

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften in verband met uitbreiding van het verbod van het tijdens deelname aan het verkeer vasthouden van mobiele elektronische apparaten, tot fietsers en trambestuurders (uitbreiding verbod vasthouden mobiele telefoon in het verkeer)

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 11 april 2019, nr. IENW/BSK-2018/269560, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Justitie en Veiligheid;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994, de artikelen 2, vijfde lid, en 35 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de artikelen 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 mei 2019, nr. W17.19.0099/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van , nr. IENW/BSK-2019/130141, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Justitie en Veiligheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 61a komt te luiden:

Artikel 61a

Het is degene die een voertuig bestuurt verboden tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat dat gebruikt kan worden voor communicatie of informatieverwerking vast te houden. Onder een mobiel elektronisch apparaat wordt in elk geval verstaan een mobiele telefoon, een tabletcomputer of een mediaspeler.

ARTIKEL II

In hoofdstuk 2 van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften wordt

Feit		Overtreden artikel	Tarief in euro per feit en categorie							
			1	2	3	4	5	6	7	8
	“XXX. Gebruik van mobiele telecommunicatieapparatuur									
R 545	als bestuurder van een motorvoertuig, bromfiets, snorfiets of gehandicaptenvoertuig met motor tijdens het rijden een mobiele telefoon vast houden	61a RVV 1990	240	240	160	95”				

vervangen door:

Feit		Overtreden artikel	Tarief in euro per feit en categorie							
			1	2	3	4	5	6	7	8
	“XXX. Gebruik van mobiele telecommunicatieapparatuur									
R 545	als bestuurder van een voertuig tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat dat gebruikt kan worden voor communicatie of informatieverwerking vasthouden	61a RVV 1990	240	240	160	95				240”

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2019.

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

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding en achtergrond

Met dit besluit wordt een inconsistentie in de regelgeving weggenomen. Artikel 61a van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990) wordt zodanig gewijzigd dat het voortaan voor iedereen die een voertuig bestuurt, dus ook voor fietsers, trambestuurders en bestuurders van alle gehandicaptenvoertuigen, verboden is om tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat, zoals een mobiele telefoon vast te houden.

Sinds 2002 verbiedt genoemd artikel dat degene die een motorvoertuig, bromfiets of gehandicaptenvoertuig bestuurt tijdens het rijden een mobiele telefoon vasthoudt. In de loop van 2009 is dit ook voor snorfietsers verboden. Destijds is er niet voor gekozen om dit verbod ook voor fietsers te laten gelden. De reden daarvoor was dat zij, gezien hun geringe snelheid en geringe massa, minder risico op ongelukken veroorzaken in het verkeer. Sinds die tijd zijn aard (sociale media) en omvang (bezit smartphones en databundels) van het telefoongebruik op de fiets enorm veranderd. Verder is het op fietspaden veel drukker geworden en zijn de snelheidsverschillen onder andere door de opkomst van de elektrische fiets toegenomen. Fietsers die met hun telefoon bezig zijn lopen een groter risico op een ongeval. Zij zijn cognitief en visueel afgeleid. Deze afleiding geldt ook voor trambestuurders en bestuurders van een gehandicaptenvoertuig zonder motor. Voor hen gold het verbod ook nog niet.

Het is daarom nu noodzakelijk om het bestaande verbod uit te breiden naar bestuurders van alle voertuigen. Voor deze uitbreiding bestaat een groot maatschappelijk draagvlak. Er is behoefte aan een duidelijk signaal dat we verstandiger moeten omgaan met het gebruik van communicatieapparatuur in het verkeer. Het wordt voor een ieder die een voertuig bestuurt verboden een mobiel elektronisch apparaat vast te houden.

Naast de uitbreiding van het verbod tot bestuurders van alle voertuigen wordt ook de term 'mobiele telefoon' uitgebreid tot 'mobiel elektronisch apparaat'. Het vasthouden van alle soorten mobiele elektronisch apparaten tijdens deelname aan het verkeer leidt af van de rijtaak en daarom vallen al deze apparaten voortaan onder het verbod.

