

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:600
Datum uitspraak	27 februari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het CBR geweigerd voor [appellant] een verklaring van geschiktheid af te geven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën C en CE.

Volledige tekst

201709577/1/A2.

Datum uitspraak: 27 februari 2019

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Hendrik-Ido-Ambacht,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 20 oktober 2017 in zaak nr. 17/4360 in het geding tussen:

[appellant]

en

de algemeen directeur van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (lees: de directie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, hierna: het CBR).

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het CBR geweigerd voor [appellant] een verklaring van geschiktheid af te geven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën C en CE.

Bij besluit van 13 juli 2017 heeft het CBR het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 oktober 2017 heeft de voorzieningenrechter het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het CBR heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 juli 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het CBR, vertegenwoordigd door S.J.W. van de Vorstenbosch-Blom, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is een ervaren vrachtwagenchauffeur die zowel in het binnen- als buitenland heeft gereden. Hij heeft op zeer jonge leeftijd een ongeluk gehad en daarbij een schedelbasisfractuur opgelopen. Als gevolg van een operatie is zijn gezichtsveld beperkt.

In de periode voorafgaande aan zijn aanvraag voor vernieuwing van zijn rijbewijs is het CBR aan deze beperking voorbijgegaan. Volgens het CBR was het hiervan niet op de hoogte omdat dit op eerdere aanvragen van [appellant] uit 2007 niet was vermeld.

2. Het CBR heeft geweigerd voor [appellant] een verklaring van geschiktheid af te geven voor het besturen van motorrijtuigen van de categorieën C en CE (vrachtwagen) omdat [appellant] een beperkt gezichtsveld heeft. Hierbij heeft het CBR verwezen naar paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de Regeling eisen geschiktheid 2000 (hierna: de regeling). In deze paragraaf staat dat het binoculaire horizontale gezichtsveld van [appellant] minimaal 160 graden moet zijn om de gevraagde verklaring van geschiktheid te krijgen. Omdat [appellant] hieraan niet voldoet, kon het CBR niet anders dan de aanvraag afwijzen. Daarom heeft het CBR het positieve advies van oogarts M.A. Sawas (hierna: de oogarts) van 11 januari 2017 niet gevolgd.

Oordeel van de voorzieningenrechter

3. De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de regeling niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Ook biedt deze paragraaf volgens de voorzieningenrechter geen ruimte voor afwijking. De dwingendrechtelijke eis van 160 graden gezichtsveld van deze paragraaf is overgenomen uit punt 6.4 van Bijlage III van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PB 2006, L 403/18, hierna: de derde rijbewijsrichtlijn). Punt 6.4 ziet op minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig en hierop is volgens de voorzieningenrechter geen uitzondering mogelijk. Het CBR heeft het advies van de oogarts dan ook terecht niet overgenomen, aldus de voorzieningenrechter.

Hoger beroep

4. [appellant] kan zich met dit oordeel van de voorzieningenrechter niet verenigen.

Volgens [appellant] bevat zowel punt 6.4 van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn als paragraaf 3.3 van de bijlage bij de regeling geen strikte minimumnorm. Zo worden ingevolge punt 4 van Bijlage III bestuurders bij elke verlenging van het rijbewijs getest volgens het nationale systeem van de lidstaat van normaal verblijf. In dit verband verwijst [appellant] naar paragraaf 3.5 (rijtest) en 3.6 (nader oogheelkundig onderzoek) van de bijlage bij de regeling. Bovendien mogen rijbewijzen ingevolge punt 6.4 van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn slechts niet worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager lijdt aan verminderde contrastgevoeligheid of diplopie. De norm voor het horizontale gezichtsveld in deze bijlage bevat niet een soortgelijke weigeringsgrond en is dus geen strikte norm, aldus [appellant]. Volgens [appellant] staat de derde rijbewijsrichtlijn dan ook niet aan buitentoepassingverklaring van paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de regeling in de weg. In dit verband verwijst hij naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 oktober 2016 (ECLI:NL:RBROT:2016:8212).

[appellant] betoogt voorts dat de voorzieningenrechter ten onrechte niet heeft onderkend dat

het CBR het positieve advies van de bedrijfsarts en de oogarts had moeten overnemen en dus de gevraagde verklaring van geschiktheid voor vernieuwing van het rijbewijs had moeten afgeven. Hierbij verwijst [appellant] naar de uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4563). Ook gaat het bij [appellant] slechts om een beperkt gezichtsveld aan de linkerkant, opgetreden in zijn eerste levensjaar, en was het CBR hiervan al eerder op de hoogte. Daarbij komt dat [appellant] gewond is geraakt is aan zijn beperkte gezichtsveld en de vrachtwagencombinatie jarenlang over een groot aantal kilometers schadevrij heeft bestuurd. De verkeersveiligheid is volgens [appellant] dan ook niet in geding geweest. Doordat hem geen verklaring van geschiktheid is verstrekt kan [appellant] zijn beroep als vrachtwagenchauffeur niet meer uitoefenen hetgeen volgens hem betekent dat het CBR in strijd met het evenredigheidsbeginsel heeft gehandeld. Gelet hierop had het CBR paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de regeling buiten toepassing moeten laten, aldus [appellant].

5. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

6. [appellant] valt als bestuurder van een vrachtwagen in groep 2 als bedoeld in punt 1.2 van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn en artikel 1, aanhef en onder b, van de regeling.

Niet in geschil is dat het binoculaire horizontale gezichtsveld van [appellant] minder dan 160 graden is en dat [appellant] niet voldoet aan de in paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage bij de regeling neergelegde norm.

7. De derde rijbewijsrichtlijn is op 19 januari 2007 in werking getreden. Blijkens de considerans van deze richtlijn zijn bij de voorschriften het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in acht genomen. Ook staat in de considerans dat de voorschriften betreffende het rijbewijs bijdragen tot de veiligheid van het wegverkeer. Om aan de eisen inzake de veiligheid van het wegverkeer te voldoen dienen minimumvoorwaarden te worden vastgesteld voor de afgifte van het rijbewijs. Ook moet een verdere harmonisatie van de normen inzake de door de bestuurders af te leggen rijexamens en inzake de afgifte van rijbewijzen worden uitgevoerd. Daartoe moeten de minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van die voertuigen opnieuw worden omschreven.

Punt 6.4 van Bijlage III is sinds 25 augustus 2009 in de richtlijn opgenomen (Richtlijn 2009/113/EG van de Commissie van 25 augustus 2009 tot wijziging van Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rijbewijs; PB 2009, L 223/31). Hieraan ligt nader onderzoek naar gezichtsvermogen ten grondslag. De bijlage bij de regeling is daarom, overeenkomstig de richtlijn, aangepast. Sinds 22 februari 2010 is in paragraaf 3.3, onder b, van de bijlage de 160 graden norm opgenomen. In de toelichting hierbij (Staatscourant 2010, 2588) staat dat de Commissie een aantal minimumnormen op het gebied van het gezichtsvermogen aan de huidige inzichten van de medische wetenschap heeft aangepast. Als basis hiervoor dient een drietal deskundigenrapporten uit 2005, die op verzoek van de Commissie zijn uitgebracht.

8. Punt 6.4 van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn bevat een minimumnorm met betrekking tot het vereiste gezichtsveld. In punt 6 van de bijlage is voorzien in een uitzondering hierop die geldt voor groep 1. Voor de door [appellant] gevraagde verlenging van zijn rijbewijs C en CE, die valt onder groep 2, geldt deze uitzondering dus niet. Paragraaf 3.3 van de bijlage bij de regeling is hiermee in overeenstemming. De voorzieningenrechter heeft daarom terecht geen grond gezien voor het buiten toepassing laten van deze bepaling. Het betoog van [appellant] dat de regelgeving met betrekking tot rijbewijzen behorend tot groep 2 ruimte biedt voor een uitzondering op de eis over het gezichtsveld kan gelet op het

voorgaande evenmin worden gevolgd. Ook de door [appellant] genoemde uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 oktober 2016 laat dit oordeel onverlet. Weliswaar heeft de rechtbank in deze uitspraak aanleiding gezien vanwege uitzonderlijke omstandigheden de regeling buiten toepassing te laten, maar deze uitspraak is bij uitspraak van de Afdeling van 1 november 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:2932](#)) vernietigd.

De stelling van [appellant] dat rijbewijzen slechts niet mogen worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager lijdt aan verminderde contrastgevoeligheid of diplopie berust op een onjuiste lezing van punt 6.4 van de Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn. De desbetreffende zin heeft geen betrekking op aanvragers met een gezichtsveld van minder dan 160 graden.

Nu de beperking van het gezichtsveld van [appellant] tot gevolg heeft dat buiten twijfel is dat hij niet voldoet aan de vereisten van paragraaf 3.3 van de bijlage bij de regeling wordt aan toepassing van paragraaf 3.5 en 3.6 niet toegekomen.

9. Zoals onder 7. is overwogen is de veiligheid van het wegverkeer een uitgangspunt van de derde rijbewijsrichtlijn. Wat betreft het gezichtsvermogen zijn bij de eerder genoemde Richtlijn 2009/113/EG een aantal minimumnormen aangepast aan de huidige inzichten van de medische wetenschap. Daarmee is de strikte 160 graden norm onderbouwd en toegelicht. De motieven die zijn gelegen in verband met de verkeersveiligheid aan de actuele medische wetenschap aangepaste minimumnormen verklaren dus de in de regel opgenomen strengheid in de zin dat hierin geen uitzondering is opgenomen.

Hetgeen [appellant] betoogt over de Europese beginselen van subsidiariteit en evenredigheid is door de voorzieningenrechter met juistheid verworpen in overweging 8.1. van de aangevallen uitspraak. Uit hetgeen de Afdeling onder 8 heeft overwogen volgt dat paragraaf 3.3 van de bijlage bij de regeling een juiste implementatie is van punt 6.4 van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn en dat hierin een minimumnorm is vervat waarop geen uitzondering mogelijk is.

Het is niet aan een nationale rechter te oordelen over de ongeldigheid van een bepaling uit een Europese richtlijn. Aangezien uit het voorgaande volgt dat bij de Afdeling geen twijfel bestaat over de geldigheid van punt 6.4. van Bijlage III van de derde rijbewijsrichtlijn, ziet de Afdeling, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 1987 in de zaak Foto Frost (arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, [ECLI:EU:C:1987:452](#), punten 14-15) geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen over de geldigheid van punt 6.4.

Het betoog faalt.

10. Volgens het geneeskundig verslag van bedrijfsarts J.H. Zwiers van 25 augustus 2016 is het gezichtsveld van [appellant] beperkt. Zwiers komt echter wel tot het advies: 'geschikt'.

In het eerdergenoemde advies van de oogarts van 11 januari 2017 staat dat er aanwijzingen zijn voor defecten in het gezichtsveld, [appellant] al 10 jaar een groot rijbewijs heeft, in 1989 een ongeluk heeft gehad en is geopereerd. Het advies luidt: voldoet aan de normen van de regeling voor groep 2 (vrachtauto en bus) voor onbeperkte termijn (5 jaar).

Uit overwegingen 8. en 9. volgt dat het het CBR niet vrijstaat af te wijken van de 160 graden norm voor het horizontale gezichtsveld. Dat, zoals [appellant] betoogt, het CBR is geadviseerd ondanks het gezichtsvelddefect in strijd met deze norm een verklaring van geschiktheid af te geven maakt niet dat het CBR in strijd met artikel 103, eerste lid, van het Reglement rijbewijzen de gevraagde verklaring van geschiktheid in het rijbewijzenregister

dient in te schrijven. Hierbij verwijst de Afdeling naar haar bestendige jurisprudentie op dit vlak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 28 november 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BY4419](#)). De door [appellant] in dit verband genoemde uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014 ([ECLI:NL:RVS:2014:4563](#)) ziet op een andere situatie. In die zaak was de vraag aan de orde of het gezichtsvermogen al dan niet voldoende was en het CBR de juiste medische beoordeling aan het besluit tot afwijzing van de gevraagde verklaring van geschiktheid ten grondslag had gelegd.

Omdat de regeling geen ruimte laat om per geval rekening te houden met individuele belangen, had het CBR ook wat betreft de door [appellant] genoemde belangen een vrachtwagen te blijven rijden geen mogelijkheid hem geschikt te verklaren. Dat hij voorheen onder gelijke omstandigheden wel heeft beschikt over een rijbewijs en schadevrij heeft gereden maakt evenmin dat het CBR in strijd met het hiervoor genoemde artikel van het Reglement rijbewijzen de gevraagde verklaring van geschiktheid dient in te schrijven. Zie voor vaste jurisprudentie op dit punt bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2010 ([ECLI:NL:RVS:2010:BM1043](#)).

Het betoog faalt.

11. Over het betoog van [appellant] op de zitting bij de Afdeling dat hij geschikt wil worden verklaard voor het rijden van een vrachtwagen enkel in Nederland, merkt de Afdeling op dat dit in deze procedure niet aan de orde kan komen en dat [appellant] een aanvraag met deze strekking bij het CBR kan indienen.

12. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Bindels
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2019

85.

BIJLAGE

Richtlijn 2006/126/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs

Artikel 7

1. De afgifte van het rijbewijs is aan de volgende voorwaarden onderworpen:

a. de aanvrager moet overeenkomstig het bepaalde in bijlage II met goed gevolg een examen inzake rijvaardigheid en rijgedrag en een theoretisch examen afleggen, alsmede voldoen aan de medische normen van bijlage III.

[...].

Bijlage III minimumnormen inzake lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een gemotoriseerd voertuig

1.

In het kader van deze bijlage worden de bestuurders in twee groepen ingedeeld, namelijk:

[...]

1.2. Groep 2:

bestuurders van voertuigen van de categorieën C, CE, C1, C1E, D, DE, D1 en D1E.

[...].

Medische onderzoeken

[...]

4. Groep 2:

De aanvragers moeten een medisch onderzoek ondergaan vóór de eerste afgifte van een rijbewijs; vervolgens worden de bestuurders bij elke verlenging van het rijbewijs getest volgens het nationale systeem van de lidstaat van normaal verblijf.

Gezichtsvermogen

6.

Iedere aanvrager van een rijbewijs dient de nodige onderzoeken te ondergaan om vast te stellen of hij beschikt over voldoende gezichtsscherpte voor het besturen van motorvoertuigen. Indien daarover twijfel bestaat, moet hij/zij door een bevoegde medische instantie worden onderzocht. Bij dat onderzoek dient bijzondere aandacht te worden besteed aan: de gezichtsscherpte, het gezichtsveld, het gezichtsvermogen in het schemerdonker, de licht- en contrastgevoeligheid, diplopie en andere visuele functies die essentieel zijn voor de veilige besturing van een motorvoertuig.

Aan bestuurders van groep 1 die niet aan de normen inzake gezichtsscherpte en -veld voldoen, kan in „uitzonderlijke omstandigheden" een rijbewijs worden toegekend; in die gevallen moet de bestuurder door een bevoegde medische instantie worden onderzocht om aan te tonen dat er geen sprake is van andere beschadigingen van de visuele functies, zoals lichtschitteringen (glare), contrastgevoeligheid of een te beperkt gezichtsvermogen bij schemerlicht. De bestuurder moet tevens met goed gevolg een door een bevoegde instantie georganiseerde praktijktest afleggen.

Groep 2

6.4.

Iedere aanvrager van een rijbewijs of verlenging van een rijbewijs dient, zo nodig met optische correctie, te beschikken over een gezichtsscherpte van minstens 0,8 voor het beste oog en 0,1 voor het minder goede oog. Indien de waarden 0,8 en 0,1 met een optische correctie worden bereikt, dient de correctie van de minimale gezichtsscherpte (0,8 en 0,1) te zijn verkregen door brilglazen die niet sterker mogen zijn dan 8 dioptrieën, of door contactlenzen. De correctie moet goed worden verdragen.

Voorts dient het horizontale gezichtsveld met beide ogen minstens 160° te bedragen, het gezichtsbereik dient minstens 70° links en rechts en 30° naar boven en beneden te reiken. Binnen een straal van 30° vanuit het centrum van het gezichtsveld mogen er zich geen gebreken voordoen.

Rijbewijzen mogen niet worden afgegeven of verlengd indien de aanvrager of bestuurder lijdt aan een verminderde contrastgevoeligheid of diplopie.

Na een substantiële terugval van het gezichtsvermogen van één oog moet een passende aanpassingsperiode (bijvoorbeeld zes maanden) in acht worden genomen tijdens dewelke geen motorvoertuig mag worden bestuurd. Na die periode mag slechts opnieuw een motorvoertuig worden bestuurd na gunstig advies van gezichts- en rijdeskundigen.

Wegenverkeerswet 1994

Artikel 111

1. Een rijbewijs wordt op aanvraag en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief, slechts afgegeven aan degene die:

[...]

b. blijkt een overeenkomstig bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels door of vanwege de overheid ingesteld onderzoek dan wel blijkt een eerder aan hem afgegeven rijbewijs of een hem door het daartoe bevoegde gezag buiten Nederland afgegeven rijbewijs dat voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde eisen, beschikt over een voldoende mate van rijvaardigheid en geschiktheid [...].

[...].

4. Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld ter uitvoering van het eerste lid, onderdeel b.

[...].

Reglement rijbewijzen

Artikel 97

1. Verklaringen van geschiktheid worden op aanvraag, alsmede op in dit hoofdstuk vastgestelde wijze, en tegen betaling van het daarvoor vastgestelde tarief door het CBR in het rijbewijzenregister geregistreerd ten behoeve van een ieder die voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen. Het CBR doet van deze registratie mededeling aan de aanvrager.

[...].

Artikel 103

1. Indien de aanvrager naar het oordeel van het CBR voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde eisen ten aanzien van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen van de rijbewijscategorie of rijbewijscategorieën waarop de aanvraag betrekking heeft, registreert het in het rijbewijzenregister ten behoeve van de aanvrager voor die categorie of categorieën een verklaring van geschiktheid.

[...].

Regeling eisen geschiktheid 2000

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. groep 1: rijbewijzen van de categorieën A1, A2, A, B en BE;
- b. groep 2: rijbewijzen van de categorieën C, C1, CE, C1+E, D, D1, DE en D1E.

Artikel 2

De eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen worden vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlage.

Bijlage behorende bij de Regeling eisen geschiktheid 2000

Hoofdstuk 3. Stoornissen van het gezichtsvermogen

[...]

3.3. Gezichtsvelden

[...]

b. groep 2: Het binoculaire horizontale gezichtsveld moet minimaal 160 graden zijn en het bereik dient zich links en rechts minstens 70 graden uit te strekken. Het verticale gezichtsveld dient minstens 30 graden naar boven en naar beneden te zijn. Binnen een straal van 30 graden vanuit het centrum mogen zich geen gezichtsvelddefecten bevinden.

3.4. Verlies van het gezichtsvermogen van één oog

[...]

b. groep 2: In uitzonderingsgevallen kan een beroepschauffeur, die al in het bezit is van één of meer rijbewijzen van groep 2, na een aanpassingsperiode van minimaal drie maanden en op basis van een positief advies van een oogarts, weer geschikt worden verklaard voor een geografisch beperkt rijbewijs van de categorieën C/CE of D/DE, dat zich maximaal kan uitstrekken tot het grondgebied van Nederland.

Voorwaarden zijn een positief oogartsrapport, een verklaring van de werkgever volgens door het CBR opgesteld model en een positieve rijtest (zie paragraaf 3.5).

3.5. Rijtest

Indien het CBR voor een juiste oordeelsvorming over de geschiktheid een rijtest nodig acht, schakelt het een deskundige in op het gebied van de praktische geschiktheid (van de desbetreffende afdeling van het CBR) voor het afnemen ervan. Het CBR heeft voor de rijtest een uitvoerig protocol.

3.6. Nader oogheelkundig onderzoek

Personen bij wie de keurend arts geen belangrijke oogheelkundige afwijkingen heeft gevonden kunnen op basis van de gegevens van de keurend arts geschikt worden bevonden. Indien er wel belangrijke afwijkingen zijn, is aanvullend onderzoek door een oogarts noodzakelijk in verband met een eventuele beperking van de geschiktheidstermijn.

