

Fiche 1: Herziening rijbewijsrichtlijn

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Proposal for a directive of the European parliament and of the council on driving licenses, amending Directive (EU) 2022/2561 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council and repealing Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EU) No 383/2012

b) Datum ontvangst Commissiedocument

1 maart 2023

c) Nr. Commissiedocument

COM (2023) 127

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A127%3AFIN&qid=1677674645431>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD (2023) 129, SEC (2023) 350

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie (Transport)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) Rechtsbasis

Artikel 91, lid 1, van het Verdrag Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 1 maart 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een pakket aan maatregelen ten aanzien van de verkeersveiligheid gepubliceerd (*The Road Safety Package*) die in samenhang

moeten worden ingevoerd. Het betreft de herzieningen van richtlijnen over de grensoverschrijdende uitwisseling van verkeersovertredingen¹, de herziening van de rijbewijsrichtlijn² en de wederzijdse erkenning van rijontzeggingen³. Onderhavig fiche betreft de herziening van de rijbewijsrichtlijn met daarin nieuwe Europese regels omtrent rijbewijzen. Over de andere twee voorstellen zijn separate BNC fiches opgesteld.

Rijbewijzen zijn een Europese aangelegenheid, om zo vrij verkeer van personen en goederen door de gehele Unie mogelijk te maken. Het voorstel vervangt de vorige versie van de rijbewijsrichtlijn 2006/126⁴ en verordening 383/2012⁵ en herzielt de richtlijn (EU) 2022/2561⁶ en verordening (EU) 2018/1724⁷. Het voorstel stelt modernisering van het rijbewijssysteem voor om regels voor rijbewijzen toekomstbestendig te maken, de verkeersveiligheid te verbeteren en regels voor burgers die een rijbewijs willen krijgen te versimpelen.

Een belangrijke wijziging is de introductie van het digitale rijbewijs. Dit digitale rijbewijs, dat met name op de mobiele telefoon zal kunnen worden gebruikt, wordt geheel gelijkgesteld aan het fysieke rijbewijsdocument. Dat verplicht lidstaten ertoe alle toepassingen van het mobiele document ook aan het fysieke document toe te kennen en andersom. Een burger heeft daarmee één rijbewijs, dat op verschillende dragers toegankelijk is. Een burger kan hiermee één fysiek rijbewijs hebben en/of een digitaal rijbewijs op meerdere digitale dragers. Een burger houdt altijd de mogelijkheid om alleen het fysieke document te gebruiken zoals dat nu is. De systemen om rijbewijsdocumenten in te laden zoals apps moeten daarnaast gratis toegankelijk voor de burger zijn en de Commissie moet worden geïnformeerd over welke systemen door lidstaten worden ingesteld. Aan de eisen voor het fysieke document verandert er met het voorstel nagenoeg niets voor Nederlandse rijbewijshouders.

In de richtlijn worden de rijbewijscategorieën uiteengezet, evenals de minimumleeftijden om de categorieën te kunnen behalen. Een belangrijke verandering ten opzichte van de vorige richtlijn is het voorstel om met het rijbewijs B een voertuig tot 4250 kilogram te kunnen besturen als het alternatief wordt aangedreven. Dit is in de huidige richtlijn 3500 kilogram. Deze wijziging is vooral bedoeld als stimulering van de aanschaf van of ombouw naar elektrische aandrijving, waarvan het batterijpakket zwaarder is dan een conventionele verbrandingsmotor. Een andere opvallende

¹ COM (2023) 126

² COM (2023) 127

³ COM (2023) 128

⁴ RICHTLIJN 2006/126/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs

⁵ VERORDENING (EU) Nr. 383/2012 VAN DE COMMISSIE van 4 mei 2012 tot vaststelling van de technische voorschriften betreffende rijbewijzen met een ingebouwd opslagmedium (microchip)

⁶ RICHTLIJN (EU) 2022/2561 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 14 december 2022 betreffende de vakbekwaamheid en de opleiding en nascholing van bestuurders van bepaalde voor goederen- en personenvervoer over de weg bestemde voertuigen (codificatie)

⁷ VERORDENING (EU) 2018/1724 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012

verandering in dit kader is het minder hoeven 'stapelen'⁸ van examens voor rijbewijscategorieën C of D (vrachtwagen en bus).

De eisen over afgifte, geldigheid en verlenging van rijbewijzen zijn ook een belangrijk onderdeel van de richtlijn. De voorwaarden om het rijbewijs te verkrijgen zijn hierin uiteengezet. Met het voorstel zou het verplicht worden om rijbewijzen A en B (motoren en auto) 15 jaar geldig te laten zijn tot de leeftijd van 70 jaar. Daarna wordt het rijbewijs bij verlenging 5 jaar geldig, waarbij de medische rijgeschiktheid meer frequent in kaart wordt gebracht. De geldigheid van rijbewijzen mag door lidstaten administratief worden verlengd in tijden van crisis, zoals dat bijvoorbeeld tijdens de covid-19 pandemie is gebeurd. Daarnaast is het toegestaan de geldigheidsduur van het rijbewijs te verkorten voor beginnende bestuurders en bij een noodzaak tot meer frequente medische controles. Bij iedere aanvraag en iedere administratieve verlenging van een rijbewijs wordt een medische *self-assessment* oftewel eigen beoordeling verplicht. Deze *self-assessment* dient in te gaan op de medische eisen die in bijlage 3 van de richtlijn worden genoemd en heeft als doel om in kaart te brengen of de aanvrager fysiek en mentaal voldoende geschikt is om te rijden. Daarnaast is het voor lidstaten mogelijk om deze *self-assessment* te vervangen voor een medische keuring die ingaat op alle in de bijlage 3 genoemde medische aspecten van de rijgeschiktheid. De precieze invulling van deze *self-assessment* is nog niet duidelijk. De exacte specificaties van de *self-assessment* worden in uitvoeringshandelingen vastgelegd. Deze volgen uiterlijk 18 maanden na inwerkingtreding van het voorstel.

In de vorige richtlijn⁹ was het al verplicht om het gezichtsvermogen van examenkandidaten te onderzoeken middels een test. In het huidige voorstel is hierbij gekomen dat ook het gezichtsveld van examenkandidaten moet worden onderzocht, maar niet waar dit onderzoek aan moet voldoen. Nieuw is de mogelijkheid tot het onder voorwaarden toepassen van maatregelen als een alcoholslot bij alcoholafhankelijkheid of problematisch alcoholgebruik. Daarnaast worden de medische eisen op het gebied van diabetes aangepast; de maximale geldigheidsduur voor A en B rijbewijzen wordt van 5 naar 10 jaar verruimd en rijbewijshouders met C en D rijbewijzen mogen hun bloedsuikergehalte voortaan ook controleren met hulpmiddelen zoals een sensor. De overige medische eisen blijven gelijk.

