
67

Besluit van 4 februari 2002 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (verbod handmatig telefoneren)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 7 december 2001, nr. CDJZ/WBI/2001-1609, Centrale Directie Juridische Zaken;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994;
De Raad van State gehoord (advies van 24 januari 2002, no. W09.01.0667/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 31 januari 2002, nr. HDJZ/AWW/2002-216, Hoofddirectie Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk II, paragraaf 27, komt te luiden:
Paragraaf 27 Autogordels en kinderbeveiligingssystemen.

B

Na artikel 61 wordt een paragraaf ingevoegd luidende:

Paragraaf 30 Gebruik van mobiele telecommunicatieapparatuur

Artikel 61a

Het is degene die een motorvoertuig, bromfiets of invalidervoertuig bestuurt verboden tijdens het rijden een mobiele telefoon vast te houden.

C

Het opschrift van hoofdstuk VI, paragraaf 2, komt te luiden: Paragraaf 2 Autogordels en kinderbeveiligingssystemen.

D

In artikel 88, eerste en vijfde lid, wordt «kinderbeveiligingsmiddelen» vervangen door: kinderbeveiligingssystemen.

E

In artikel 92, eerste lid, wordt «49 tot en met 61» vervangen door: 49 tot en met 61a.

¹ Stb. 1990, 459, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 18 oktober 2001, Stb. 519.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onder b van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 4 februari 2002

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Uitgegeven de *veertiende* februari 2002

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

§ 1. Algemeen

Het handmatige telefoneren en het gelijktijdig besturen van een motorvoertuig, invalidervoertuig of bromfiets vormt een gevaar voor de verkeersveiligheid. De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid schat dat per jaar in het verkeer enkele tientallen doden en bijna driehonderd gewonden vallen door het gebruik van de mobiele telefoon. De oorzaak hiervan is gelegen in een tweetal factoren. Ten eerste is bij het handmatig telefoneren – vaak gedurende enige tijd – slechts één hand beschikbaar voor het verrichten van de noodzakelijke verkeershandelingen. Ten tweede wordt de aandacht van de bestuurder door het voeren van een telefoongesprek afgeleid van de verkeerssituatie. Door de combinatie van deze twee factoren ontstaat een niet te veronachtzamen risico voor de verkeersveiligheid.

Ondergetekende was in eerste instantie geen voorstander van het invoeren van een expliciet verbod op het handmatige gebruik van de mobiele telefoon in het verkeer. Getracht is het handmatige telefoneren achter het stuur terug te dringen door middel van de voorlichtingscampagne Handsfree bellen is veiliger. De gevallen waarin het telefoneren achter het stuur daadwerkelijk gevaar oplevert voor de verkeersveiligheid konden worden aangepakt door toepassing van artikel 5 Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994), het algemeen verbod op het veroorzaken van gevaar of hinder op de weg. Uit de evaluatie van de voorlichtingscampagne blijkt echter dat deze tot onvoldoende resultaat heeft geleid. Weliswaar is het gebruik van hands free sets bij bestuurders die zelf aangeven regelmatig te telefoneren tijdens het rijden gestegen, maar de groep bestuurders die daarvan nog geen gebruik maakt blijft groot.

De zorg van de Tweede Kamerleden Valk en Eurlings over dit onderwerp heeft ertoe geleid dat zij op 22 juni 2000 een initiatiefwetsvoorstel indienden dat strekt tot het opnemen van een strafbaarstelling van het handmatig telefoneren tijdens deelname aan het verkeer in de Wegenverkeerswet 1994 (Kamerstukken II 1999/2000, 27 202, nrs. 1–3).

Het uitblijven van de gewenste resultaten van de voorlichtingscampagne en bestaande wetgeving, alsmede het initiatiefwetsvoorstel van Valk en Eurlings, hebben uiteindelijk geleid tot herziening van het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van het invoeren van een verbod. Daarbij komt dat het opnemen van een verbod op het handmatige gebruik van de mobiele telefoon in het verkeer aansluit bij de ontwikkelingen die op dit terrein gaande zijn in diverse andere Europese landen (onder andere België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Oostenrijk, Portugal en Spanje).

