
270

Besluit van 24 juni 2022 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de invoering van de helmplicht voor snorfietzers (helmplicht snorfiets)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 10 februari 2022, nr. IENW/BSK-2022/16572, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 15 juni 2022, nr. W17.22.00046/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 23 juni 2022, nr. IENW/BSK-2022/151368, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 60 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt «van bromfietsen» vervangen door «van bromfietsen, snorfietzen».

2. Het tweede lid, onder a, komt te luiden:

a. de bestuurder en de passagiers van een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, subonderdeel d, van de wet.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Gegeven te 's-Gravenhage, 24 juni 2022

Willem-Alexander

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

Uitgegeven de *dertigste* juni 2022

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit zorgt ervoor dat artikel 60 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) zodanig wordt gewijzigd dat de uitzondering op het dragen van een helm voor bestuurders en passagiers van een snorfiets komt te vervallen. Daarmee wordt het dragen van een helm voor snorfietsers en eventuele passagiers verplicht.

2. De inhoud van de helmplicht voor snorfietsers

De aanleiding van deze wijziging is een motie van het lid Von Martels¹ die de regering verzoekt om de Tweede Kamer spoedig een wetsvoorstel voor te leggen waarbij het dragen van een helm verplicht wordt voor snorfietsers. Het doel van deze maatregel is om het aantal verkeersdoden en -gewonden onder snorfietsers te verminderen.

Op 18 februari 2019 is de Tweede Kamer geïnformeerd² over het proces van deze wijziging en is aangegeven dat zou worden onderzocht wat de te verwachten (neven-) effecten van de maatregel zijn. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd en worden verderop in deze toelichting beschreven.

De Tweede Kamer is meerdere malen geïnformeerd over de stand van zaken van het ontwerpbesluit, waarbij ook is toegelicht dat, onder andere door de internetconsultatie, knelpunten naar voren zijn gekomen. Daarbij is uiteengezet hoe deze knelpunten in samenhang met het toelatingskader voor lichte elektrische voertuigen uitgewerkt kunnen worden. De Tweede Kamer heeft er meermaals op aangedrongen het ontwerpbesluit met daarin een helmplicht voor snorfietsen zo snel mogelijk naar de Kamer te sturen.

Helmplicht voor bestuurders en passagiers van een snorfiets

Een snorfiets wordt in het RVV 1990 gedefinieerd als (1) een bromfiets die blijkens de gegevens in het kentekenregister is geconstrueerd voor een maximumsnelheid die niet meer bedraagt dan 25 km per uur, met uitzondering van de speed-pedelec, of (2) een bromfiets als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, subonderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994. De onder (2) bedoelde bromfiets betreft een bromfiets waarvoor geen Europese typegoedkeuring vereist is, ook wel bekend als de bijzondere bromfiets.

In artikel 60 van het RVV 1990 wordt voorgeschreven wanneer een helmplicht wel of niet geldt. De bestuurders en de passagiers van bromfietsen waren reeds verplicht om een goed passende helm te dragen. Voor de bestuurders en de passagiers van een snorfiets bestond een uitzondering voor het verplicht dragen van een helm. Deze uitzondering, die werd geboden in het tweede lid, onder a, van artikel 60, komt met deze wijziging te vervallen voor snorfietsen als bedoeld onder (1) in de hierboven gegeven definitie. Als gevolg hiervan worden de bestuurders en de passagiers van een snorfiets verplicht om een helm te dragen. Voor de bestuurders en passagiers van bijzondere bromfietsen blijft de uitzondering voor het verplicht dragen van een helm bestaan.

Overigens is geconstateerd dat er op basis van het onderhavige besluit geen eenduidig beleid is voor gemotoriseerde transportfietsen met drie wielen. De brombakfiets (elektrisch of met verbrandingsmotor) heeft op grond van de definitie in artikel 1 van het RVV 1990 drie wielen, met twee

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 652.

² Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 671.

wielen aan de voorkant en is uitsluitend bedoeld voor transport van goederen en eventueel van een achter de bestuurder gezeten passagier. Er zijn ook snorfietsen die bedoeld zijn voor transport van goederen, met drie wielen waarvan twee aan de achterkant. Momenteel is de brombakfiets (zowel die 25 km per uur of 45 km per uur gaat) uitgesloten van de helmplicht. Het huidige ontwerpbesluit ziet niet op brombakfietsen. Dit betekent dat een snorfiets met drie wielen, waarvan twee aan de achterkant wel een helmplicht krijgt en een brombakfiets niet.

Type helm

De categorie snorfiets omvat een breed scala aan voertuigen met een maximum constructiesnelheid van 25 km per uur, waarbij voor sommige soorten fysieke inspanning wordt gevraagd en waarvoor de brom/motorfietshelm niet geschikt is. Naast de «scooters» en de bijzondere bromfietsen zijn er ook snorfietsen die erg lijken op elektrische (bak-)fietsen. Zo valt het gemotoriseerde rijwiel (L1e-A) ook onder de categorie «snorfiets». Dit voertuig ziet eruit als een elektrische fiets en werkt net zoals een elektrische fiets, waarbij dus fysieke inspanning wordt gevraagd om het voertuig in beweging te houden. Bij een maximumsnelheid van 25 km per uur stopt de trapondersteuning. De grote verschillen met de elektrische fiets zijn dat je een blauw kenteken moet voeren, een AM-rijbewijs moet hebben en dat het voertuig een vermogen van maximaal 1.000 Watt heeft (maximaal vermogen van een elektrische fiets is 250 Watt). Ook bij een historische snorfiets, zoals de Solex en de Spartamet, is sprake van enige mate van trapondersteuning en vaak een beperkt motorvermogen. Zonder bij te trappen halen deze voertuigen maximaal 20 km per uur.

Oorspronkelijk was in het ontwerpbesluit opgenomen dat de bestuurders en passagiers van een snorfiets verplicht werden een goed passende helm te dragen die is voorzien van het goedkeuringsmerk VN/ECE reglement 22. Dit betreft een zogenaamde brom/motorfietshelm. In de internetconsultatie werd echter aangegeven dat het van belang is dat voor snorfietsen waarbij fysieke inspanning wordt gevraagd, zoals bij de gemotoriseerde rijwielen en historische snorfietsen, de helm licht van gewicht is en voldoende ventilatie biedt, net als voor de bestuurders van de speed-pedelec. Een brom/motorfietshelm is dan niet wenselijk. Voorgesteld werd om dit type snorfiets uit te zonderen van de helmplicht of de speed-pedelec-helm³ toe te staan, omdat deze helm licht van gewicht is en voldoende ventilatie biedt. De gemeente Amsterdam, waar de snorfietsen naar de rijbaan zijn verplaatst en de bestuurders en passagiers verplicht een brom/motorfietshelm moeten dragen, heeft aangegeven dat deze niet voor alle snorfietsers geschikt lijkt. De gemeente deed de suggestie om voor deze categorie een ander soort helm (zoals bij de speed-pedelec) voor te schrijven.

De speed-pedelec-helm mocht alleen door de bestuurders van speed-pedelecs worden gedragen, aangezien de norm voor deze helm aanvankelijk alleen voor deze doelgroep is opgesteld⁴. TNO heeft in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat onderzocht of de goedgekeurde speed-pedelec-helm vanuit het perspectief van veiligheid geschikt is voor alle soorten snorfietsen. Uit twee simulatie-

³ NTA 8776:2016.

⁴ Naar aanleiding van de motie Visser/Hoogland (Kamerstukken II 2015/16, 29 398, nr. 472) waarmee de regering werd verzocht samen met betrokken partijen een nieuwe helmnorm vast te leggen die voldoet aan de eisen ter bescherming van berijders van gemotoriseerde tweewielers met snelheden tussen de 25 en 45 km/u en te stimuleren dat deze nieuwe helmen zo snel als mogelijk op de markt gebracht kunnen worden.

studies^{5 6} die TNO heeft uitgevoerd kan geconcludeerd worden dat de speed-pedelec-helm voor de bestuurders en passagiers van alle soorten snorfietsen een veilig alternatief ter preventie van hoofdletsel biedt.

In het onderhavige besluit wordt neergelegd dat een helm verplicht is voor de bestuurders en passagiers voor alle snorfietsen. In de Regeling aanduiding motor- en bromfietshelmen wordt neergelegd dat de bestuurders en passagiers van snorfietsen een goedgekeurde speed-pedelec-helm of een goedgekeurde brom/motorfietshelm mogen dragen. Deze aangepaste regeling zal gelijktijdig met het onderhavige besluit inwerking treden.

Relatie met verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan

Er bestaat sinds 1 juli 2018 reeds een helmplicht voor bestuurders en passagiers van een snorfiets wanneer de wegbeheerder bij verkeersbesluit heeft bepaald dat de snorfiets op de rijbaan moet rijden.⁷ Hiertoe kan een wegbeheerder besluiten als er sprake is van grote drukte op het fietspad. De reden hiervoor is dat de snorfiets op bepaalde plaatsen een specifieke hinderlijke factor is voor het volledig benutten van het fietspad, door de grotere breedte van het voertuig en het snelheidsverschil met fietsers. De drukte op het fietspad leidt ook tot verkeersonveilige situaties, bijvoorbeeld door te weinig ruimte voor inhalende snorfietsen of schrikreacties door onvoldoende afstand te kunnen houden. Bij een verplichte verplaatsing van de snorfiets van het fietspad naar de rijbaan, gold de uitzondering voor de helmplicht voor bestuurders en passagiers van een snorfiets zoals die werd geboden in het tweede lid van artikel 60 van het RVV 1990 niet.

Door de wijziging van de Regeling aanduiding motor- en bromfietshelmen, waarin wordt opgenomen dat de bestuurder van de snorfiets en de passagier de keuze hebben tussen de brom/motorfietshelm en de speed-pedelec-helm, hebben de bestuurder van de snorfiets en de passagier op de rijbaan ook deze keuze.

Sinds 8 april 2019 heeft de gemeente Amsterdam deze maatregel genomen. Op de meeste wegen binnen de ring A10 moet de snorfiets op de rijbaan rijden en moeten de bestuurders en passagiers verplicht een brom/motorfietshelm dragen. De gemeente Amsterdam heeft dit verkeersbesluit genomen vanwege de drukte op de Amsterdamse fietspaden en om de verkeersveiligheid voor alle verkeersdeelnemers te verbeteren.

De eerste evaluatierapportage van deze maatregel is op 10 december 2019 verschenen en op 16 december 2019 gedeeld met de Tweede Kamer⁸. Uit de evaluatie blijkt dat de verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan in Amsterdam een positief effect heeft op de verkeersveiligheid, de doorstroming en de drukte op de fietspaden. De naleving van de maatregel is hoog en vooral fietsers zijn zeer positief over de ruimte die is teruggekeerd op de fietspaden. Verder is een afname van het aantal snorfietsen in Amsterdam zichtbaar.

⁵ Dam, E. van, et al, «Evaluatiestudie speed-pedelec-helm en bromfietshelm voor snorfietsers», TNO-2021-R10658, 9 april 2021

⁶ Dam, E. van, et. al., «Evaluatiestudie speed-pedelec-helm en bromfietshelm voor snorfietspassagier en snorfietsbestuurder met passagier achterop», TNO-2021-R 11596, 10 september 2021.

⁷ Dit is mogelijk gemaakt middels het Besluit van 6 juni 2018 tot wijziging van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het RVV 1990 ter invoering van de mogelijkheid snorfietsers in bepaalde gevallen te verplichten van de rijbaan gebruik te maken (lokale scheiding fiets en snorfiets). Stb. 2018, 184.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 29 398, nr. 783.

Sinds 30 september 2021 moeten ook snorfietsers op een aantal wegen in Utrecht op de rijbaan rijden, in combinatie met een helmplicht. Ook deze maatregel zal worden geëvalueerd.

Plaats op de weg

De helmplicht voor de bestuurders en passagiers van een snorfiets die middels deze wijziging wordt ingevoerd, heeft geen betrekking op de plaats op de weg van de snorfiets. Wegbeheerders behouden de mogelijkheid om de snorfiets in bepaalde gevallen te verplichten van de rijbaan gebruik te maken. Omdat deze gevallen afhankelijk zijn van de lokale situatie, zullen er geen regels komen om overal in Nederland de snorfiets van het verplichte fietspad naar de rijbaan te verplaatsen. De bestaande mogelijkheid die wegbeheerders hebben om hiertoe te besluiten, wordt voldoende geacht.