2. De inhoud van het voorstel

Mobiele communicatieapparatuur is voor de meeste mensen onmisbaar. Afgezien van kleine kinderen bezit vrijwel iedereen een smartphone. En die wordt allang niet meer alleen gebruikt om te bellen. Talloze apps stellen ons in staat gemakkelijk te communiceren, informatie te vergaren, gebruik te maken van allerlei diensten. De smartphone is alomtegenwoordig en 'eist' aandacht op, ook in het verkeer. Dat is een gevaarlijke ontwikkeling, want in het verkeer moet je niet afgeleid zijn, maar moet je je hoofd erbij houden.

Het is in Nederland dan ook verboden als bestuurder van een motorvoertuig, bromfiets, snorfiets of gehandicaptenvoertuig met een motor tijdens het rijden een mobiele telefoon vast te houden. Dat verbod gold niet voor fietsers, trambestuurders en

bestuurders van gehandicaptenvoertuigen zonder motor. Daardoor kon de indruk gewekt worden dat het voor hen wel veilig is om in het verkeer een telefoon vast te houden. Dat is echter niet het geval. Met dit besluit wordt een duidelijke en consistente norm gesteld: als je een voertuig in het verkeer bestuurt, wat voor voertuig dat ook is, houd je geen mobiel elektronisch apparaat vast.

Het gewijzigde verbod beperkt zich, net als het huidige verbod, tot die gevallen waarin daadwerkelijk het voertuig wordt bestuurd. Wie met een voertuig stilstaat mag dus wel handmatig gebruik maken van een mobiele telefoon.

Uitbreiding van het verbod tot fietsers

Uit onderzoeken van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die gedaan zijn ter voorbereiding van publiekscampagnes blijkt dat fietsers zich over het algemeen bewust zijn van de risico's. De verleiding van het bellen of van het lezen en schrijven van berichten onderweg is echter groot. Een verbod verhoogt de drempel om je telefoon te pakken om even een bericht te lezen of te beantwoorden. De verwachting is dat door de invoering van het verbod minder fietsers tijdens het fietsen hun telefoon zullen vasthouden om te bellen of berichten te versturen. Daardoor zullen fietsers minder afgeleid zijn, waardoor het risico op ongevallen vermindert en het verkeer veiliger wordt. Uit onderzoek blijkt niet dat er op dit moment veel fietsers ernstig gewond raken of overlijden door telefoongebruik op de fiets. Maar elk door appen of bellen op de fiets veroorzaakt ongeval is er een te veel. Omwille van de duidelijkheid en de consistentie komt er daarom een algemeen verbod voor bestuurders om tijdens het rijden een mobiel elektronisch apparaat vast te houden.

In de sfeer van voorlichting wordt al het nodige gedaan om fietsers te wijzen op de gevaren van het bellen en appen op de fiets. Er worden reeds campagnes gevoerd, zoals de onlangs gestarte MONO-campagne. Ook zijn er afspraken gemaakt met producenten om technische oplossingen te bieden. Aan al deze activiteiten ligt de norm ten grondslag dat je aan het verkeer deelneemt zonder je mobiele elektronische apparaat vast te houden. Het moet logisch zijn dat je onderweg even geen berichten verstuurt of op berichten reageert. Wel kan bijvoorbeeld genavigeerd worden of muziek geluisterd worden door de telefoon in je jas of zak te houden of een stuurhouder te gebruiken. De nu voorgestelde uitbreiding van het al bestaande verbod vormt de uitdrukking van deze algemene norm.

Voor de inwerkingtreding van dit besluit kon de politie fietsers die met een telefoon in de hand het verkeer in gevaar brengen alleen beboeten op grond van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 (verbod om het verkeer te hinderen of in gevaar te brengen). Door handheld telefoongebruik op de fiets expliciet te verbieden is het voor de politie mogelijk om een fietser die met een mobiel elektronisch apparaat in de hand fietst te beboeten, ook als hij niet direct gevaar of hinder veroorzaakt.

Om de effecten van deze wijziging te monitoren zullen straatmetingen gedaan worden door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierbij wordt gekeken welk aandeel van fietsers, automobilisten en vrachtwagenchauffeurs een telefoon vasthoudt. Daarnaast zal twee jaar na inwerkingtreding met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en Politie bekeken worden of aanpassing nodig is.

Deze zullen met enige regelmaat herhaald worden. Het zal lastig zijn om het precieze effect van de uitbreiding van het verbod vast te stellen, omdat er meer maatregelen genomen worden van heel andere aard en omdat er ook autonome ontwikkelingen zijn, zoals de komst van nieuwe apps.