Bij brief van 17 mei 2001 is het voornemen tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in verband met het opnemen van een verbod op het handmatig gebruik van mobiele telecommunicatieapparatuur aan de Tweede Kamer aangekondigd (Kamerstukken II 2000/01, 26 115, nr. 24). Systematisch gezien past een dergelijk verbod beter in het RVV 1990 dan in de WVW 1994. De RVV 1990 behelst immers de concrete verboden op het terrein van de gedragsregels die niet als misdrijf worden bestraft. Bovendien heeft wijziging van de RVV 1990 tot voordeel dat de verbodsbepaling aanzienlijk sneller in werking zal kunnen treden dan een wijziging van de WVW 1994. Het betreft immers een wijziging van een algemene maatregel van bestuur.

§ 2. Inhoud van de verbodsbepaling

Artikel 61a van het RVV 1990 richt zich tot degene die een motorvoertuig, invalidenvoertuig of bromfiets bestuurt. Het verbod strekt zich niet mede uit tot fietsen omdat deze, gelet op hun geringe gewicht en de beperkte snelheid die ermee kan worden bereikt, aanzienlijk minder gevaar op de weg opleveren. Overigens blijft artikel 5 WVV 1994 hier ook van toepassing. Dat betekent dat indien een fietser door het gebruik van een mobiele telefoon gevaar of hinder op de weg veroorzaakt, hij een strafbaar feit pleegt en daarvoor kan worden veroordeeld. Bestuurders die vallen onder het begrip degene die een motorvoertuig bestuurt, zijn bijvoorbeeld automobilisten, vrachtwagen- en buschauffeurs en motorrijders. Het gaat daarbij bovendien om degene die daadwerkelijk achter het stuur zit, de feitelijk bestuurder. Het verbod strekt zich dus niet uit tot de rij-instructeur die wordt geacht onder zijn onmiddellijk toezicht een motorvoertuig te doen besturen. Dit komt tot uitdrukking door het gebruik van het begrip «degene die een motorvoertuig bestuurt» in plaats van de term bestuurder. Onder het begrip bestuurder valt immers ingevolge artikel 1, onderdeel f, onder 2, RVV 1990 ook de rij-instructeur.

Het verbod beperkt zich voorts tot die gevallen waarin deze bestuurders rijdend deelnemen aan het verkeer. Wie het voertuig heeft geparkeerd of daarmee stilstaat mag dus wel handmatig gebruik maken van een mobiele telefoon.

In artikel 61a RVV 1990 wordt gesproken van het vasthouden van een mobiele telefoon en niet van telefoneren. Hiervoor zijn verschillende redenen te geven. Ten eerste wordt hiermee de afwijzing van het fysieke aspect van het handmatig telefoneren beter tot uitdrukking gebracht. Onder vasthouden wordt verstaan het in de hand houden, het tussen oor en schouder geklemd houden etc. Ten tweede kan bij de term telefoneren onduidelijkheid bestaan wanneer daarvan sprake is. Is dat op het moment dat de telefoon ter hand wordt genomen, een nummer wordt ingetoetst of bijvoorbeeld op het moment dat de verbinding tot stand komt. Ten derde wordt met de term telefoneren de reikwijdte beperkt tot de overdracht van spraak. Door de gekozen formulering van artikel 61a RVV 1990 wordt tevens het verzenden of ontvangen en lezen van SMS-berichten of e-mailberichten of het internetten met een mobiele telefoon tijdens het rijden onder de verbodsbepaling gebracht. Ten vierde heeft het openbaar ministerie aangegeven dat een verbod op het telefoneren aanzienlijk moeilijker te handhaven is dan een verbod op het vasthouden van een mobiele telefoon. Immers steeds zal moeten worden vastgesteld dat ook daadwerkelijk werd getelefoneerd met het apparaat. Het is niet onaanneemelijk dat de verdachte zich zal verweren met de mededeling dat hij weliswaar met een telefoon aan het oor zat, maar dat er geen verbinding was en dat hij dus niet daadwerkelijk aan het telefoneren was. Hoewel, zoals in paragraaf 3 wordt omschreven, in dergelijke gevallen de officier van justitie wel inlichtingen betreffende de telecommunicatie kan vorderen teneinde vast te stellen of ook daadwerkelijk gebruik is gemaakt van de mobiele telefoon, is een verbod op het vasthouden van dergelijke apparatuur aanzienlijk eenvoudiger te handhaven.