In het systeem van omwisselingen van rijbewijzen stelt de Commissie een grote systeemwijziging voor. In deze richtlijn wordt de eerste stap richting een Europees stelsel gemaakt, maar blijft het nog mogelijk om rijbewijzen van derde landen om te wisselen die niet door de Commissie zijn aangewezen, al krijgen deze rijbewijzen een speciale code waarmee het rijbewijs verder omgewisseld kan worden. Het voorstel komt overeen met de inzet van het kabinet de afgelopen jaren. Een omwisseling is het inleveren van een buitenlands rijbewijs, anders dan van je eigen

⁸ Momenteel moet eerst nog het examen behaald worden in een bus of vrachtwagen zonder aanhanger, waarna pas een nieuw examen afgenomen mag worden in dezelfde voertuigcategorie mét aanhanger. Met het voorstel kan men na het behalen van rijbewijs B voor de auto ook in één keer examen doen voor direct voor de combinatie vrachtwagen met aanhanger (CE) of bus met aanhanger (DE).

⁹ Directive 2006/126/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulation (EU) No 383/2012

lidstaat, waar een Nederlands rijbewijs op wordt afgegeven. Nu gaan lidstaten geheel zelf over omwisselingen van landen van buiten de EU en mogen ze dus zelf bepalen uit welke landen burgers in hun land een rijbewijs kunnen krijgen zonder daarvoor examen te hoeven doen. De Commissie stelt een systeem voor waarbij landen dit nog steeds kunnen doen, maar daarnaast krijgt de Commissie de nieuwe bevoegdheid om analyses te doen van derde landen. Hierbij worden onder andere het verkeerssysteem, verkeersveiligheid en de rijbewijzeisen van dit land vergeleken met de standaarden in de Unie. Op het moment dat de Commissie bepaalt dat een land hieraan (voor bepaalde categorieën) voldoet, zijn lidstaten verplicht rijbewijzen uit die landen om te wisselen als door de aanvrager wordt voldaan aan de medische eisen. Dergelijke erkenningen door de Commissie moeten eens per 4 jaar worden geëvalueerd en de Commissie zal ook een kennisnetwerk opzetten om de rijbewijzeisen op een verantwoorde manier te kunnen vergelijken.

Belangrijk speerpunt van de Commissie in deze richtlijn is de beginnende bestuurder. De Commissie komt met twee voorstellen om de beginnende bestuurder veiliger aan het verkeer te kunnen laten deelnemen. Allereerst het begeleid rijden zoals we dat in Nederland al kennen. Hiermee mag iemand van 17 onder begeleiding van een ervaren bestuurder die geen grote overtredingen heeft begaan, na het behalen van het examen deelnemen aan het verkeer met rijbewijs B. Nieuwe toevoeging van de Commissie is dat dit ook zal gelden voor rijbewijscategorie C (vrachtwagens) waardoor 17-jarigen onder begeleiding van een beroepschauffeur in een vrachtwagen kunnen rijden. Het tweede voorstel voor beginnende bestuurders gaat over de periode dat iemand beginnende bestuurder is. Iedere lidstaat is verplicht iedereen die 'een rijbewijscategorie haalt' een beginnersperiode van tenminste twee jaar op te leggen. Tijdens deze periode geldt voor deze bestuurders een alcohollimiet van 0,0 en mogen lidstaten aanvullende eisen stellen.

De Commissie stelt voor om, bij de eerste afgifte van een rijbewijs van categorie B, burgers examen te laten doen in de lidstaat van nationaliteit. Voorwaarde is dan wel dat de lidstaat waar de burger woont niet voorziet in de mogelijkheid om het theorie- of praktijkexamen af te leggen in een van de officiële talen van de lidstaat waarvan de burger onderdaan is of met een tolk de mogelijkheid geeft examen te doen.

Lidstaten krijgen de verplichting om elkaar informatie te verstrekken die nodig is om te controleren of burgers aan rijbewijzeisen voldoen. Dit is met name gericht op de aanvraag. Met dit systeem, waarvoor al oplossingen en implementaties bestaan, kunnen lidstaten controleren of de aanvrager niet een geschorst rijbewijs heeft of eerst aan medische eisen moet voldoen om een rijbewijs te kunnen aanvragen.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment van de Commissie gaat in op de redenen waarom dit voorstel nodig is. De Commissie geeft aan dat maatregelen vooral gericht zijn op bevordering van de verkeersveiligheid en tegelijkertijd het faciliteren van vrij verkeer van personen en binnen de Unie. Verder hebben ook technologische ontwikkelingen een plek in het voorstel gekregen. De trend die de Commissie

ziet als oorzaak van een toenemend aantal ongevallen ziet toe op medische rijgeschiktheid en de beginnende bestuurder en daarom geeft de Commissie aan dat meer instrumenten nodig zijn om deze negatieve trend te keren. Tegelijkertijd wil de Commissie dat procedures en regelgeving duidelijk zijn zodat burgers en overheden minder last ervaren om een rijbewijs te verkrijgen.

De Commissie geeft in het impact assessment aan dat met name het digitale rijbewijs is bedoeld als instrument om het rijbewijs toegankelijker te maken. Het rijbewijs op de mobiele telefoon kan eenvoudig te ontsluiten zijn en tegelijkertijd biedt het mogelijkheden om bijvoorbeeld gemakkelijker een auto te huren. Daarnaast hebben lidstaten en andere betrokkenen aangegeven dat periodieke medische controles zoals het voorgestelde *self-assessment* een positief effect op de verkeersveiligheid kunnen hebben omdat de kans dat iemand met een aandoening rijdt die de verkeersveiligheid negatief beïnvloedt hiermee kleiner wordt. Andere uitkomsten van het impact assessment zijn dat het voorstel bijdraagt aan het tegengaan van fraude, het verbeteren van de vaardigheden van chauffeurs en het klimaat.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht veel belang aan verkeersveiligheid. Ook erkent het kabinet het belang van een goede registratie, correcte en goed uitgewerkte procedures voor productie, verstrekking en controle van rijbewijsdocumenten. Europese regelgeving die de harmonisatie tussen lidstaten bevordert is hiervoor noodzakelijk voor het vrij verkeer van personen en goederen voor Nederland als handelsland bij uitstek.