Uitbreiding van het verbod tot trambestuurders en bestuurders van een gehandicaptenvoertuig zonder motor

Veel van het bovenstaande geldt ook voor trambestuurders en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen zonder motor, daarom zullen zij ook onder het verbod gaan vallen. Er wordt een duidelijke en consistente norm gesteld: als je een voertuig in het verkeer bestuurt, dien je geen telefoon vast te houden.

Mobiel elektronisch apparaat

De afgelopen jaren is het gebruik van mobiele telefoons in het verkeer enorm toegenomen. De mobiele telefoons zijn tegenwoordig kleine computers waarmee naast telefoneren ook op andere wijze kan worden gecommuniceerd. Het gebruik ervan in het verkeer leidt af van de rijtaak en kan daarmee de verkeersveiligheid in gevaar brengen. Naast mobiele telefoons worden er tegenwoordig bovendien veel soortgelijke apparaten gebruikt in het verkeer, zoals mobiele navigatieapparaten, tabletcomputers en laptops. Omdat dergelijke apparaten net zo zeer afleidend zijn, is het noodzakelijk de verbodsbepaling zodanig te wijzigen dat voortaan alle 'mobiele elektronische apparaten' onder het verbod vallen. Met het oog op de toekomstbestendigheid is voor deze algemene term gekozen.

Met de term 'mobiel elektronisch apparaat' wordt een deelverzameling aangeduid van wat in het strafrecht "geautomatiseerd werk" wordt genoemd (artikel 80sexies Wetboek van Strafrecht): een inrichting die bestemd is om langs elektronische weg gegevens op te slaan, te verwerken en over te dragen. Met de term 'mobiel elektronisch apparaat' wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst van het huidige verbod. Daarnaast past deze omschrijving beter dan de term 'mobiel geautomatiseerd werk' bij het uitgangspunt dat het RVV 1990 zo toegankelijk en eenvoudig mogelijk is geschreven.

De term 'mobiel elektronisch apparaat' is dus ruimer dan de huidige term 'mobiele telefoon'. Onder de nieuwe term vallen in ieder geval alle mobiele telefoons. Ook tabletcomputers, digitale foto- en videocamera's, e-readers, laptops, mobiele navigatieapparaten, mobiele televisies en mediaspelers met een video- of audiofunctie vallen er in ieder geval onder, ook indien deze apparaten met snoeren en kabels zijn verbonden aan het voertuig.

Smartwatches vallen ook onder het begrip mobiel elektronisch apparaat. Het om je pols dragen van dergelijke apparatuur valt echter niet onder het begrip 'vasthouden'. Dit geldt ook voor andere apparatuur die bedoeld is om op of aan het lichaam gedragen te worden. Ook zulke apparatuur, als die inderdaad op of aan het lichaam gedragen wordt, wordt niet vastgehouden in de zin van artikel 61a RVV. Evenmin is er sprake van vasthouden als iemand incidenteel een mobiel elektronisch apparaat bedient via een knopje aan een snoer. De spreek sleutel van een in het voertuig ingebouwde mobilfoon of 27MC-bakkie valt niet onder de term mobiel elektronisch apparaat.

Wijziging van de bijlage bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften

Het huidige artikel 61a RVV 1990 wordt nu reeds gehandhaafd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: Wahv). Deze handhavingssystematiek wordt na wijziging van artikel 61a RVV 1990 voortgezet. Om dit mogelijk te maken, wordt de met artikel 61a RVV 1990 corresponderende feitcode in de bijlage van de Wahv aangepast.

3. Toezicht en handhaving

De wijziging van het onderhavige besluit is het resultaat van zorgvuldige afstemming tussen de Politie, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Handhaafbaarheid, effect op verkeersveiligheid en toekomstbestendigheid waren de belangrijkste aspecten waar rekening mee is gehouden.

Of een fietser of trambestuurder een mobiel elektronisch apparaat vasthoudt is meestal eenvoudig te zien. De Politie en het Openbaar Ministerie hebben aangegeven dat dit verbod handhaafbaar is.