Onder mobiele telefoon wordt verstaan een apparaat dat bestemd is voor het gebruik van mobiele openbare telecommunicatiediensten. Hieronder vallen niet de zogenoemde 27MC-bakkies. Deze maken immers geen gebruik van het mobiele telecommunicatienetwerk. Ook apparaten die worden gebruikt ten behoeve van het gesloten netwerkverkeer, zoals mobilofoons van de politie en taxichauffeurs, vallen hier niet onder.

§ 3. Handhaving van het verbod

De handhaving zal plaatsvinden door bestuurders staande te houden die zichtbaar met een telefoon in de hand – meestal aan het oor – aan het rijden zijn. Op dat moment wordt op heterdaad een overtreding van artikel 61a RVV 1990 geconstateerd en kan de politie hen op grond van artikel 53 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) aanhouden. Dit kan van belang zijn wanneer de verdachte na staande houding ontkent tijdens het rijden een mobiele telefoon te hebben vastgehouden. De telefoon kan met het oog op de waarheidsvinding in beslag worden genomen (artikel 95 jo. 94 Sv.). Zo nodig kan daartoe het vervoermiddel worden doorzocht (artikel 96b Sv.) of kan de verdachte aan zijn kleding worden onderzocht (artikel 56, tweede lid, Sv.).

Bovendien kan de officier van justitie op basis van artikel 126n Sv. zo nodig vorderen dat door de netwerkaanbieder informatie wordt verstrekt over de gebruikmaking van een openbare mobiele telecommunicatiedienst. Aldus kan worden achterhaald of op het moment dat de overtreding werd geconstateerd en op de plaats van het delict inderdaad gebruik is gemaakt van de desbetreffende telecommunicatieapparatuur.

§ 4. Kosten

Ten aanzien van de voorlichting over dit verbod is een bedrag van 1 500 000 gulden (680 670 euro) uitgetrokken. De handhaving van het verbod zal deel uitmaken van de reguliere handhavingsactiviteiten van de politie en in dat kader geen extra kosten met zich meebrengen.

§ 5. Adviezen over dit besluit

Dit besluit is voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ondersteunt het verbod. Zij geeft in overweging het verbod ook te richten tot bestuurders van een invalide voertuig of zelfs een fiets. Om de in paragraaf 2 uiteengezette redenen is er echter voor gekozen het verbod niet mede op fietsers van toepassing te laten zijn. Wel is naar aanleiding van dit advies het verbod uitgebreid tot de bestuurders van een invalide voertuig, daar deze voertuigen op een lijn te stellen zijn met bromfietsen. Het College van procureurs-generaal plaatst in zijn advies kanttekeningen bij de noodzakelijkheid en de handhaafbaarheid van het verbod. Zoals eerder gezegd nopen de uitkomsten van de evaluaties, de indiening van het initiatiefvoorstel en de aansluiting bij de wetgeving in andere landen echter tot invoering van een verbod in het RVV 1990. Wat betreft de handhaafbaarheid is aan een aantal van de bezwaren van het College van procureurs-generaal tegemoetgekomen. De handhaafbaarheid is vereenvoudigd door in de delictsomschrijving gebruik te maken van de aanduiding «mobiele telefoon», welke aansluit bij het normale taalgebruik en niet bij de technische terminologie uit de telecommunicatiewetgeving.

Tevens is mede naar aanleiding van het advies het onderdeel van het verbod geschrapt dat betrekking had op het vasthouden van een op een mobiele telefoon gelijkend voorwerp. De werkingssfeer van het verbod zou hiermee te ver worden opgerekt en daarmee zijn doel voorbij schieten.

Niet overgenomen is de aanbeveling het vasthouden van de mobiele telefoon in een rijdende file toe te laten. In de eerste plaats kan ook bij hogere snelheden sprake zijn van een file, waardoor de mate van gevaarzetting hier evenzeer noopt tot een verbod. Daarnaast mag het

risico dat handmatig telefoneren in het leven roept ook bij een langzaam rijdende file in zodanige mate aanwezig worden geacht, dat er geen reden is om dit gedrag niet onder het verbod te laten vallen.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft bezwaren tegen de nadruk die in het verbod wordt gelegd op het handmatige aspect van het gebruik van de mobiele telefoon. Andere vormen van telefoneren zouden evenzeer gevaar voor de verkeersveiligheid opleveren. De uitkomsten van de evaluaties en de noodzaak tot handhaafbaarheid van het verbod, geven echter in samenhang met elkaar voldoende reden om het verbod te beperken tot het handmatige gebruik van de mobiele telefoon.

