Bijlage 1 Juridisch advies V&OR Fatbikeverbod in bepaalde gebieden

Onderzoeksvraag 1

1. De eerste onderzoeksvraag is in hoeverre de APV kan worden gebruikt voor het verbieden van fatbikes in bijvoorbeeld het Vondelpark (wegen en fietspaden) met als reden dat fatbikes vanwege de snelheid en het gewicht gevaarlijke voertuigen zijn.

Als wegbeheerder kan een gemeente regels stellen over het gebruik van de weg via verkeersbesluiten (Wegenverkeerswet + RVV). De APV (Algemene Plaatselijke Verordening) is bedoeld voor de gemeentelijke huishouding: openbare orde, leefbaarheid, veiligheid.

Verkeersmaatregelen zijn in uitputtend geregeld in de Wegenverkeerswet en onderliggende regelgeving. Dat betekent dat een gemeente verkeersregels (zoals verbod voor een bepaalde categorie voertuigen, of snelheidslimieten) niet via de APV mag regelen. Dat zou in strijd zijn met hogere wetgeving ("hogere regeling gaat voor de lagere" – het legaliteitsbeginsel).

Een gemeente kan in de APV wel bepalingen opnemen die niet direct over het verkeer gaan, maar wel met orde of gebruik van de openbare ruimte te maken hebben. Bijvoorbeeld:

- "Verbod om met voertuigen het park te betreden" (met als motief bescherming van groen/natuur, niet verkeersveiligheid). Maar dan gaat het over het park zelf en niet over de fietspaden.
- Regels over parkeren van fietsen instellen. Op grond van de APV kan voor het parkeren van voertuigen wel onderscheid worden gemaakt. Zo zijn er in Amsterdam al veel regels over het parkeren van speciale voertuigen zoals, bakfietsen, snorfietsen, brommers enzovoort.
- Regels tegen hinderlijk gebruik van voertuigen (bijvoorbeeld crossen op grasvelden).

Zolang de strekking niet hetzelfde is als een verkeersmaatregel, kan de APV dus aanvullend werkzaam zijn. Maar verkeersbesluiten blijven buiten de APV. Voor alles wat echt verkeerskundig is (toelating tot de weg, borden C1 t/m C22 RVV, snelheidslimieten, geslotenverklaringen voor bepaalde categorie voertuigen, etc.) moet de gemeente altijd een verkeersbesluit nemen op grond van de Wegenverkeerswet. Dat kan dus niet via de APV worden geregeld.

Vergelijking met de bierfiets

In Amsterdam is de bierfiets op grond van de APV verboden *wegens baldadig en hinderlijk gedrag in de openbare ruimte, specifiek in het centrum.* De problematiek van de fatbike is echter niet het hinderlijk gedrag ter plaatse (belang APV) maar de veronderstelde verkeersonveilige snelheid in combinatie met het gewicht (belang verkeersveiligheid). Echter op dat punt heeft de wetgever geoordeeld dat de fiets met een trapondersteuning tot 25km per uur veilig genoeg is op alle fietspaden.

Resume

- Verkeersbesluiten (inzake verkeersveiligheid) worden altijd genomen op basis van de Wegenverkeerswet, en staan niet in de APV.

- De APV kan wél regels bevatten die gaan over de openbare orde, overlast, parkeren, natuur of leefbaarheid in relatie tot voertuigen, zolang dat niet neerkomt op een verkeersregel die uit het belang van verkeersveiligheid wordt gesteld.
- De regels over het parkeren van voertuigen (ook per categorie voertuig) bij of in een park kan wel via de APV. Daarvoor is geen APV wijziging nodig.

Conclusie onderzoeksvraag 1
Voor het verbieden om van de openbare weg (wegen en fietspaden) gebruik te maken door, voor de weg goedgekeurde voertuigen, is het gebruik van de APV niet mogelijk.

Onderzoeksvraag 2

2. De tweede onderzoeksvraag is in hoeverre een verkeersbesluit kan worden gebruikt voor het verbieden van fatbikes.

Het verbieden van fatbikes in parken (fietspaden en wegen in of rond parken) met een verkeersbesluit, is juridisch en praktisch ingewikkeld, en er zijn een paar redenen waarom gemeenten / wegbeheerders dit niet zonder meer kunnen doen.

Wegenverkeerswet
Fiets: "voertuig dat wordt voortbewogen met behulp van pedalen of handgrepen, en niet sneller kan rijden dan 25 km per uur, al dan niet met trapondersteuning."

De fatbike is een voor de weg goedgekeurde fiets. Zolang een fatbike geen hulpmotor heeft die harder ondersteunt dan 25 km/u en niet is aangepast, wordt deze volgens de wet gezien als een 'gewone' fiets. Voor deze fietsen geldt een algemeen recht om gebruik te maken van fietspaden en wegen.

Gemeenten kunnen dat recht niet zonder meer voor één type voertuig (bijvoorbeeld alle fietsen), verbieden. Juridisch mogen overheden op basis van het gelijkheidsbeginsel geen onderscheid maken tussen fietsen en andere voertuigen, tenzij er objectieve en goed onderbouwde redenen zijn zoals een oorzakelijk verband met verkeersveiligheid. Daarom worden voor het gebruik van wegen verkeersonderzoeken uitgevoerd op basis waarvan de wegbeheerder vaststelt voor welke gebruikers een weg geschikt is. Een verbod moet altijd (aantoonbaar) gebaseerd zijn op verkeersveiligheid, overlast of schade aan natuur, én moet juridisch houdbaar zijn.

Daar komt bij dat de fatbike geen categorie is op grond van de Wegen- of wegenverkeerswet. Er zijn dus per definitie geen ge- of verboden specifiek voor de categorie fatbike mogelijk in een verkeersbesluit. Verkeersbesluiten zijn immers gerelateerd aan de (definities in de) wegenverkeerswet. En in de wet zijn alle fietsen met trapondersteuning tot 25km per uur, gelijk.

Als de gemeente fatbikes verbiedt omdat ze "gevaarlijk" zouden zijn, moet dat ook gelden voor bijvoorbeeld racefietsen en andere e-bikes zoals bakfietsen, die vaak veel hogere snelheden kunnen halen of zwaarder zijn dan de fatbike. Bovendien, als de snelheid het probleem is dan kan de gemeente als wegbeheerder een lagere snelheid instellen en

handhaven. Daarvoor is geen verbod nodig. Wat met een minder ingrijpende regel kan, moet ook met een minder ingrijpende regel gebeuren (proportionaliteitsbeginsel).

Wel stuit het instellen van een lage snelheid (zoals 15 km per uur), op een ander bezwaar. Omdat dat verkeerstechnisch alleen kan op plaatsen waar de inrichting van de weg niet uitnodigt tot hogere snelheden. De bevoegdheden van de gemeente als wegbeheerder zijn dus beperkt door hogere regelgeving en de plaatselijke omstandigheden.

Gemeenten mogen regels stellen over toegankelijkheid (bijvoorbeeld: géén fietsen in een voetgangerszone), maar ze kunnen niet zomaar één type fiets eruit pikken. Wat wél mogelijk is, zijn bijvoorbeeld:

- Algemeen fietsverbod in bepaalde zones (bijv. een natuurgebied of voetgangerspark).
- Snelheidsbeperkingen instellen (bijv. max. 15 km/u op park(fiets)paden, indien die zich qua inrichting daarvoor lenen).
- Handhaven op de maximumsnelheid en het handhaven van opgevoerde fatbikes.
- Gedragsregels afdwingen, zoals “fietsen toegestaan, maar langzaam rijden en voorrang aan voetgangers”. Of hinderlijk gedrag en hinderlijk groepsgedrag aanpakken.

Conclusie onderzoeksvraag 2
Gebruik van een rechtmatig verkeersbesluit is uitgesloten omdat:

- Het besluit discriminerend is voor groepen, zonder dat een objectieve aanleiding bestaat in relatie tot het veilig gebruik van de weg (zoals verkeersongevallen, etc.);
- Er minder bezwaarlijke middelen gebruikt kunnen worden (handhaving 15km per uur, etc);
- De fatbike geen aparte categorie verkeersdeelnemers vormt. De fatbike is voor de wet een fiets.

Ten overvloede
Het verbieden van fatbikes op openbare wegen komt de facto ook neer op het discrimineren van groepen personen die voornamelijk van deze vervoersmiddelen gebruik maken. Dat middel is niet toegestaan.

Eindconclusie
De opdracht van de wethouder is niet in deze vorm uitvoerbaar te achten.