Door het succesvolle beleid in Nederland dat erop gericht is geweest ook het rijbewijs als wettelijk identificatiemiddel aan te wijzen is het rijbewijs inmiddels het meest gebruikte identiteitsdocument in Nederland. De aanwijzing tot identiteitsdocument staat in de Wet op de Identificatieplicht (WID). WID-middelen dienen een betrouwbare koppeling tussen de biografische gegevens en de biometrie te bevatten. Deze koppeling wordt momenteel gecreëerd bij de gemeentebalie. Daardoor kan een controleur, zoals een politieagent of bankmedewerker via een WID-middel de identiteit op betrouwbare wijze verifiëren. Op de WID kan door de politie gehandhaafd worden, als een agent vraagt om legitimatie is een burger verplicht deze aan te bieden. Daarnaast kunnen WID-middelen gebruikt worden om zorg af te nemen, bankrekeningen te openen, hotels te boeken en veel meer.

In het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 'Van deur tot deur'¹⁰ heeft het kabinet concrete acties en maatregelen opgenomen om het aantal verkeersdoden en verkeersslachtoffers terug te dringen. Een van de maatregelen uit dit plan is het advies Roemer¹¹ om te komen tot aanpassingen in de rijopleiding en het rijexamen. Dit moet leiden tot minder verkeersgevallen onder beginnende bestuurders, omdat deze, vaak jonge, bestuurders verhoudingsgewijs hier meer betrokken bij zijn.

¹⁰ Veilig van deur tot deur Het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Een gezamenlijke visie op aanpak verkeersveiligheidsbeleid

¹¹ Van rijles naar rijonderwijs - Advies Verbetering Autorijscholenbranche - April 2021

Verder is in Nederland bepaald dat jongeren van 17 jaar na het behalen van hun rijbewijs alleen mogen autorijden met een ervaren bestuurder tot zij 18 jaar zijn. Deze ervaren bestuurder moet voldoen aan een aantal eisen, zoals een minimumleeftijd van 27 jaar, minimaal 5 jaar rijervaring en geen zware verkeersovertredingen hebben begaan. Om aan te tonen dat aan de eisen voor begeleiding wordt voldaan is een begeleiderspas nodig. Zo doen jonge bestuurders onder begeleiding meer rijervaring op en kunnen ze in de auto iemand advies vragen. Het kabinet beschouwt dit systeem in beginsel als goed voor de verkeersveiligheid.

In Nederland wordt momenteel de rijgeschiktheid op verschillende momenten en manieren beoordeeld. Voordat een rijexamen wordt afgelegd, dient er een gezondheidsverklaring te worden ingevuld. Als de antwoorden op deze verklaring daartoe aanleiding geven, zal de rijgeschiktheid verder worden onderzocht door het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Bestuurders worden vanaf hun 75e bij iedere rijbewijsverlenging gekeurd, om de 5 jaar. Medische redenen kunnen aanleiding zijn voor een kortere geldigheidsduur en ook beroepschauffeurs van vrachtwagens en bussen worden bij iedere verlenging van hun rijbewijs medisch gekeurd. Het stelsel van medische geschiktheid wordt momenteel herzien. De herziening legt meer nadruk op bewustwording en eigen verantwoordelijkheid voor de burger om medische problemen die de verkeersveiligheid beïnvloeden zelf te melden en tegelijkertijd krijgt dit mogelijk ook een meer verplichtend karakter.

Tot slot heeft het kabinet met 16 landen die niet bij de EU of de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) horen een overeenkomst gesloten om rijbewijzen uit de desbetreffende landen om te wisselen. Dit zijn de enige niet-EU/EVA-landen waarbij een omwisseling van een buitenlands rijbewijs voor een Nederlands rijbewijs mogelijk is tenzij er sprake is van een kennismigrant. Voor inwoners die vallen onder de kennismigrantenregeling bestaat de mogelijkheid om hun rijbewijs, ongeacht het land van herkomst, in te wisselen. De in Nederland gestationeerde NAVO-militairen en geprivilegieerden en rijbewijzen van Aruba, Curaçao, Sint-Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba kunnen hun rijbewijs ook omwisselen in Nederland.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Verkeersveiligheid is een belangrijk speerpunt van het kabinet en de uitvoering van dit voorstel kan daar een wezenlijke bijdrage aan leveren. Een randvoorwaarde is dat het voorstel en de uitwerking hiervan aansluiten bij de uitvoeringspraktijk in Nederland.

De Commissie stelt een digitaal rijbewijs voor. Uitgangspunt daarbij is een actueel rijbewijzenregister dat aan de basis staat voor de gegevens op het digitale rijbewijs. Het kabinet is positief over het idee van het digitale rijbewijs en ziet hier verschillende voordelen van. Voordeel is dat je na je examen het rijbewijs kan aanvragen en er sneller een digitaal rijbewijs op je mobiele telefoon kan staan, omdat er geen rijbewijskaart meer gepersonaliseerd hoeft te worden. Tevens hoeven burgers geen fysiek rijbewijs meer aan te vragen en/of mee te nemen als ze hun mobiele

telefoon bij zich hebben. Voor de handhavende instanties is het voordeel dat het digitale rijbewijs geactualiseerd is als er bijvoorbeeld een rijontzegging wordt opgelegd. Voorwaarde is dan wel dat de achterliggende processen voor actualisering goed functioneren. Naast het positieve oordeel onderkent het kabinet verschillende aandachtspunten.

Een eerste aandachtspunt heeft betrekking op de gelijkstelling van het digitaal rijbewijs met het fysieke rijbewijs, zodat er dezelfde rechten aan kunnen worden ontleend. Dit roept de vraag op of dit ook tot gevolg zal hebben dat het digitale rijbewijs direct als WID-middel erkend dient te worden. Het voorstel heeft hierdoor effecten die mogelijk door de Commissie niet bedoeld zullen zijn. Het kabinet zal er in de onderhandelingen oog voor houden dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen het digitale en het fysieke rijbewijs voor de WID-functie van het rijbewijs. Een digitaal WID-middel vereist net als een fysiek WID-middel (het pasje) een bepaalde wijze van aanvraag en uitgifte, denk hierbij bijvoorbeeld aan het verschijnen bij een balie waar de identiteit wordt vastgesteld. Een digitaal middel vereist ook een digitale wijze van controleren. Dat zal technische apparatuur vereisen. Het kabinet wil dan ook zelf bepalen of en wanneer een digitaal rijbewijs een WID-middel wordt. Dat het digitale rijbewijs dezelfde rechten op het gebied van rijbevoegdheid geeft als het fysieke rijbewijs is voor het kabinet vanzelfsprekend.