De NOvA bestrijdt tevens de noodzaak van het bestaan van een expliciet verbod naast artikel 5 van de WVV 1994. Hiermee wordt echter voorbij gegaan de eis van concrete gevaarzetting die dit artikel stelt. De bedoeling van opneming van onderhavig verbod in het RVV 1990 is om duidelijk te maken dat het rijden met een telefoon in de hand onder alle omstandigheden ongewenst en potentieel gevaarzettend is en daarom niet mag. Of het daarbij reeds mis is gegaan, is, anders dan bij artikel 5 WVV 1994, niet relevant.

Het derde bezwaar van de NOvA betreft het bestanddeel «tijdens het rijden». Dit zou handhavingsproblemen met zich meebrengen wanneer er alleen sprake is van het iets voor- of achteruit rollen van de wielen van het voertuig. Dergelijke grensgevallen zijn evenwel eigen aan de formulering van deze en vergelijkbare (gedrags-)voorschriften. Uit de aard en strekking van het verbod vloeit echter voort dat in een dergelijke geval vervolging niet opportuun lijkt.

In de vierde plaats omvat het bestanddeel vasthouden naar het oordeel van de NOvA mede handelingen die zulk een bescheiden bedreiging voor de verkeersveiligheid zouden opleveren dat strafbaarstelling niet opportuun wordt geacht. Voorgesteld wordt derhalve het bestanddeel vasthouden te wijzigen in het bestanddeel vasthouden om te telefoneren. Dit advies wordt niet opgevolgd, omdat hiermee de in de tweede paragraaf geschetste bewijsproblematiek zou worden binnengehaald. Dit zou de handhaafbaarheid van het verbod te zeer doen verslechteren.

§ 6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A, C en D (hoofdstuk II, paragraaf 27, hoofdstuk VI, paragraaf 2 en artikel 88 van het RVV 1990)

Enkele onderdelen van het RVV 1990 dienen nog te worden aangepast aan de wijziging van het met ingang van 2 juni 2001 in werking getreden koninklijk besluit van 15 mei 2001 (Stb. 243) waarbij in het eerste en tweede lid van artikel 59 van het RVV 1990 de term «kinderbeveiligingsmiddel» is vervangen door de term «kinderbeveiligingssysteem». Het gaat om de opschriften van een tweetal paragrafen en artikel 88, eerste en vijfde lid, van het RVV 1990. De onderdelen A, C en D van artikel I bewerkstelligen deze aanpassing alsnog.

Onderdeel B (artikel 61a van het RVV 1990)

Dit artikelonderdeel is reeds besproken in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel E (artikel 92 van het RVV 1990)

Teneinde overtreding van het verbod, neergelegd in artikel 61a, als strafbaar feit aan te merken, dient artikel 92, eerste lid, van het RVV 1990 te worden aangevuld. Ingevolge artikel 177, eerste lid, onderdeel d, van de

WVV 1994 kan overtreding van artikel 61a RVV 1990 worden bestraft met hechtenis van ten hoogste 2 maanden of een geldboete van de tweede categorie.

Artikel II

Ingevolge artikel 2b, eerste lid, van de WVV 1994 dient het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur na de vaststelling aan de beide Kamers der Staten-Generaal te worden voorgelegd. Deze overlegging vloeit voort uit het feit dat de onderhavige wijziging van het RVV 1990 een nadere regel betreffende het gedrag van verkeersdeelnemers bevat in de zin van het voornoemde artikel 2b, eerste lid. Met het oog hierop is het onwenselijk nu reeds een datum van inwerkingtreding te bepalen. Daarom treedt dit besluit in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Dit maakt het tevens mogelijk om in de aan de inwerkingtreding voorafgaande periode door middel van een publiciteitscampagne de strekking van dit besluit te ondersteunen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos