

Kenmerk	W09.05.0019/V
Datum advies	25 februari 2005
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 mei 2005, nr 88

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het koninklijk besluit van 15 december 1994, houdende uitvoering van artikel 4, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 inzake verkeersvoorschriften voor het militaire verkeer in gewone omstandigheden (Stb. 967) en het Besluit personenvervoer 2000, in verband met het verbieden van het vervoer van personen in aanhangwagens en laadruimten van motorvoertuigen, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 27 januari 2005, no.05.000263, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het koninklijk besluit van 15 december 1994, houdende uitvoering van artikel 4, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 inzake verkeersvoorschriften voor het militaire verkeer in gewone omstandigheden (Stb. 967) en het Besluit personenvervoer 2000, in verband met het verbieden van het vervoer van personen in aanhangwagens en laadruimten van motorvoertuigen, met nota van toelichting.

Met het ontwerpbesluit wordt hoofdzakelijk beoogd door opneming van een verbodsbepaling in een nieuwe paragraaf 31 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: RVV 1990) potentieel gevaarlijke situaties bij het vervoer van personen in of op aanhangwagens achter motorvoertuigen of bromfietsen en in open of gesloten laadruimten daarvan te beperken.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen over de noodzaak tot de voorgestelde regelgeving, onduidelijkheden daarin en over de handhaving bij overtreding van het verbod.

Hij is van oordeel dat in verband hiermee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Noodzaak van het ontwerpbesluit.

In de nota van toelichting, eerste alinea, wordt de noodzaak van het ontwerpbesluit gemotiveerd. Die wordt vooral gevonden in de beperking van de mogelijkheid tot handhaving van het verbod van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994. Daarbij moet steeds worden aangetoond dat onder de actuele omstandigheden sprake is van een veiligheidsrisico. Daarom is nu een duidelijke verbodsbepaling met exact beschreven uitzonderingsmogelijkheden geformuleerd. De Raad wijst er op dat terugdringing van regelgeving een beleidsuitgangspunt van de regering is. Met het hiervoor aangehaalde argument kan niet zonder meer de noodzaak voor het tot stand brengen van het ontwerpbesluit worden aangetoond. Daartoe moeten meer gegevens worden verstrekt over het aantal in artikel 61b bedoelde onveilige situaties die jaarlijks worden geconstateerd, hoe

vaak dit leidt tot gerechtelijke procedures en waarom de inmiddels in de jurisprudentie ontwikkelde lijn noopt tot het invoeren van een afzonderlijke strafbepaling. Bovendien staat voor de Raad nog niet vast of verwacht mag worden dat door de voorgestelde wijziging het aantal procedures als gevolg van onduidelijkheden in en beperkingen van de verbodsbepaling en de daarop te maken uitzonderingen aanmerkelijk zal verminderen. In de volgende punten zal een aantal onduidelijkheden worden genoemd. Daarbij rijst de vraag of het werkelijk nuttig is om ieder denkbaar vervoer van personen in of op een aanhangwagen achter een motorvoertuig of bromfiets te verbieden of daaraan de mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 87 RVV 1990 te verbinden. Ook hierop wordt hieronder nader ingegaan.

Gezien het vorenstaande adviseert de Raad de noodzaak van het ontwerpbesluit nader te motiveren.

## 2. Aanvullingen van de uitzonderingssituaties.

a. Het tweede lid van artikel 61b bevat een aantal uitzonderingen die naar de mening van de Raad nog zouden moeten worden aangevuld. Hierop wordt in de volgende onderdelen nader ingegaan. Gelet op het aantal uitzonderingen dat moet worden gemaakt op het in het eerste lid geformuleerde algemene verbod, rijst de vraag of dit verbod niet te ruim is en niet kan worden beperkt tot het vervoer van personen in een laadruimte die niet ingericht is voor het veilig vervoer van personen. De Raad adviseert het ontwerpbesluit nog eens op zijn reikwijdte te bezien.

b. Ingevolge artikel 61b, tweede lid, onder c, van het ontwerpbesluit is het verbod bedoeld in het eerste lid, niet van toepassing op het vervoer van een persoon op de bestuurderszitplaats in een motorvoertuig dat door een ander motorvoertuig wordt voortgetrokken. Uit die bepaling moet worden afgeleid dat een motorvoertuig dat wegens een technisch mankement wordt versleept, op het moment van het voorttrekken wordt beschouwd als een aanhangwagen van het slepende voertuig. Blijkens de uitzonderingsbepaling mogen in het gesleepte motorvoertuig geen passagiers op de daartoe bestemde zitplaatsen worden vervoerd. Het verbod bedoeld in artikel 61b, eerste lid, en daarmee ook het verbod op het vervoeren van passagiers op zitplaatsen in het gesleepte voertuig, is opgenomen ter beperking van potentieel gevaarlijke situaties en het vergemakkelijken van de handhaving. In de toelichting wordt niet aannemelijk gemaakt dat het slepen van een defect voertuig een verhoogd veiligheidsrisico mee brengt indien die passagiers zich op de daarvoor bestemde stoelen bevinden. Voorstelbaar is dat het onderweg laten uitstappen en achterlaten van passagiers in de situatie dat een motorvoertuig bij pech moet worden versleept ook een veiligheidsrisico in zich draagt.

Gezien het vorenstaande adviseert de Raad de in onderdeel c van artikel 61, tweede lid, bedoelde uitzondering op het verbod bedoeld in het eerste lid, met in achtneming van het vorenstaande nader te bezien.

c. Afhankelijk van het type bromfiets, kan een dergelijk voertuig te zwaar zijn om bij pech te worden voortgeduwd. Dat kan er toe leiden dat de bestuurder het voertuig zal laten verslepen door een andere bromfiets of een ander motorvoertuig. Gelet op hetgeen hiervoor in onderdeel b van dit punt is opgemerkt met betrekking tot het vervoer van passagiers in een gesleept voertuig, acht de Raad het gewenst zware bromfietsen zoals bromfietsen met meer dan twee wielen met een hoog gewicht en brommobielen voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling gelijk te stellen met motorvoertuigen.

In verband hiermee adviseert het college artikel 61b, tweede lid, onder c, met in achtneming

van hetgeen in punt 1 is geadviseerd, uit te breiden met de hiervoor genoemde soorten voertuigen.

### 3. De handhaving.

In de paragraaf handhaving van de toelichting wordt vermeld dat alhoewel handhaving nu strafrechtelijk geschiedt, wordt overwogen de handhaving op een later moment via de administratiefrechtelijke weg te laten plaatsvinden. Om overtreding van artikel 61b RVV 1990 administratiefrechtelijk te kunnen afdoen zal dit feit in de bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften worden opgenomen.

Uitgangspunt bij nieuwe regelingen of de invoering van nieuwe bepalingen in een bestaande regeling is dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat spoedig na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit een wijziging zoals hier wordt beoogd noodzakelijk is. (zie noot 1)

Hoewel het afdoen langs strafrechtelijke weg vooruitlopend op een andere wijze van oplegging van een sanctie gerechtvaardigd is, adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten waarom niet reeds bij de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit voor de administratiefrechtelijke afdoening is gekozen en mede te delen wanneer de beoogde wijziging van het ontwerpbesluit verwacht kan worden.

### 4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.05.0019/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

#### Nota van toelichting

- In het opschrift van het ontwerpbesluit tot uitdrukking brengen dat niet alleen geldt voor motorvoertuigen, waartoe blijkens artikel 1, onder z, bromfietsen niet behoren, maar ook voor bromfietsen.

- In de eerste zin het zinsdeel "en in open en gesloten laadruimten van motorvoertuigen of bromfietsen verboden" vervangen door: en in open of gesloten laadruimten van motorvoertuigen of bromfietsen verboden.

---

### Nader rapport (reactie op het advies) van 1 april 2005

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met een aantal inhoudelijke en redactionele kanttekeningen rekening zal zijn gehouden.

De Raad van State adviseert de noodzaak van het ontwerpbesluit nader te motiveren.

Daartoe moeten meer gegevens worden verstrekt over het aantal in artikel 61b bedoelde onveilige situaties die jaarlijks worden geconstateerd, hoe vaak dit leidt tot gerechtelijke procedures en waarom de inmiddels in de jurisprudentie ontwikkelde lijn noopt tot het invoeren van een afzonderlijke strafbepaling.

In de nota van toelichting is reeds uiteengezet dat handhaving door toepassing van artikel 5 van de Wegenverkeerswet 1994 op problemen stuit. Om die reden wordt dan ook niet tegen de hier bedoelde situaties opgetreden en is er bijgevolg ook geen proces-verbaal. Het is daarom niet mogelijk om de door de Raad van State bedoelde gegevens te overleggen. Het ontbreken van die cijfers kan daarom evenmin zodanig worden uitgelegd dat de noodzaak voor het onderhavige ontwerpbesluit ontbreekt. Aangezien ik - gezien de ongevallen die zich hebben voorgedaan - overtuigd ben van het gevaar dat de hier bedoelde situaties veroorzaken, acht ik invoering van het onderhavige verbod noodzakelijk.

De Raad wijst er op dat terugdringing van regelgeving een beleidsuitgangspunt van de regering is. Streven naar terugdringing van regelgeving is inderdaad een beleidsuitgangspunt van de regering, maar mag niet in de weg staan aan een gebleken noodzakelijke aanvulling, verbetering of verduidelijking van regelgeving. In dit geval betreft het vergroting van zowel de verkeersveiligheid als van de begrijpelijkheid van regelgeving. Er worden immers steeds strengere eisen gesteld aan de veiligheid van het vervoer van personen, getuige onder andere de totstandkoming en de in voorbereiding zijnde omzetting van richtlijn 2003/20/EG, waarin uitbreiding wordt gegeven aan het verplichte gebruik van veiligheidsgordels en kinderbeveiligingsmiddelen. In dat verband is het voor de automobilist niet goed te begrijpen als hem, bijvoorbeeld, enerzijds expliciet verboden wordt in zijn auto een kind onbeschermd op een zitplaats te vervoeren, terwijl anderszins het vervoeren van datzelfde kind in de laadruimte van de auto of in een aanhanger erachter slechts strafbaar is als een apert veiligheidsrisico kan worden aangetoond of als een ongeval met slachtoffers heeft plaatsgevonden.

Het verbod om personen in laadruimten en aanhangwagens te vervoeren, behoudens ontheffing, is voorts noodzakelijk in het kader van het toelaten van zogenaamde wegtreintjes. Zonder dit verbod zou het immers zijn toegestaan dat wegtreintjes met niet meer dan één aanhangwagen, zonder meer gebruik mogen maken van de openbare weg. Dit moet uit overwegingen van zowel de doorstroming als de veiligheid van het verkeer als zeer ongewenst worden beschouwd. Het toelaten van wegtreintjes op de openbare weg wordt juist aanvaardbaar doordat de wegbeheerder, in het kader van de verlening van een ontheffing, voorwaarden kan stellen aan elementen als de te volgen route, de tijden waarop mag worden gereden, de maximale rijsnelheid, de technische eigenschappen van de voertuigcombinatie en de rijbevoegdheid van de bestuurder.

De Raad van State adviseert verder het ontwerpbesluit nog eens op zijn reikwijdte te bezien en stelt de vraag of het verbod niet kan worden beperkt tot het vervoer van personen in een laadruimte die niet ingericht is voor het veilig vervoer van personen. In dat kader adviseert de Raad van State de uitzondering van het verbod voor het vervoer van een persoon op de bestuurderzitplaats in een motorvoertuig dat door een ander motorvoertuig wordt voortgetrokken nader te bezien. In de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt niet aannemelijk gemaakt dat het slepen van een defect voertuig een verhoogd veiligheidsrisico mee brengt indien die passagiers zich op de daarvoor bestemde stoelen bevinden. Voorstelbaar is, aldus de Raad, dat het onderweg laten uitstappen en achterlaten van passagiers in de situatie dat een motorvoertuig bij pech moet worden versleept ook een veiligheidsrisico in zich draagt.

Ondergetekende merkt naar aanleiding hiervan op dat het vervoeren van passagiers in een

gesleept voertuig een verhoogd veiligheidsrisico meebrengt, omdat doorgaans van het gesleepte voertuig de rembekrachtiging en de stuurbekrachtiging niet werken. Daardoor wordt het besturen ervan steeds ernstiger bemoeilijkt naarmate het gewicht van het voertuig toeneemt. Voorts nemen de risico's toe doordat het zicht van de bestuurder van het gesleepte voertuig wordt belemmerd door het trekkende voertuig en doordat de bestuurder van het gesleepte voertuig afhankelijk is van de manoeuvres van het trekkende voertuig.

De inzittenden van een gesleept voertuig bevinden zich in een riskantere positie dan de inzittenden van een voertuig dat niet wordt gesleept en daarom is het van belang het aantal inzittenden te beperken tot het hoognodige. Wel is naar aanleiding van het onderhavige advies van de Raad overwogen dat het vanuit een veiligheidsoogpunt bezwaarlijk kan zijn passagiers van het betrokken voertuig op een pad of op de rijbaan achter te laten. Daarom is de uitzondering in artikel 61b, tweede lid, onder c, uitgebreid tot passagiers van het getrokken voertuig voor wie geen plaats meer is in het trekkende voertuig.

Voorts adviseert de Raad van State de uitzondering op het verbod uit te breiden met zware bromfietsen, zoals bromfietsen met meer dan twee wielen met een hoog gewicht en brommobielen. Deze bromfietsen zijn te zwaar om bij pech te worden voortgeduwd, zodat de bestuurder het zal laten verslepen door een andere bromfiets of een ander motorvoertuig. Dit advies is overgenomen door middel van een wijziging van artikel 61b, tweede lid, onder c, van het ontwerpbesluit. De uitzondering is daarbij uitgebreid tot bromfietsen op meer dan twee wielen. Door deze uitbreiding geldt de betrokken uitzondering krachtens de definitie van "bromfiets" en "brommobiel" in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 voor vierwielige bromfietsen met een ledige massa tot 350 kg en voor brommobielen.

Ten aanzien van de handhaving adviseert de Raad in de toelichting uiteen te zetten waarom niet reeds bij de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit voor een administratiefrechtelijke afdoening is gekozen en mede te delen wanneer de beoogde wijziging van het ontwerpbesluit verwacht kan worden. In navolging van deze opmerking van de Raad is in de nota van toelichting een en ander nader uiteengezet.

Tenslotte plaatst de Raad nog enige redactionele kanttekeningen bij de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit. Deze opmerkingen zijn alle verwerkt.

Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt om in het ontwerpbesluit nog een tweetal onderwerpen mee te nemen:

- In verband met het onrustbarend toenemend misbruik dat wordt gemaakt van de in artikel 69, eerste lid, onderdeel d, van het Reglement rijbewijzen, voorziene faciliteit dat houders van een niet omwisselbaar niet-Nederlands rijbewijs éénmalig een zogenoemd Versneld Bijzonder Examen kunnen afleggen, komt deze faciliteit te vervallen.

- Bij het besluit van 1 februari 2005, houdende wijziging van het Voertuigreglement tot uitvoering van richtlijn nr. 2003/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2003 betreffende de typegoedkeuring van landbouw- of bosbouwtrekkers (Stb. 69), is in het Voertuigreglement de term "landbouwtrekkers" vervangen door de term "landbouw- of bosbouwtrekkers". Daarbij is verzuimd deze term ook in artikel 22, onderdeel b, van het RVV 1990 te wijzigen. Deze omissie wordt thans hersteld.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Verkeer en Waterstaat

---

(1)Zie hiervoor ook aanwijzing 10 van de Aanwijzing voor de regelgeving.