

Vergaderjaar 2025–2026

36 937

Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de structurele invoering van de mogelijkheid van digitale aanvraag van rijbewijzen (Wet digitale aanvraag rijbewijzen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 december 2025 en het nader rapport d.d. 21 april 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2025, nr., 2025002299 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 2025, nr. W17.25.00295/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2025, no.2025002299, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de structurele invoering van de mogelijkheid van digitale aanvraag van rijbewijzen (Wet digitale aanvraag rijbewijzen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Wegenverkeerswet 1994 (Wvw 1994) en beoogt, in vervolg op een geslaagd experiment, het digitaal aanvragen van rijbewijzen bij de Dienst Wegverkeer (RDW) en het verlengen of vervangen daarvan definitief mogelijk te maken. Dat experiment werd gestart in 2018, eindigde in 2024 en is vervolgens geëvalueerd. Deze regeling wordt nu definitief gemaakt, waarvoor in het voorstel tevens een aantal aanvullende zaken wordt geregeld. Ook wordt een aantal technische wijzigingen voorgesteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over een te ruime delegatiegrondslag en over de toepasselijkheid van het Unierecht op een erkenningsregeling voor fotografen. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Delegatiegrondslag

Het voorgestelde artikel 121, eerste lid, van de Wvw 1994, bepaalt dat gemeenten een vergoeding verschuldigd zijn aan de RDW wanneer de RDW een rijbewijs afgeeft, indien de aanvraag bij de burgemeester is ingediend. Die bepaling bevat tevens een overzicht van kostensoorten waaruit die vergoeding mag bestaan. Het tweede lid bepaalt dat de RDW aan de burgemeester een tarief verschuldigd is indien een elektronische aanvraag bij de RDW is gedaan, verminderd met een door de RDW vastgestelde vergoeding. Het derde lid voorziet in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen.

De Afdeling merkt op dat een delegatiegrondslag zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd en dat het de voorkeur verdient dat een delegatiegrondslag wordt beperkt tot het stellen van regels bij amvb.¹ De voorgestelde tekst van de bepaling voldoet hier niet aan, omdat niet in een concrete begrenzing is voorzien. Evenmin is duidelijk welke onderwerpen worden geregeld bij amvb en voor welke onderwerpen het niveau van een ministeriële regeling volstaat. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door de delegatiegrondslag nader te begrenzen en te betrekken op het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 121 Wvw 1994.

In navolging van het advies van de Afdeling is het voorgestelde artikel 121, derde lid, aangepast en is bepaald dat regels kunnen worden vastgesteld omtrent het bepaalde in het eerste en tweede lid.

2. Unierechtelijke duiding

In de toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat de erkenning van fotografen voor het elektronisch vastleggen en aan de RDW verzenden van een pasfoto en een handtekening ten behoeve van de elektronische aanvraag van het rijbewijs, een manier is om uitvoering te geven aan artikel 3, eerste lid, van de derde Rijbewijsrichtlijn². Vervolgens wordt vastgesteld dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is, omdat de rijbewijsrichtlijn is gebaseerd op een bepaling die deel uitmaakt van de vervoersparagraaf uit het EU-werkingsverdrag.

De Afdeling verwijst hier naar haar eerdere advies³ ten aanzien van de tijdelijke regeling die het experiment met het digitaal aanvragen van rijbewijzen mogelijk maakte⁴. Los van de vraag of de Dienstenrichtlijn⁵ van toepassing is, levert de erkenningsregeling een belemmering op van de Unierechtelijke vrijheid van vestiging⁶. Dat betekent dat in de

¹ Zie ook Aanwijzingen 2.23 tot en met 2.25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6, «Overeenstemming met regels inzake vrij verkeer van diensten».

³ W17.17.0368/IV, Kamerstukken-II 2018/19, 35 261, nr. 4.

⁴ Besluit van 14 september 2018, houdende tijdelijke regels ten behoeve van een experiment met de elektronische aanvraag van rijbewijzen, Stb. 2018, 329.

⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU (2006), L376/36.

⁶ HvJEU 15 oktober 2015, zaak C-168/14, Grupo Itevelesa e.a. t. Oca Inspección Técnica de Vehículos SA en Generalidad de Cataluña, ECLI:EU:C:2015:685, punten 52–54.

toelichting een rechtvaardiging moet worden gegeven in het licht van het algemeen belang.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast. In de toelichting in paragraaf 6 (Overeenstemming met regels inzake vrij verkeer van diensten) is opgenomen dat de afgifte van rijbewijzen in algemene zin een dienst is in het kader van betrekkingen in overheidsdienst dan wel in het kader van openbaar gezag (uitzondering artikelen 45, lid 4 en artikel 51 en 62 van het EU- Werkingsverdrag) en daarom geen economische activiteit is. Maar de medewerking van fotografen in dit proces betreft wel een economische dienstverlening, omdat de fotografen louter ondersteunende en voorbereidende taken vervullen ten behoeve van de instantie (gemeente/RDW) die door het nemen van de eindbeslissing daadwerkelijk het openbaar gezag uitoefent. Om deze redenen worden de activiteiten van de fotografen niet beschouwd als deelname aan de betrekkingen in overheidsdienst dan wel uitoefening van openbaar gezag.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel IV overgangsrecht op te nemen ten aanzien van fotografen die bij het inwerking treden van dit wetsvoorstel al een overeenkomst inzake het digitaal aanvragen van rijbewijzen hebben gesloten met de Dienst wegverkeer. Hun overeenkomst zal omgezet worden in een erkenning zonder dat zij het erkennings-traject hoeven te doorlopen. Hiermee wordt aangesloten bij hetgeen eerder is bepaald in de Wet van 10 mei 2023 inzake de modernisering van het erkenningstelsel (Staatsblad 2023, 195).

Verder is in paragraaf 4 (Verhouding tot fundamentele rechten) gecorrigeerd dat de verwerking van biometrische gegevens zijn grondslag vindt in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG en niet in artikel 29 van de Uitvoeringswet AVG.

Ten slotte zijn enkele verschrijvingen en kleine omissies in het wetsvoorstel en memorie van toelichting hersteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
V.P.G. Karremans