Dit overziende stelt het kabinet zich de vraag of deze wijze en termijn van introductie wenselijk is. Daarom zet het kabinet er op in dat het digitale rijbewijs niet direct onbedoeld als WID-middel erkend wordt via de volledige gelijkstelling en dat lidstaten de ruimte krijgen om enkel het fysieke rijbewijs een WID-middel te laten zijn. De Commissie werkt naast het digitale rijbewijs ook aan een digitale identiteit via de *eIDAS-wallet*¹²¹³ en het digitaliseren van reisdocumenten. Voor Nederland vallen deze ontwikkelingen samen met het digitale rijbewijs, aangezien het fysieke rijbewijs is aangemerkt als WID-middel. Het kabinet zet in op het mogen maken van onderscheid tussen het fysieke en digitale rijbewijs voor wat betreft de WID-functie en of er zelf bepaald kan worden of en wanneer het digitale rijbewijs een WID-middel kan worden.

Het voorstel bevat eveneens een aanpassing van de *Single Digital Gateway verordening*¹⁴. Voorgesteld wordt om in bijlage II van de *Single Digital Gateway verordening* een procedure toe te voegen die ziet op het aanvragen en het vernieuwen van een rijbewijs. Dit betekent dat de procedure volledig digitaal en non-discriminatoir te doorlopen moet zijn, waarbij de bevoegde instanties op verzoek van de gebruiker digitaal gegevens uitwisselen via het *Once Only Technical System (OOTS)*. Hoewel het kabinet voorstander is van het digitaliseren van procedures zodat de gebruiker op een laagdrempelige manier gebruik kan maken van zijn rechten binnen de interne markt, roept deze toevoeging vragen op. Het kabinet zet in op verduidelijking hiervan. Het uitgeven van een identiteitsmiddel op basis van een volledig digitale procedure is onwenselijk,

¹² eIDAS Verordening EU 910/2014

¹³ Electronic Identities And Trust Services

¹⁴ Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort tot informatie, procedures en diensten voor hulp en probleemoplossing en verordening (EU) No 1024/2012 (OJ L 295, 21.11.2018, p. 1).

omdat het kabinet het van wezenlijk belang vindt dat bij de aanvraag of afgifte van een identiteitsdocument een contactmoment aan een balie van bijvoorbeeld de gemeente plaatsvindt.

Een tweede aandachtspunt is de handhaving ten aanzien van het digitale rijbewijs. Van belang is dat de geldigheid van het rijbewijs en eventuele rijbewijsmaatregelen die zijn getroffen, voor de handhavende instanties direct te raadplegen zijn. Ook moeten maatregelen zonder vertraging in het betreffende rijbewijsregister geregistreerd kunnen worden. Een digitaal middel vereist een andere werkwijze en beschikbaarheid van de nodige apparatuur waarbij bijvoorbeeld handhavende instanties moeten kunnen uitlezen en zo nodig muteren.

De vraag is ook hoe de politie moet omgaan met dubbelgangers waarvan de één het fysieke rijbewijs meedraagt en de ander het digitale. Verder is het wat het kabinet betreft onduidelijk hoe een digitaal rijbewijs in te vorderen, bijvoorbeeld van inwoners van andere lidstaten. Het kabinet zet zich ervoor in dat de richtlijn hierover helderheid verschaft.

Een derde punt is het voorstel de administratieve geldigheidsduur van de rijbewijzen te verhogen van 10 jaar naar 15 jaar. Dit is niet wenselijk omdat biometrische gegevens als foto's minder betrouwbaar worden na verloop van tijd. In Nederland is de grens gesteld op 10 jaar voor betrouwbaar gebruik. Het kabinet zal voorstellen om conform de norm voor identiteitsmiddelen deze termijn terug te brengen naar 10 jaar.

Het vierde punt van het kabinet is dat het voorstel een proefperiode bevat van minimaal twee jaar waarin de beginnende bestuurders worden onderworpen aan strengere regels inzake rijden onder invloed en er eventuele aanvullende nationale voorwaarden kunnen worden gesteld. Uit een nadere toelichting van de Commissie blijkt dat deze proefperiode geldt bij elke nieuwe rijbewijscategorie die wordt behaald. Het Kabinet voorziet uitvoerings- en handhavingsproblemen als dit voor elke behaalde categorie zou gaan gelden. Bijvoorbeeld zou iemand eerst beginnende bestuurder zijn, dan na een periode van minstens twee jaar niet meer en dan na het behalen van een aanhangerrijbewijs ineens weer wel. Dit maakt ook het registreren van punten voor de Nederlandse beginnersregeling ingewikkeld en het is daarnaast onlogisch, omdat iemand die na een aantal jaar ervaring in de auto niet opnieuw als beginner zou moeten worden aangemerkt als deze persoon dan een aanhangerrijbewijs haalt. Het kabinet zet zich ervoor in dat iedere bestuurder maar één keer beginnende bestuurder is, aangevuld met regels voor rijbewijzen die gehaald kunnen worden onder de 18 jaar. Waar de Commissie of lidstaten het noodzakelijk achten kan de beginnersperiode verlengd worden als iemand voor de eerste keer een bus- of vrachtwagenrijbewijscategorie haalt.

Met betrekking tot beginnende bestuurders is er ook aandacht voor de harmonisering van de begeleid rijden periode door de gehele Unie. Omdat het kabinet de voordelen ziet voor de verkeersveiligheid van een periode waarin bestuurders onder begeleiding ervaring opdoen in het verkeer, steunt het kabinet deze harmonisering. Het kabinet vindt het toevoegen van deze mogelijkheid voor vrachtwagenchauffeurs waarbij de begeleider beroepschauffeur moet zijn

verstrekking. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op inzetten om nationaal extra eisen te mogen stellen aan deze begeleiders, bijvoorbeeld een training of een examen en regels over diens rol en verantwoordelijkheid tijdens de rit.

De voorgestelde wijziging om alternatief aangedreven voertuigen met een toegestane maximum massa van meer dan 3500 kg tot 4250 kg met een rijbewijs B te mogen besturen vraagt om verduidelijking van wat met 'alternatief aangedreven' bedoeld wordt. De huidige definitie van 'alternative fuels'¹⁵ omvat ook (eco-)brandstoffen die geen of zeer beperkte invloed hebben op het gewicht van voertuigen die dan nog steeds zijn uitgerust met een conventionele verbrandingsmotor. Het kabinet streeft ernaar duidelijk op te nemen welke alternatieve brandstoffen dit betreft.

Het voorstel om het stapelen van examens te versimpelen waarmee geen rijbewijscategorie C of D meer nodig is om examen te kunnen doen voor rijbewijscategorie CE en DE is bedoeld om de administratieve lasten voor (beroeps)chauffeurs omlaag te brengen. Het kabinet volgt deze redenering, ondanks dat er dan nieuwe examens ontwikkeld moeten worden die de verkeersveiligheidsaspecten van beide examens afdekken. De Commissie geeft niet aan wat de effecten op de verkeersveiligheid van deze maatregel zouden kunnen zijn. Het kabinet zal op dit punt om een toelichting vragen.