Te verwachten effecten van de maatregel

Het doel van deze maatregel is om het aantal verkeersdoden en -gewonden onder snorfietsers te verminderen. De verwachting is dat het verplichten van een helm voor bestuurders en passagiers van een snorfiets een positief effect heeft op de verkeersveiligheid. Het niet hoeven dragen van een helm vormt voor veel snorfietsers echter ook één van de voornaamste redenen om van een snorfiets gebruik te maken. Om die reden wordt verwacht dat sommige snorfietsers zullen gaan kiezen voor een ander vervoermiddel. Om in kaart te brengen wat voor een effect deze verschuiving van modaliteit zal hebben op onder andere verkeersveiligheid, doorstroming, leefbaarheid, milieu en kosten zijn diverse onderzoeken uitgevoerd.

Uit het Onderzoek Helmplicht Snorfietsers⁹, dat is uitgevoerd door adviesbureau Arcadis in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, komt naar voren dat een helmplicht voor snorfietsers een substantieel positief effect zal hebben op de verkeersveiligheid van snorfietsers (inclusief overstappers naar andere vervoermiddelen). Er wordt een substantiële daling van het aantal verkeersslachtoffers (doden en gewonden) verwacht, omdat het overlijdens- en letselrisico bij de vervoermiddelen waar de snorfietsers naar zullen overstappen kleiner is. Daarnaast neemt door de helmplicht de kans op ernstig hoofdletsel af bij de snorfietsers die op de snorfiets blijven rijden. Het totale effect op de verkeersveiligheid is sterk afhankelijk van het aandeel snorfietsers dat als gevolg van de helmplicht overstapt op een ander vervoermiddel. Als meer snorfietsers overstappen op een ander vervoermiddel wordt het effect op verkeersveiligheid groter. Als 60% van de snorfietsers overstapt naar een ander vervoermiddel, is er een daling te verwachten van 16 naar 6 doden en van 1.838 naar 735 gewonden. Als 30% van de snorfietsers overstapt, is er een daling te verwachten van 16 naar 11 doden en van 1.838 naar 1.268 gewonden.

De effecten van een helmplicht voor snorfietsers op verkeersdoorstroming worden ingeschat als niet noemenswaardig en op milieu zowel positief (afname van stikstofoxiden – NO_x) als negatief (toename van koolstofdioxide – CO₂). Er is volgens de onderzoekers geen betrouwbare berekening te maken van de effecten op de kosten.

⁹ Het onderzoeksrapport is opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29 398, nr. 783.

Uit het onderzoek blijkt dat een groot aandeel van de snorfietzers overweegt over te stappen naar de (elektrische) fiets. Aangezien fietsers een groot aandeel hebben in het jaarlijkse aantal verkeersdoden en -gewonden, zijn de gevolgen van deze overstap nog nader onderzocht.

In dit verdiepingsonderzoek geeft meer dan de helft van de snorfietzers aan dat zij bij invoering van een helmplicht overstappen op een ander vervoermiddel. Het deel van de snorfietzers dat aangeeft over te stappen is tamelijk stabiel c.q. vergelijkbaar met het vorige onderzoek. De onderzoekers concluderen dat er geen extra risico's optreden voor groepen overstappers die niet door vigerend verkeersveiligheidsbeleid (kunnen) worden opgevangen. Geadviseerd wordt om voldoende aandacht te blijven besteden aan enkele groepen overstappers: mannelijke bromfietzers, oudere elektrische fietsers en oudere fietsers. Dit kan door het bieden van voorlichting en educatie over het vervoermiddel waarnaar wordt overgestapt. Daarnaast kunnen overstappers in hun keuzeproces worden beïnvloed om te kiezen voor een (relatief) veiliger alternatief vervoermiddel.