Wat betreft de handhaving was in de Nota van toelichting bij de introductie in 2002 van het verbod op het vasthouden van een mobiele telefoon (artikel 61a RVV 1990) opgenomen dat mobiel telefoongebruik alleen door middel van staandehouding gehandhaafd zou worden. Inmiddels is het wenselijk om ook op kenteken te handhaven als iemand tijdens het rijden zijn telefoon vasthoudt en deze persoon niet aanstonds staande gehouden kan worden. Een agent kan de boete in dat geval aan de kentekenhouder opleggen. Daarnaast wordt het met het beboeten op kenteken mogelijk gemaakt om in de toekomst digitaal te gaan handhaven.

Afleiding is één van de prioriteiten van de teams verkeer. Het gewijzigde artikel zal daar ook onder vallen. Het OM en Politie zijn momenteel aan het bekijken of er in de toekomst bij motorvoertuigen ook digitaal gehandhaafd kan worden. Als dit mogelijk blijkt kan er meer op dit artikel gehandhaafd worden.

Advies en consultatie

Internetconsultatie

In de periode 27 september tot en met 25 oktober 2018 is het wijzigingsbesluit opengesteld geweest voor openbare internetconsultatie. Er waren 27 reacties waarvan 21 van particulieren en 6 van organisaties en bedrijven. Naast positieve reacties waren er ook kanttekeningen. De organisaties zijn positief en benadrukken het belang van handhaving. Er wordt opgemerkt dat wel gewaakt moet worden voor een verschuiving van handhavingscapaciteit van automobilisten naar fietsers omdat handhaving bij fietsers makkelijker zou zijn. Dit zou onderdeel moeten zijn van een evaluatie. Ook wordt genoemd dat opgelet moet worden voor willekeur als het gaat om handhaving omdat een participant veronderstelt dat de politie alleen beboet wanneer een fietser ook daadwerkelijk het verkeer in gevaar brengt.

In de toelichting is aangegeven hoe er zal worden gehandhaafd en hoe de ontwikkelingen van het appgebruik zullen worden gemonitord.

Er wordt aangegeven dat artikelen 5 en 6 van de Wegenverkeerswet 1994 volstaan om dit probleem aan te pakken en betwijfeld of het verbod gelegitimeerd is vanwege het geringe aantal slachtoffers. In de toelichting is duidelijk gemaakt dat er nu een duidelijke norm gesteld wordt voor bestuurders van alle voertuigtypen.

Er zijn vragen over het gebruik van navigatie op de fiets en over het gebruik van smartwatches. Ook wordt aandacht gevraagd voor afleiding door het luisteren van muziek met oordopjes. In de toelichting zijn deze punten verduidelijkt.

Daarnaast zijn er vragen over de reikwijdte van 'mobiel elektronisch apparaat' en ook of je nog wel de afstandsbediening aan de draad van een hoofdtelefoon mag bedienen. Ook dit is duidelijker in de toelichting verwoord.

Tot slot wordt aangegeven dat er technische hulpmiddelen zijn om wel je telefoon te kunnen gebruiken zonder deze vast te hoeven houden. In de toelichting is aangevuld dat gebruik kan worden gemaakt van een stuurhouder.

De overige in het kader van de internetconsultatie naar voren gebrachte opmerkingen geven geen aanleiding om de toelichting te wijzigen.

Advies politie en OM

De politie heeft aangegeven met het voorstel te kunnen instemmen. Ook het OM is positief over het voorstel en verwacht dat dit een positief effect gaat hebben op de verkeersveiligheid. Een aantal punten behoeven volgens het OM wel aandacht.

Het OM wijst terecht op rechtspraak waar al duidelijk is aangegeven wat onder de term 'vasthouden' moet worden begrepen. Het gerechtshof Leeuwarden heeft uitspraak gedaan in een zaak die zag op het snoertje van een koptelefoon, waarop een knopje zit waarmee bijv. een telefoon kan worden bediend (opnemen/afbreken gesprek, of volumeregeling). Het Hof komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het continu vasthouden van het oortje van de handsfree set tegen het oor tijdens het rijden onder 'vasthouden van een mobiele telefoon tijdens het rijden' moet worden verstaan.¹ Een logische consequentie van deze uitspraak is dat indien het oortje niet, in ieder geval niet continu, wordt vastgehouden, en enkel een keer op een knopje wordt gedrukt, er geen sprake is van het 'vasthouden' tijdens het rijden. Dit is in de toelichting verduidelijkt. Dit is ook in lijn met een uitspraak van het Hof over het bedienen van de mobiele telefoon die in een houder staat.

