertuigfabrikanten al een groot aantal elektrische bestelwagens van 3 500 tot 4 250 kg op de markt gebracht, met een even groot laadvermogen als de dieselbestelwagens die momenteel op de markt zijn.

3.11. Na een theoretische opleiding op de rijschool en praktijklessen zouden aspirant-vrachtwagenchauffeurs praktijkervaring moeten opdoen onder leiding van een gespecialiseerde instructeur. Die zou hier speciaal voor moeten worden opgeleid.

3.12. Op grond van de beoogde herziening zouden zeventienjarigen alleen een vrachtwagen mogen besturen na langdurige begeleiding en een zeer selectieve rijproef. Het voorstel voor een richtlijn zou dan ook in deze zin moeten worden aangevuld.

Brussel, 14 juni 2023.

*De voorzitter*
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*
Oliver RÖPKE