Sanctie

De helmplicht voor snorfietzers zal op dezelfde wijze worden gehandhaafd en gesanctioneerd als de al langer bestaande helmplicht voor bromfietzers. De minister van Justitie en Veiligheid zal zorgdragen dat er op grond van de juiste feitcode door de politie kan worden gehandhaafd door het aanpassen van de bijlage, bedoeld in artikel 2, eerste lid, Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

3. Kosten en administratieve lasten

Bij het invoeren van een helmplicht voor bestuurders en passagiers van een snorfiets, zal men een goedgekeurde brom/motorfietshelm of speed-pedelec-helm moeten aanschaffen. Verder geven sommige snorfietzers aan dat zij hun snorfiets zullen laten ombouwen tot een bromfiets.

Helm

Het is niet bekend hoeveel snorfietzers voor de brom/motorfietshelm zullen kiezen en hoeveel voor de speed-pedelec-helm. Uit cijfers van de RDW¹⁰ blijkt dat, van de circa 790.000 snorfietsen, er ruim 60.000 snorfietsen zijn waarbij inspanning moet worden geleverd (waarvan het overgrote deel historische snorfietsen is). Ingeschat wordt dat deze groep snorfietzers voor de speed-pedelec-helm zal kiezen.

Uit het Onderzoek Helmplicht Snorfietzers komt naar voren dat de snorfietzers die een helm willen kopen, hier gemiddeld € 75 aan willen uitgeven. De minimumprijs van een goedgekeurde brom/motorfietshelm ligt rond de € 40. De minimumprijs van een goedgekeurde speed-pedelec-helm ligt rond de € 70. De tijd die nodig zal zijn voor het aanschaffen van een goed passende helm wordt geschat op ongeveer een uur (à € 15). Hoe hoog de kosten voor het aanschaffen van de helmen zijn, is afhankelijk van het aantal snorfietzers dat zal overstappen op een andere modaliteit en welke helm zij kiezen. Als 30% van de snorfietzers overstapt, betekent dat de overige 70% van de snorfietzers een helm zou moeten aanschaffen. Het gaat dan om 70% van de circa 730.000 snorfietzers, met een snorfiets waarbij geen inspanning moet worden geleverd, die kiezen voor een brom/motorfietshelm met een minimumprijs van € 40, en om 70% van de 60.000 snorfietzers, met een snorfiets

¹⁰ RDW Uitvoeringstoets Helmplicht snorfiets, 6 april 2021

waarbij inspanning moet worden geleverd, die kiezen voor een speedpedelec-helm met een minimumprijs van € 70 en een uurtarief van € 15 per uur volgt hieruit:

$0,7 \times 730.000 \times (\text{€ } 40 + \text{€ } 15)$	=	€ 28.105.000
$0,7 \times 60.000 \times (\text{€ } 70 + \text{€ } 15)$	=	€ 3.570.000
Totaal		€ 31.675.000

In het geval dat 60% van de snorfietzers overstapt, betekent dat 40% van de huidige 790.000 snorfietzers een helm zou moeten aanschaffen (waarvan 60.000 snorfietzers, met een snorfiets waarbij inspanning moet worden geleverd).

$0,4 \times 730.000 \times (\text{€ } 40 + \text{€ } 15)$	=	€ 16.060.000
$0,4 \times 60.000 \times (\text{€ } 70 + \text{€ } 15)$	=	€ 2.040.000
Totaal		€ 18.100.000

De totale kosten voor het aanschaffen van de helm door de snorfietzers die al een snorfiets in hun bezit hebben bedragen op basis hiervan, afhankelijk van het aantal snorfietzers die overstappen naar een ander vervoersmiddel, tussen de € 18.100.000 en € 31.675.000.

Nieuwe snorfietzers zullen ook een helm moeten aanschaffen. Op basis van verkoopcijfers van RAI Vereniging wordt uit gegaan van een verwacht aantal nieuw verkochte snorfietsen van 50.000 per jaar¹¹. Het is het meest aannemelijk dat de bestuurders van deze snorfietsen zullen kiezen voor een brom/motorfietshelm, aangezien het voornamelijk snorfietsen zullen zijn waarvoor geen inspanning hoeft te worden geleverd. Het aandeel gemotoriseerde rijwielen is lastig in te schatten omdat dit type snorfiets in opkomst is.