De richtlijn heeft terecht aandacht voor de initiële rijvaardigheid en rijgeschiktheid. Bij verlenging van het rijbewijs is er uitsluitend aandacht voor de (medische kant van) rijgeschiktheid. Rijvaardigheid wordt in beginsel niet meer getoetst na het behalen van het examen. Het verkeersbeeld, de regels en de voertuigen veranderen in hoog tempo, verkeerskennis veroudert, ook voor meer ervaren bestuurders. Het kabinet ziet graag dat lidstaten de ruimte krijgen om bij verlenging van het rijbewijs eisen te stellen op het gebied van rijvaardigheid. Hiermee ontstaat er meer overeenstemming met de (professionele) praktijk.

Het scenario om rijbewijshouders periodiek een gezondheidsverklaring te laten invullen is als onderdeel van het stelseloptimalisatietraject in 2021¹⁶ onderzocht. Vanwege een mogelijk te verwachten negatief effect op de risicosturing en proportionaliteit van het stelsel en negatieve effecten op de uitvoering kreeg dit scenario op dat moment niet de voorkeur. Niettemin begrijpt het kabinet de wens van de Commissie om een verplichte *self assessment* voor de medische rijgeschiktheid bij iedere administratieve verlenging van het rijbewijs in te stellen. Het is voor het kabinet een uitgangspunt dat deze maatregel doeltreffend is, dat de administratieve en financiële lasten voor burgers niet onnodig toenemen en het systeem van medische keuringen (zowel aan de zijde van het CBR als aan de zijde van de keuringsartsen en medische behandelsector) niet overbelast raakt. Het kabinet zal in de onderhandelingen aandacht vragen voor een alternatieve manier om de medische rijgeschiktheid tussentijds te toetsen. Bijvoorbeeld door Lidstaten de mogelijkheid te geven om op specifieke hoog-risico-aandoeningen een meldplicht in te richten en

¹⁵ Richtlijn 96/53/EG artikel 2

¹⁶ Kamerbrief over uitkomst optimalisatietraject stelsel medische rijgeschiktheid inclusief bijlagen.

voor andere lichte aandoeningen in te zetten op bewustwording. Ditzelfde geldt ook voor het verlagen van de keuringsleeftijd van 75 naar 70 jaar en voor het verplicht invoeren van een onderzoek naar gezichtsvelddefecten bij examenkandidaten. Het kabinet is er wel voorstander van dat A en B rijbewijshouders met diabetes nog maar eens in de tien jaar gekeurd hoeven worden.

Het kabinet vraagt nog aandacht voor enkele zaken die niet zijn opgenomen in het huidige voorstel. Het kabinet zou graag zien dat de Commissie komt met aanbevelingen voor het gezichtsveld van de bestuurder waarbij het kabinet op dit moment bedenkingen heeft bij de praktische haalbaarheid en meerwaarde van de toevoeging van de beoordeling van het gezichtsveld bij het examen.

Voor het tegengaan van drugs in het verkeer worden geen nieuwe maatregelen voorgesteld. Het kabinet vindt dat onterecht. Het gebruik van drugs in het verkeer is de afgelopen jaren toegenomen en in Nederland wordt ingezet op een integrale aanpak van rijden onder invloed van alcohol, drugs en medicijnen die de rijvaardigheid beïnvloeden. Het kabinet is daarom voorstander van een nieuw Europees onderzoek zoals DRUID¹⁷. De resultaten van een dergelijk onderzoek kunnen aanleiding vormen tot aanpassing van eisen en normen op dit onderwerp die ook deze richtlijn raken.

In bijlage II met daarin de eisen voor de examens voor rijbewijzen wordt het gebruik van simulatoren voorgesteld voor gevaarlijke situaties die niet of moeilijk in de praktijk getraind kunnen worden. Het werken met simulatoren voor het toetsen van de rijvaardigheid in dergelijke situaties is logisch en in feite een veilige wijze om te trainen. Naast het gegeven dat er momenteel nog geen gestandaardiseerd (Europees) normenkader is voor verkeerssimulatoren is het gebruik van simulatoren nog geen verplicht onderdeel van het lesprogramma in Nederland. Dit leidt tot vraagtekens rond de uitvoerbaarheid binnen de termijn zoals voorzien en daarom vraagt het kabinet een langere implementatietijd en mogelijk andere invulling van gevaarherkenning. Bij het onderdeel "gedrag" (verschillende rijbewijs categorieën), wegeigenschappen, zijn tunnels toegevoegd. Het lijkt het kabinet zinvol die te verbreden naar 'meer risicovolle wegen zoals bijvoorbeeld wegen met tunnels, bruggen en kades', om het meer aan te kunnen laten sluiten bij de Nederlandse situatie.

Het kabinet constateert dat de mogelijkheid is opgenomen om de werking van ADS¹⁸ en ADAS¹⁹ te toetsen. We zouden deze mogelijkheden graag uitbreiden. ADAS zal steeds meer verplicht worden in voertuigen en daarmee is het goed om de examens hierop aan te passen. ADS kan mogelijk tijdelijk de rol van de bestuurder overnemen, wat grote impact zal hebben op wat er van een bestuurder wordt gevraagd. Hierbij wordt aangetekend dat de bevraging in het examen meerwaarde moet opleveren. Zo bevat het voorstel voor het theoretisch deel van het examen

¹⁷ Driving Under the Influence of Drugs, Alcohol and Medicines in Europe — findings from the DRUID project

¹⁸ (Automated Driving Systems, of: zelfrijdende functies)

¹⁹ (Advanced Driver Assistance Systems, of: rijhulpsystemen)

technische punten die moeilijk te bevragen zijn en waar aanpassing en/of verduidelijking noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen in de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, zijn aanpassingen noodzakelijk in het EU rijbewijzen netwerk oftewel in 'RESPER'²⁰. In de afgelopen jaren hebben de meeste lidstaten (waaronder Nederland) gekozen om binnen RESPER, het EUCARIS-platform²¹ te gebruiken voor de uitwisseling van rijbewijsgegevens. Slechts een klein aantal lidstaten heeft destijds gekozen om binnen RESPER de zogenaamde hub van de Europese Commissie te gebruiken voor de uitwisseling van informatie. Ter verbetering van de interoperabiliteit en om efficiëntieredenen zou definitief een keuze moeten worden gemaakt voor één Europese standaard.

In deze richtlijn wordt de eerste stap richting een Europees stelsel gemaakt, maar blijft het nog mogelijk om rijbewijzen van derde landen om te wisselen die niet door de Commissie zijn aangewezen, al krijgen deze rijbewijzen een speciale code waarmee het rijbewijs verder omgewisseld kan worden. Het voorstel komt overeen met de inzet van het kabinet de afgelopen jaren. Een ander voordeel van het voorgestelde systeem is dat de Commissie derde landen op veel verschillende aspecten zal doorlichten en daarmee een volledig beeld gevormd kan worden van de rijbewijssystemen van de derde landen en een goede vergelijking kan worden gemaakt met het Europese systeem. Het kabinet waakt er wel voor dat de Commissie prudent met deze verantwoordelijkheid omgaat en genoeg inspraak bij de procedure voor erkenning van derde landen waarborgt.

Een aantal voorstellen vraagt verdere uitwerking. Zo wil de Commissie het mogelijk maken dat iemand zijn examen mag doen in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, ondanks dat hij in een andere lidstaat woonachtig is. Het kabinet vindt dit voorstel moeilijk uitvoerbaar, omdat het ingaat tegen het principe dat je alleen examen kunt doen in het land waar je woont. Dit zou kunnen leiden tot de afgifte van een rijbewijs aan iemand met een al dan niet tijdelijk adres in het buitenland en inwoners van andere lidstaten in Nederland. Deze bepaling lijkt niet uitvoerbaar voor betrokken organisaties, hoewel het kabinet begrip heeft voor de achterliggende wens van de maatregel.

Tot slot zijn bepaalde codes, rijbewijscategorieën en medische vereisten van het rijbewijs niet duidelijk of logisch geformuleerd en zijn bepaalde eisen aan het rijbewijsdocument moeilijk te implementeren. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen in de onderhandelingen.

²⁰ Het EU rijbewijzen netwerk wordt RESPER genoemd. Dit is een Franse afkorting: *réseau permis de conduire*. In het Engels wordt *Driving Licence Network* gebruikt.

²¹ EUCARIS is het Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem dat wordt gebruikt voor het automatisch doorzoeken van voertuigregistratiegegevens onder richtlijn (EU) 2015/413. EUCARIS is een afkorting van *European Car and Driving License Information System*.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat veel andere lidstaten net als het kabinet moeite hebben met de voorgestelde snelle implementatietermijn van het digitale rijbewijs. Met name om dit op zo'n korte termijn technisch en juridisch volledig te hebben ingeregeld met daarbij de aansluitingen, waarmee alle handhavende instanties er op kunnen handhaven. Van een aantal voorstellen worden uitdagingen voorzien bij de uitvoering zoals bijvoorbeeld bij de invoering van rijsimulatoren in het examen en de medische *self-assessment*. Van de overige voorstellen kan het zijn dat bepaalde lidstaten die graag de controle hebben over rijbewijsprocessen liever minder verstrekkende voorstellen van de Commissie zouden zien. Zo wordt met het voorstel van de Commissie de bevoegdheid voor omwisselingen verplaatst naar de Commissie en stelt de Commissie strengere regels voor ten opzichte van medische eisen, waar lidstaten die eerst zelf mochten bepalen. Andere landen zullen hier juist voor zijn omdat het een bijdrage kan leveren aan de verkeersveiligheid.

De positie van het Europees Parlement met betrekking tot dit voorstel is nog niet bekend. Het voorstel zal behandeld worden in het comité Vervoer en Toerisme (TRAN) van het Europees Parlement.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 91, lid 1, onder c, VWEU bepaalt dat de Europese Unie bevoegd is op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid maatregelen vast te stellen ter verbetering van de veiligheid van het vervoer, met inbegrip van de verkeersveiligheid. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten op basis van artikel 4, lid 2, sub g van het VWEU.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het moderniseren van het rijbewijssysteem om regels voor rijbewijzen toekomstbestendig te maken en daarnaast de verkeersveiligheid te verbeteren. Rijbewijskwesties bevatten internationale aspecten die niet door de afzonderlijke lidstaten alleen kunnen worden bestreken om vrij verkeer van goederen en personen door de Unie te faciliteren. De nieuwe regels die met dit voorstel worden ingevoerd, kunnen verder alleen op het niveau van de Europese Unie doelmatig worden verwezenlijkt omdat de problemen die daarmee worden geadresseerd veelal een grensoverschrijdende dimensie hebben. Het is van belang dat deze regelgeving op EU-niveau wordt vastgesteld om uniformiteit te bereiken zodat alle bestuurders voldoen aan de minimale veiligheidseisen in het verkeer. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) *Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het doel van het voorstel is het moderniseren van het rijbewijssysteem om regels voor rijbewijzen toekomstbestendig te maken en daarnaast de verkeersveiligheid te verbeteren. De voorgestelde wijzigingen zijn geschikt om dat doel te bereiken, omdat bestuurders beter voorbereid de weg op gaan en er een Europese uitwisseling van systemen zal komen. Bovendien gaat het voorstel niet verder dan noodzakelijk, omdat daar waar mogelijk het voorstel de lidstaten de ruimte geeft om de regels voor hun land te specificeren.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) *Consequenties EU-begroting*

De consequenties voor de EU-begroting zijn minimaal, omdat de verwachting is dat alles uit de bestaande budgetten kan worden bekostigd. Daarom rekent de Commissie op een impact van 0,2 miljoen euro, waarvan 0,11 in het eerste jaar: 2025. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De financiële consequenties voor de overheid zien op verschillende onderdelen. Met name de implementatie van de voorstellen in nationale wet- en regelgeving zal van de Rijksoverheid capaciteit vragen. De personele, administratieve of financiële consequenties van de richtlijn zijn verder nog niet volledig vast te stellen door de uitvoeringsinstanties die betrokken zijn bij het voorstel. Dat heeft mede te maken met de nadere uitwerking op onderdelen die de Commissie in het vooruitzicht stelt. Dat er impact zal zijn is wel duidelijk. De aanvraag en afgifte van een digitaal en fysiek rijbewijs en de uitbreiding en gebruik van het Europese Rijbewijsnetwerk (RESPER) en wijzigingen in het registratie en afgifteproces van rijbewijzen, zullen conform implementaties van andere richtlijnen waarschijnlijk aanzienlijk zijn voor de Dienst wegverkeer (RDW). Daarnaast moet het CBR de examens aanpassen aan de nieuwe eisen zoals voorgesteld in de richtlijn en de medische eisen verwerken in de systemen. Mogelijk betekent dit ook het uitbreiden van de capaciteit. Organisaties die het digitale rijbewijs dienen uit te lezen of mutaties te kunnen verwerken, zoals OM, handhavings- en opsporingsinstanties, zullen hiervoor de nodige investeringen moeten doen.