Ook wijst het OM op een uitspraak van het Hof waarbij betrokkene een mobiele telefoon had bevestigd aan zijn pols. In deze situatie oordeelde het Hof dat er wel sprake was van vasthouden.² Het OM leidt hieruit af dat het dragen van smartwatches tijdens het rijden niet toegestaan zal zijn op grond van deze wijziging van het RVV. Dat is echter uitdrukkelijk niet de bedoeling. Zoals hierboven al is opgemerkt valt het dragen van smartwatches en andere apparatuur, zoals internetbrillen, die zijn ontworpen om aan het lichaam te dragen, niet onder de definitie van het begrip 'vasthouden'. Een smartwatch dragen is dus niet verboden. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Tevens gaf het OM aan dat ook apparaten die met een snoer of kabels zijn verbonden aan het voertuig onder het verbod zouden moeten vallen. Het is inderdaad verboden dergelijke apparaten vast te houden. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Het OM ziet graag dat het begrip 'vasthouden' wordt uitgebreid met 'bedienen'. Een in een houder geplaatst mobiel elektronisch apparaat bedienen levert volgens het OM evident gevaarlijk gedrag op. Het OM geeft wel aan dat het lastig wordt om precies af te bakenen. Dit laatste is inderdaad het geval, daarom richt het verbod zich alleen op het vasthouden van een mobiel elektronisch apparaat. Door nu een eenduidige norm voor alle bestuurders van alle mobiele elektronische apparaten in te voeren wordt er een grote stap in de goede richting gezet. Door bedienen ook strafbaar te stellen zouden gewenste verrichtingen zoals het accepteren van een nieuwe route op je navigatie om files te vermijden ook verboden worden. Er wordt daarom niet voor gekozen om naast het vasthouden ook het bedienen van een mobiel elektronisch apparaat te verbieden. Bestuurders die evident gevaarlijke situaties veroorzaken door het bedienen van een

¹ Hof Leeuwarden, 24 augustus 2006, WAHV 06/00196 LJN:AZ5407

² Hof Leeuwarden, 15 februari 2006, WAHV 05/01231 LJN:AV3538

mobiel elektronisch apparaat kunnen uiteraard wel strafbaar zijn op grond van de artikelen 5 en/of 6 Wegenverkeerswet 1994.

Het OM geeft aan dat eenvoudige telefoontoestellen niet voldoen aan de omschrijving van het begrip 'geautomatiseerd werk' waarnaar verwezen wordt in de toelichting. In de tekst van artikel 61a RVV staat echter expliciet dat mobiele telefoons onder de omschrijving van mobiele elektronische apparaten vallen. Dat geldt ook voor eenvoudige, oude mobiele telefoons. In de toelichting is dit verduidelijkt.

Tot slot bepleit het OM een evaluatie, bijvoorbeeld twee jaar na inwerkingtreding. Dit om de effecten van deze wijziging te bezien en om te bekijken of de terminologie waar nodig nog dient te worden aangepast. De technologische ontwikkelingen gaan snel en het OM vindt het noodzakelijk dat de wijziging daadwerkelijk tot gevolg heeft dat de situaties die moeten worden voorkomen, afleiding in het verkeer door mobiele apparaten, ook daadwerkelijk zullen verminderen. Er zullen in ieder geval straatmetingen plaatsvinden om de ontwikkelingen te volgen, en aan de toelichting is toegevoegd dat er na twee jaar bezien wordt of aanpassing nodig is.

4. Voorhang

Het ontwerpbesluit is op 8 februari 2019 op grond van artikel 2b Wegenverkeerswet 1994 en artikel 2, vijfde lid, Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal (*Kamerstukken II 2018/19, 29 398 nr. 670*). De Eerste Kamer heeft geen opmerkingen gemaakt. De Tweede Kamer heeft schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen zijn op 4 april 2019 beantwoord (*Kamerstukken II 2018/19, 29 398 nr. 679*). De vragen hebben niet geleid tot aanpassing van het ontwerp van dit besluit.

5. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2019. Deze inwerkingtredingsdatum past binnen het stelsel van vaste verandermomenten van regelgeving. De in dit stelsel tevens voorkomende termijn van twee maanden tussen plaatsing in het Staatsblad en inwerkingtreding is niet in acht genomen, vanwege de publieke voordelen, het belang van de verkeersveiligheid, van snelle inwerkingtreding (uitzonderingsgrond a, als opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving).

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga