

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BY9253
Datum uitspraak	23 januari 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 april 2011 heeft het CBR het rijbewijs van [appellant sub 1] voor alle categorieën ongeldig verklaard.

Volledige tekst

201112322/1/A3.

Datum uitspraak: 23 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. de stichting Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (hierna: het CBR),
appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 18 oktober 2011 in zaak nr. 11/1806 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

het CBR.

Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2011 heeft het CBR het rijbewijs van [appellant sub 1] voor alle categorieën ongeldig verklaard.

Bij besluit van 16 augustus 2011 heeft het CBR het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 oktober 2011 heeft de voorzieningenrechter het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 augustus 2011 vernietigd, het CBR opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak, het besluit van 12 april 2011 geschorst tot zes weken na het nieuwe besluit op bezwaar en het CBR opgedragen het rijbewijs aan [appellant sub 1] terug te (doen) geven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en het CBR hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 26 november 2012 heeft het afdelingshoofd van de Afdeling Algemeen

Wetgevingsbeleid en Wegenverkeersrecht van de hoofddirectie bestuurlijke en juridische zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, daartoe bij brief van 9 november 2012 door de Afdeling verzocht, met toepassing van artikel 8:45, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht schriftelijk inlichtingen gegeven. Deze brief is aan partijen toegezonden. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2012, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. T. Pothast, advocaat te Utrecht, en het CBR, vertegenwoordigd door mr. L.H. Krajenbrink, werkzaam bij het CBR, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR) zijn allen voor de wet gelijk en hebben zij zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert zij een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 130, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de Wvw 1994) doen de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen, indien bij hen een vermoeden bestaat dat de houder van een rijbewijs niet langer beschikt over de rijvaardigheid dan wel over de lichamelijke of geestelijke geschiktheid die is vereist voor het besturen van een of meer categorieën van motorrijtuigen waarvoor dat rijbewijs is afgegeven, daarvan zo spoedig mogelijk schriftelijk mededeling aan het CBR, onder vermelding van de feiten en omstandigheden die aan het vermoeden ten grondslag liggen. Bij ministeriële regeling worden de feiten en omstandigheden aangewezen die aan het vermoeden ten grondslag dienen te liggen en worden ter zake van de uitoefening van deze bevoegdheid nadere regels vastgesteld.

Ingevolge artikel 131, eerste lid, eerste volzin, besluit het CBR, indien een schriftelijke mededeling als bedoeld in artikel 130, eerste lid, is gedaan, in de bij ministeriële regeling aangewezen gevallen dat betrokkene zich dient te onderwerpen aan een onderzoek naar zijn rijvaardigheid of geschiktheid.

Ingevolge artikel 134, eerste lid, eerste volzin, stelt het CBR zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van de bevindingen van de deskundige of deskundigen, de uitslag van het onderzoek vast.

Ingevolge het tweede lid besluit het CBR tot ongeldigverklaring van het rijbewijs indien de uitslag van het onderzoek daartoe aanleiding geeft. Bij ministeriële regeling worden de gevallen aangewezen waarin daarvan sprake is.

Ingevolge artikel 12, aanhef en onder b, van de Regeling maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid besluit het CBR tot ongeldigverklaring van het rijbewijs als bedoeld in artikel 134, derde (lees: tweede) lid, van de Wvw 1994, indien de uitslag van het onderzoek of de onderzoeken inhoudt dat betrokkene niet voldoet aan de bij ministeriële regeling vastgestelde

eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid voor het besturen van een of meer categorieën van motorrijtuigen.

Ingevolge artikel 1 van de Regeling eisen geschiktheid 2000 (hierna: de Regeling) wordt in deze regeling verstaan onder:

- a. groep 1: bestuurders van motorrijtuigen van de categorieën A, B, B+E;
- b. groep 2: bestuurders van motorrijtuigen van de categorieën C, C1, C+E, C1+E, D, D1, D+E, D1+E.

Ingevolge artikel 2 worden de eisen met betrekking tot de lichamelijke en geestelijke geschiktheid tot het besturen van motorrijtuigen vastgesteld overeenkomstig de bij deze regeling behorende bijlage.

Hoofdstuk 7 van de bijlage behorend bij de Regeling (hierna: de bijlage) is getiteld "Neurologische aandoeningen".

In paragraaf 7.1 is bepaald dat in dit hoofdstuk de eisen aan de geschiktheid voor het onderwerp "neurologie" worden geformuleerd.

In paragraaf 7.3 is bepaald dat personen met bewustzijnsstoornissen ongeacht de oorzaak voor alle rijbewijzen ongeschikt zijn. Bij bewustzijnsstoornissen in de niet recente voorgeschiedenis en wanneer onderzoek niets heeft uitgewezen, is geen specialistisch onderzoek nodig. In alle andere gevallen is voor de geschiktheidsbeoordeling een specialistisch rapport vereist. De betrokkene kan geschikt worden verklaard voor rijbewijzen van groep 1 als deze minstens één jaar vrij is van de bedoelde stoornissen. De geschiktheidstermijn is dan vijf tot tien jaar, afhankelijk van de ernst van het beeld. Deze personen zijn ongeschikt voor rijbewijzen van groep 2, behalve wanneer de bewustzijnsstoornissen de laatste vijf jaar zijn uitgebleven; in dat geval geldt een geschiktheidstermijn van vijf jaar.

2. Naar aanleiding van een mededeling over twijfel aan de geschiktheid als bedoeld in artikel 130, eerste lid, van de Wv 1994 heeft het CBR aan [appellant sub 1] een onderzoek naar de geschiktheid opgelegd, omdat hij op 24 december 2010 tijdens zijn werk een wegraking zou hebben gehad. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op 7 februari 2011 en bestond uit een neurologisch onderzoek. De resultaten van dit onderzoek zijn vervat in een verslag van bevindingen, opgesteld door E.M.H. van den Doel, neuroloog. Van den Doel had bij het onderzoek tevens de beschikking over een verslag van bevindingen van W. Wieling, internist en syncope-expert, die [appellant sub 1] op 3 februari 2011 had onderzocht, en een verslag van bevindingen van A.S.J.M. Sadée, cardioloog. Op grond van het verslag van bevindingen van Van den Doel heeft het CBR het rijbewijs van [appellant sub 1] ongeldig verklaard, omdat hij meermalen een reflexsyncope met aanwijsbare triggers zou hebben gehad. Een reflexsyncope is een bewustzijnsstoornis in de zin van paragraaf 7.3 van de bijlage en [appellant sub 1] is derhalve ongeschikt tot het besturen van een motorrijtuig, aldus het CBR.

3. De voorzieningenrechter heeft het beroep gegrond verklaard. Daartoe heeft hij overwogen dat het CBR het besluit van 16 augustus 2011 onzorgvuldig heeft voorbereid en onvoldoende heeft gemotiveerd. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter gaat het te ver om in alle gevallen van reflexsyncope te spreken van een bewustzijnsstoornis in de zin van paragraaf 7.3 van de bijlage die leidt tot ongeschiktheid tot het besturen van een motorrijtuig. Van het CBR had mogen worden verwacht dat het naar aanleiding van het bezwaar aan Van den Doel een nadere toelichting op zijn advies had gevraagd. Die toelichting had moeten worden toegespitst op de vraag of bij [appellant sub 1] kan worden gesproken van een neurologische

stoornis die hem ongeschikt maakt voor het besturen van een motorrijtuig. Voor het oordeel dat paragraaf 7.3 van de bijlage onverbindend dient te worden verklaard bestaat geen aanleiding, aldus de voorzieningenrechter.

4. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] binnen een periode van twintig jaren vier wegrakingen heeft gehad, waarvan de laatste heeft plaatsgevonden op 24 december 2010, en dat deze wegrakingen kunnen worden aangemerkt als reflexsyncopes.

Het hoger beroep van [appellant sub 1]

5. [appellant sub 1] betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de Regeling, althans paragraaf 7.3 van de bijlage, onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 14 van het EVRM, artikel 26 van het IVBPR, het verbod op willekeur en het evenredigheidsbeginsel. Hij voert hiertoe aan dat paragraaf 7.3 van de bijlage impliciet onderscheid maakt tussen personen die een reflexsyncope hebben gehad en personen die dat niet hebben gehad, terwijl die personen naar heersend medisch inzicht allen rijgeschikt zijn. Uit een advies van de Gezondheidsraad van 29 april 2010 volgt immers, in tegenstelling tot het advies van de Gezondheidsraad van 26 mei 1994 waarop paragraaf 7.3 van de bijlage is gebaseerd, dat personen die een reflexsyncope hebben gehad rijgeschikt zijn. Voor het in paragraaf 7.3 van de bijlage gemaakte onderscheid bestaan derhalve geen redelijke en objectieve gronden. Ter staving van zijn betoog verwijst [appellant sub 1] naar een uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010 in zaak nr. 200905667/1/H3, waarin is geoordeeld dat van een advies van de Gezondheidsraad dient te worden uitgegaan zolang er geen nieuw advies voor ligt. In dit geval ligt een nieuw advies van de Gezondheidsraad voor, waarvan derhalve dient te worden uitgegaan, aldus [appellant sub 1].

Over artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR

5.1. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat de Regeling onverbindend dient te worden verklaard wegens strijd met artikel 14 van het EVRM wordt overwogen dat dat betoog faalt, reeds omdat artikel 14 van het EVRM slechts in samenhang met een ander door het EVRM beschermd recht kan worden ingeroepen.

5.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de door [appellant sub 1] aangehaalde uitspraak van 27 januari 2010 in zaak nr. 200905667/1/H3, is het maken van onderscheid in een wettelijk voorschrift geoorloofd indien daarvoor redelijke en objectieve gronden bestaan. Uit paragraaf 7.3 van de bijlage volgt dat, in het kader van neurologische aandoeningen, personen met een bewustzijnsstoornis, met uitzondering van de bewustzijnsstoornissen genoemd in paragrafen 7.3.1 en 7.3.2 van de bijlage, voor alle rijbewijzen ongeschikt zijn. Voor het maken van dat onderscheid bestaan in het licht van het doel van de van toepassing zijnde regeling, het bevorderen van de verkeersveiligheid, redelijke en objectieve gronden. De Afdeling acht een onderscheid tussen personen zonder een medische aandoening en personen met een medische aandoening in het licht van dat doel niet kennelijk onredelijk. Dat de bijlagen verschillende medische aandoeningen behandelen acht de Afdeling in het licht van de verkeersveiligheid evenmin kennelijk onredelijk. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het aannemelijk is dat verschillende medische aandoeningen op verschillende wijzen van invloed kunnen zijn op de verkeersveiligheid, zodat een dergelijk onderscheid berust op redelijke en objectieve gronden. Gelet hierop heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat paragraaf 7.3 van de bijlage onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR.

Dat volgens [appellant sub 1] uit het advies van de Gezondheidsraad van 29 april 2010 zou volgen dat zowel personen die een reflexsyncope hebben gehad als personen die dat niet

hebben gehad rijgeschikt moeten worden geacht, kan niet leiden tot een ander oordeel. Paragraaf 7.3 van de bijlage is immers gebaseerd op het advies van de Gezondheidsraad van 26 mei 1994. Voor zover volgens [appellant sub 1] uit de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2010 volgt dat, indien de Gezondheidsraad een nieuw advies heeft uitgebracht, van dat nieuwe advies dient te worden uitgegaan, wordt overwogen dat dit berust op een verkeerde lezing van die uitspraak. In die uitspraak is, in het kader van de beoordeling of een destijds voorliggend advies van de Gezondheidsraad al dan niet was verouderd, geoordeeld dat van het op dat moment voorliggende advies diende te worden uitgegaan, omdat de Gezondheidsraad nog geen nieuw advies had uitgebracht. Hieruit kan niet worden afgeleid dat, indien de Gezondheidsraad wel een nieuw advies heeft uitgebracht, daarvan in strijd met de Regeling dient te worden uitgegaan. Het is immers de taak van de regelgever om te beoordelen of veranderde medische inzichten tot een aanpassing van de regelgeving moet leiden. Bovendien is desgevraagd van de zijde van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu te kennen gegeven dat nog geen aanpassing van de Regeling heeft plaatsgevonden, omdat het advies van de Gezondheidsraad onvoldoende eenduidig was, aan de Gezondheidsraad nadere vragen zijn gesteld en de Gezondheidsraad tot op heden geen nader advies heeft uitgebracht.

Het betoog faalt.

Over het verbod op willekeur en het evenredigheidsbeginsel

5.3. De Regeling heeft als doel het bevorderen van de verkeersveiligheid. Zoals hiervoor onder 5.2. is overwogen, is het maken van onderscheid tussen personen met een medische aandoening en personen zonder een medische aandoening in het licht van dat doel niet kennelijk onredelijk. In paragraaf 7.3 van de bijlage zijn op advies van de Gezondheidsraad van 26 mei 1994 bewustzijnsstoornissen opgenomen als neurologische aandoeningen die leiden tot ongeschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. Als voorbeeld van een dergelijke bewustzijnsstoornis noemt paragraaf 7.3 van het advies onder meer syncope. Nu paragraaf 7.3 van de bijlage is gebaseerd op die paragraaf uit het advies, en dat advies is opgemaakt door deskundigen op het gebied van medische rijgeschiktheid, bestaat geen grond voor het oordeel dat in strijd met het verbod op willekeur onderscheid wordt gemaakt tussen personen die een syncope hebben gehad en personen die dat niet hebben gehad.

Daarnaast leidt paragraaf 7.3 van de bijlage niet tot een dusdanige onevenredigheid tussen de belangen van personen die een syncope hebben gehad en het met de Regeling te dienen belang dat die paragraaf in strijd moet worden geacht met het evenredigheidsbeginsel. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat ten aanzien van personen die een syncope hebben gehad recidiefvrije perioden worden gehandhaafd. Dat wil zeggen dat die personen volgens paragraaf 7.3 van de bijlage niet voor altijd ongeschikt worden geacht, maar dat slechts gedurende een bepaalde periode de verkeersveiligheid zwaarder dient te wegen dan het belang van die persoon om motorrijtuigen te mogen besturen, tenzij inmiddels opnieuw stoornissen zijn opgetreden.

Gelet hierop heeft de voorzieningenrechter terecht geen grond gezien voor het oordeel dat paragraaf 7.3 van de bijlage onverbindend moet worden verklaard wegens strijd met het verbod op willekeur dan wel het evenredigheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

6. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat paragraaf 7.3 van de bijlage ten onrechte geen hardheidsclausule bevat. Hiertoe verwijst hij naar een uitspraak van de Afdeling van 9 april 2008 in zaak nr. 200706420/1.

6.1. [appellant sub 1] heeft dit voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak en er geen reden is aan te nemen dat hij dit niet bij de voorzieningenrechter kon aanvoeren, kan het reeds om die reden niet leiden tot het ermee beoogde resultaat.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Het hoger beroep van het CBR

8. Het CBR betoogt dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat het besluit van 16 augustus 2011 zorgvuldig is voorbereid en voldoende is gemotiveerd. Het voert hiertoe aan dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat in alle gevallen van reflexsyncope paragraaf 7.3 van de bijlage van toepassing is. Een reflexsyncope is een neurologische aandoening in de zin van die paragraaf. Bovendien heeft Van den Doel in zijn verslag te kennen gegeven dat [appellant sub 1] een reflexsyncope heeft gehad en dat in dat geval paragraaf 7.3 van toepassing is. Of voor de reflexsyncope van [appellant sub 1] al dan niet een neurologische oorzaak valt aan te wijzen, laat onverlet dat [appellant sub 1] een bewustzijnsstoornis heeft die kan worden aangemerkt als een neurologische aandoening, aldus het CBR.

8.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 augustus 2006 in zaak nr. 200600043/1, is niet iedere bewustzijnsstoornis te begrijpen als een bewustzijnsstoornis in de zin van paragraaf 7.3 van de bijlage. Gelet op het opschrift van hoofdstuk 7 van de bijlage en het bepaalde in paragraaf 7.1 van de bijlage gaat het bij bewustzijnsstoornissen in de zin van paragraaf 7.3 van de bijlage om neurologische aandoeningen en niet om bewustzijnsstoornissen die een geheel externe oorzaak hebben, zoals bij een ongeluk of een narcose het geval is, en mag het CBR eerst na onderzoek door een neuroloog tot de conclusie komen dat een bewustzijnsstoornis samenhangt met een neurologische aandoening.

8.2. Het CBR heeft zijn conclusie dat [appellant sub 1] een bewustzijnsstoornis heeft in de zin van paragraaf 7.3 van de bijlage gestaafd met een rapport van bevindingen van 7 februari 2011 van neuroloog Van den Doel. Hoewel Van den Doel geen neurologische oorzaak heeft gevonden voor de wegrakingen van [appellant sub 1], heeft hij geconcludeerd dat [appellant sub 1] op grond van paragraaf 7.3 van de bijlage ongeschikt is voor het besturen van motorrijtuigen, waarmee hij zich op het standpunt heeft gesteld dat bij [appellant sub 1] een bewustzijnsstoornis is geconstateerd als bedoeld in die paragraaf. De opmerking van Van den Doel, dat op neurologisch vakgebied geen redenen zijn [appellant sub 1] beperkingen in het verkeer op te leggen, heeft het CBR terecht buiten beschouwing gelaten nu aannemelijk is dat daarmee wordt gewezen op medische inzichten, die nog niet hebben geleid tot een aanpassing van de Regeling. Derhalve heeft de voorzieningenrechter ten onrechte geoordeeld dat het op de weg van het CBR had gelegen na bezwaar van [appellant sub 1] bij Van den Doel nader te informeren of de in dit geval geconstateerde neurologische aandoening leidt tot ongeschiktheid voor het besturen van motorrijtuigen. Nu bij [appellant sub 1] een neurologische aandoening was geconstateerd die onder paragraaf 7.3 van de bijlage valt, was het CBR gehouden hem ongeschikt te verklaren voor het besturen van motorrijtuigen. Op grond daarvan diende het CBR het rijbewijs van [appellant sub 1] ongeldig te verklaren. De voorzieningenrechter heeft ten onrechte geoordeeld dat het besluit van 16 augustus 2011 onzorgvuldig tot stand is gekomen en onvoldoende is gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

9. Het hoger beroep van het CBR is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 1] tegen het besluit van het CBR van 16 augustus 2011 ongegrond verklaren.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van de stichting Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 18 oktober 2011 in zaak nr. 11/1806;

IV. verklaart het door [appellant sub 1] bij de rechtbank ingestelde beroep tegen het besluit van de stichting Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen van 16 augustus 2011, kenmerk 2010017798/MK, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Klein
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 januari 2013

176-730.