De gepresenteerde voorstellen voor wet- en regelgeving om deze richtlijn te implementeren zullen, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale procedure (uitvoeringstoetsen), worden beoordeeld op kosten en baten. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De financiële consequenties voor burgers en bedrijfsleven van dit voorstel verschillen per onderdeel. De baten van het voorstel voor de samenleving zitten met name in een verbeterde verkeersveiligheid waarmee het aantal ongevallen met letsel dan wel met dodelijke afloop en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke en financiële lasten zou kunnen dalen. Het digitale rijbewijs kan voor burgers een lastenvermindering opleveren omdat ze geen fysiek rijbewijs meer hoeven aan te vragen en dit ook niet meer mee hoeven te nemen. Daarnaast kunnen burgers met dit voorstel een rijbewijscategorie CE of DE halen zonder dat ze daarvoor eerst rijbewijscategorie C of D moeten halen waardoor ze minder examens moeten doen en tegelijkertijd examens meer ingericht zullen zijn op de huidige situatie van het verkeerssysteem van deze tijd. Het voorstel leidt niet tot een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Verder is voor bedrijven de lastenverlichting van het met een elektrisch voertuig met een toegestane maximum massa tot 4250kg mogen rijden met rijbewijscategorie B interessant. Zij vormen een voorname doelgroep van deze maatregel en zullen hiermee ook minder hordes ondervinden om hun wagenpark te elektrificeren. Een laatste lastenverlichting heeft te maken met begeleid rijden. Zoals de Commissie voorstelt kunnen jongeren van 17 al begeleid rijden en in een vrachtwagen onder begeleiding van een beroepschauffeur. Dit kan jongeren van 17 jaar enthousiasmeren om voor het chauffeursvak te kiezen en daarmee een bijdrage leveren aan het terugbrengen van het chauffeurstekort. Naar verwachting zal deze maatregel voor de Nederlandse situatie niet veel uitmaken omdat het in Nederland al mogelijk is om met 18 jaar het vrachtwagenrijbewijs te halen, waar de huidige richtlijn 21 jaar voorschrijft.

Mogelijke verzwaringen in het voorstel zien met name op bepaalde medische eisen waar burgers vaker over zullen worden bevroegd. Dit hangt in belangrijke mate af van de nadere uitwerkingen waar de Commissie nog mee zal komen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten van dit voorstel zijn beperkt. Dit zit met name in het omwisselbeleid waar de Commissie meer zeggenschap over krijgt. Op het moment dat de Commissie bepaalde landen toegang geeft tot omwisseling van een rijbewijs kan het zijn dat, als deze groep mensen ook al in een Lidstaat kan of mag verblijven en werken, er een toename van (beroeps)chauffeurs uit de desbetreffende landen ontstaat.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo).

Meerdere artikelen in de richtlijn zorgen voor nieuwe verantwoordelijkheden voor de Commissie en/of de lidstaten. Het introduceren van een digitaal rijbewijs vereist aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994, het Reglement rijbewijzen en onderliggende regelgeving. Daarnaast wordt voorgesteld dat het digitale rijbewijs volledig gelijkwaardig is aan het huidige fysieke rijbewijs. Deze gelijkwaardigheid ligt voor de hand voor wat betreft de functie van het aantonen van de rijbevoegdheid. Het kabinet kan echter op dit moment, nu veel technische aspecten

rondom het digitale rijbewijs (en de Europese Digitale Wallet) nog moeten worden uitgewerkt en ontwikkeld, geen voorstander zijn van deze gelijkwaardigheid voor de functie van het rijbewijs ten aanzien van de WID. Het kabinet wil op het punt van WID juridisch onderscheid kunnen maken tussen het digitale en fysieke rijbewijs zodat het digitale rijbewijs niet direct moet worden aangenomen als identiteitsbewijs, maar hier een eigen tijdpad met bijbehorende voorwaarden voor kan worden ingericht. Uiterlijk 18 maanden na het aannemen van het voorstel, stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast met gedetailleerde bepalingen inzake de interoperabiliteit, de beveiliging en het testen van mobiele rijbewijzen, met inbegrip van de verificatiefuncties en de interface met nationale systemen. Pas dan is er een volledig beeld van de wijzigingen op lager niveau. Ook de andere voorstellen vragen waarschijnlijk aanpassingen in wetgeving. In de Wegenverkeerswet 1994 en het reglement rijbewijzen en onderliggende regelgeving staan onder andere de medische eisen, de eisen voor examens, de bepalingen over omwisselingen en de beginnersregeling uitgewerkt. Deze zullen mogelijk moeten worden aangepast om de richtlijn te kunnen implementeren.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Gedelegeerde handelingen

Het herzieningsvoorstel voor de richtlijn kent in artikel 4, achtste lid, artikel 5, zesde lid, artikel 10, zevende en achtste lid, en artikel 16, tweede lid, een vijftal gedelegeerde bevoegdheden toe aan de Commissie.

De Commissie mag volgens het voorstel gedelegeerde handelingen vaststellen die bijlagen I, II, III, IV V en VI van de richtlijn wijzigen indien dat noodzakelijk is vanwege technische, operationele en wetenschappelijke ontwikkelingen. Het is mogelijk dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen, omdat de bevoegdheden zien op de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de richtlijn. Bovendien acht het kabinet de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden wenselijk. De gedelegeerde handelingen kunnen onder meer betrekking hebben op medische ontwikkelingen waardoor chauffeurs geen of minder medische risico's meer zouden hebben bij bepaalde aandoeningen, alsook de doorontwikkeling van het fysieke en digitale rijbewijs naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Ook het kunnen actualiseren van de eisen aan theorie- en praktijkexamens en aan examinatoren lijkt logisch, omdat de technologische ontwikkelingen in voertuigen kunnen vragen om andere kennis en vaardigheden om deze verkeersveilig te kunnen besturen.

Daarnaast ligt voor de hand dat gedelegeerde bevoegdheden worden toegekend, omdat het hier gaat om wijziging van de bijlagen van de richtlijn. De bevoegdheden zijn tevens voldoende afgebakend naar doelstelling, inhoud en strekking. De mogelijkheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is beperkt tot een periode van 5 jaar. Deze periode wordt telkens met 5 jaar verlengd, tenzij de Raad of het Europees Parlement daartegen bezwaar maakt. Het kabinet vindt daarmee ook de duur van de bevoegdheid voldoende ingekaderd.

Uitvoeringshandelingen

Het herzieningsvoorstel voor de richtlijn kent een zestal uitvoeringsbevoegdheden toe aan de Commissie.

- In artikel 4, zevende lid, is de mogelijkheid opgenomen om in uitvoeringshandelingen gedetailleerde bepalingen vast te stellen over de interoperabiliteit en beveiligingsmaatregelen in relatie tot QR-codes die worden gedrukt op fysieke rijbewijzen.
- Artikel 5, zevende lid, verplicht de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen over de interoperabiliteit, de beveiliging, en het testen van mobiele rijbewijzen. Dit betreft niet-essentiële onderdelen van de richtlijn, waardoor het toekennen van de uitvoeringsbevoegdheid mogelijk is. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheid is ook wenselijk. Om de interoperabiliteit en beveiliging van QR-codes en het mobiele rijbewijs te garanderen, zijn maatregelen op EU-niveau noodzakelijk.
- Artikel 10, vierde lid, geeft de Commissie de bevoegdheid om in crisissituaties, welke meerdere lidstaten raken, middels uitvoeringshandelingen de administratieve geldigheid van bepaalde categorieën rijbewijzen te verlengen, die anders zouden verlopen.
- Artikel 10, zesde lid, verleent de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen de inhoud vast te stellen van de gezondheidsverklaring die moet worden overlegd overeenkomstig punt 3 in bijlage III van de richtlijn.
- Artikel 19, vijfde lid, regelt dat de Commissie uitvoeringshandelingen vaststelt wat betreft de operationele en technische voorwaarden en de interface van het Europese Rijbewijsnetwerk.
- Artikel 12, zevende lid, geeft de Commissie de mogelijkheid om uitvoeringsbesluiten te nemen, waarin derde landen worden aangewezen die een vervoersraamwerk hebben dat geheel of gedeeltelijk een niveau van verkeersveiligheid garandeert dat vergelijkbaar is met dat van de Unie. In dat geval kunnen rijbewijzen van deze derde landen worden vervangen zonder dat een dergelijke vervanging op het rijbewijs van een lidstaat hoeft te worden vermeld.

In de uitvoeringshandelingen zullen geen essentiële onderdelen van de richtlijn worden geregeld. De toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden is daarmee mogelijk. Daarbij ligt de keuze voor uitvoeringsbevoegdheden voor de hand, omdat het gaat om i) handelingen die waarborgen dat de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, ii) handelingen tot het vaststellen van operationele en technische voorwaarden ter uitvoering van de richtlijn, en iii) handelingen van individuele strekking waarin derde landen worden aangewezen. Bovendien is de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid en flexibiliteit voor aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen en de mogelijkheid tot adequate reactie in bovengenoemde crisissituaties wordt geborgd. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden.

Wat betreft de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van de Comitologieverordening (EU) 182/2011 van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in deze voorgestelde procedure, gelet op artikel 2, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel iii, van de Comitologieverordening. Daarnaast is op artikel 10,

vierde lid, de spoedprocedure van artikel 8 van de Comitologieverordening van toepassing. Gezien het spoedeisende karakter van de maatregelen ligt ook de keuze voor deze procedure voor de hand.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Artikel 25 van het voorstel beschrijft dat lidstaten uiterlijk 2 jaar na de datum van inwerkingtreding moeten voldoen aan de richtlijn en de bijbehorende wet- en regelgeving moeten hebben gepubliceerd, die vervolgens uiterlijk een jaar later in werking moet zijn getreden. Het kabinet acht deze termijn ambitieus, zeker wanneer het gaat over het inrichten en aanpassen van IT-processen en eisen aan de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van het digitale rijbewijs. Het kabinet zal hier dan ook aandacht voor vragen bij de Commissie. De termijn van 2 jaar is te kort omdat regelgeving op wetsniveau gewijzigd moet worden. Deze procedure duurt langer, mede omdat er gewacht moet worden op de uitvoeringshandelingen met betrekking tot de interoperabiliteit, de beveiliging en het testen van digitale rijbewijzen, met inbegrip van de verificatiefuncties en de interface met nationale systemen. Voor zover er wijzigingen nodig zijn op het gebied van de ministeriële regelingen, is deze termijn haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Volgens het voorstel zal de Commissie iedere vijf jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de uitvoering van deze richtlijn, met inbegrip van het effect ervan op de verkeersveiligheid. Een uniforme wijze van meten door de gehele Unie is hierbij welkom. De lidstaten informeren de Commissie jaarlijks over het aantal afgegeven, vernieuwde, vervangen, ingetrokken en ingewisselde rijbewijzen voor elke categorie, met inbegrip van gegevens over de afgifte en het gebruik van mobiele rijbewijzen. Het kabinet acht het wenselijk dat dergelijke rapportageverplichtingen aan lidstaten, als ook aan de Commissie, worden opgelegd, o.a. vanwege de verkeersveiligheid en de snelle beleidsontwikkelingen op het terrein van ICT.

e) Constitutionele toets

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De implicaties voor de uitvoering hebben met name betrekking op het CBR en de RDW. Het CBR heeft als kerntaak het afnemen van examens voor de verschillende rijbewijscategorieën. Op het moment dat het voorstel is vastgesteld moeten alle theorie- en praktijkexamens worden aangepast aan de nieuwe eisen. Het CBR is daarnaast onder andere verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) de medische keuringen. Hier verandert het een en ander en met name in de voorgestelde 'self-assessment'. Dit kan betekenen dat er veel meer gezondheidsverklaringen worden aangevraagd en mogelijk kan dit leiden tot meer keuringen.

Ook de RDW wordt geraakt door dit voorstel. Zij beheren het rijbewijsregister en zijn de producent van het rijbewijs, daarnaast verandert ook het systeem van omwisselingen waar de RDW momenteel een grote rol in heeft. Met het in het leven roepen van een digitaal rijbewijs heeft het voorstel impact op de rol van de RDW. De RDW is sterk betrokken bij de ontwikkeling van het digitale rijbewijs en heeft hier in de loop der jaren veel expertise in opgebouwd. Wel verandert het invoeren hiervan de werkwijze van de RDW en gemeenten. Waar nu nog rijbewijzen worden aangevraagd en uitgegeven bij een gemeentebalie kan volgens dit voorstel het rijbewijs geheel digitaal worden aangevraagd en verkregen. Het voorstel stelt daarnaast ver(der)gaande uitwisseling tussen lidstaten van rijbewijsgegevens voor en ook daar zal de RDW de systemen op moeten inrichten.

Voor de handhaving is het voorstel ook relevant. Met name als burgers een digitaal rijbewijs tonen waar nu nog een fysiek model is toegestaan moet de handhaver dusdanig zijn uitgerust dat dit digitale rijbewijs ook uitleesbaar is. Daarnaast moeten rijbewijsmaatregelen (zoals bijvoorbeeld een tijdelijke schorsing) direct in het digitale rijbewijs geregistreerd kunnen worden. Ook moet handhaving op de hoogte zijn van nieuwe geldende regels en bijvoorbeeld de instrumenten hebben om de uitzondering voor alternatief aangedreven voertuigen tot 4250 kilogram te herkennen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen tot mogelijk licht positief vanwege een EU brede en uniforme standaard bij de omwisseling van rijbewijshouders uit deze landen.