Uitgaande van een minimumprijs van € 40 voor een goedgekeurde helm en de tijd die nodig is om zo'n helm aan te schaffen (à € 15 per uur) zijn de kosten als volgt:

$50.000 \times (\text{€ } 40 + \text{€ } 15)$	=	€ 2.750.000
---	---	-------------

Snorfiets ombouwen tot bromfiets

Indien een voertuigeigenaar de snorfiets wil laten ombouwen naar een bromfiets, moet de maximumconstructiesnelheid van de snorfiets worden aangepast (van 25 km per uur naar 45 km per uur). De kosten voor het ombouwen van een snorfiets verschillen per merk en per model.

Een snorfiets moet na de ombouw voldoen aan de toelatingseisen en de permanente eisen die gelden voor een bromfiets. De Dienst Wegverkeer (RDW) kijkt of aan deze eisen wordt voldaan. Waar de RDW op controleert, is te vinden op de website van de RDW. De keuring vindt plaats bij één van de keuringsstations van de RDW. De kosten voor de ombouwkeuring van de RDW bedragen totaal € 106. Als het voertuig is goedgekeurd, komen daar de kosten voor een nieuwe kentekenplaat nog bij. De kosten voor een nieuwe kentekenplaat bedragen ongeveer € 12.

In het Onderzoek Helmplicht Snorfietzers wordt bij de uitgevoerde enquête door 16% van de snorfietzers aangegeven dat zij hun snorfiets zouden laten ombouwen tot bromfietsers. Ervan uitgaande dat dit

¹¹ Op basis van verkoopcijfers van RAI Vereniging in 2020 en januari tot en met maart 2021

percentage snorfietzers na de invoering daadwerkelijk hun snorfiets laat ombouwen en dat dit in totaal ongeveer twee uur tijd kost bij een tarief van € 15 per uur bedragen de kosten:

$$0,16 \times 790.000 \times (106 + 12 + 30) = \text{€ } 18.707.200$$

De kosten voor het ombouwen van de snorfiets zelf zijn vanwege de verschillen tussen de kosten per merk en model hierbij buiten beschouwing gelaten.

Overige gevolgen bedrijfsleven

De invoering van de helmplicht voor snorfietzers zal naar verwachting beperkte gevolgen hebben voor bedrijven. Er zullen meer helmen worden verkocht. Daarnaast zal een gedeelte van de snorfietzers overstappen naar andere vervoersvormen waardoor personen bijvoorbeeld in plaats van een snorfiets een elektrische fiets of ander voertuig aanschaffen. Hiervan is geen exacte schatting te maken.

4. Toezicht en handhaving

Over deze wijziging van het RVV 1990 heeft afstemming plaatsgevonden tussen Politie, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Belangrijkste aspecten waar rekening mee is gehouden betreffen de handhaafbaarheid en het effect op verkeersveiligheid.

De helmplicht voor bestuurders en passagiers van een snorfiets

Voor deze wijziging van het RVV 1990 was er alleen sprake van een helmplicht voor snorfietzers als op basis van een verkeersbesluit het verplicht was gesteld dat de snorfiets de rijbaan moest gebruiken. Door de helmplicht, ongeacht de plek op de weg en het lokale verkeersbesluit, altijd verplicht te stellen wordt het makkelijker om hierop te handhaven. Er wordt één duidelijke feitcode gemaakt en het is niet meer van belang of er sprake is van een plaatselijk verkeersbesluit. Doordat de helmplicht feit gecodeerd zal zijn, kan het meelopen in de algemene handhavingstaak van de politie. De Minister van Justitie en Veiligheid zal zorgen voor de nodige aanpassingen van de bijlage bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) bij de eerstvolgende jaarlijkse wijziging van deze bijlage.

5. Advies en consultatie

Internetconsultatie

Van 10 februari tot en met 30 maart 2020 heeft een openbare internetconsultatie plaatsgevonden van de wijziging van het RVV 1990. Tijdens de internetconsultatie zijn in totaal 227 reacties ingezonden, waarvan driekwart door particulieren, een vijfde door bedrijven en brancheorganisaties (waaronder RAI Vereniging en BOVAG) en een paar reacties door verenigingen en belangenorganisaties (waaronder ANWB en FEHAC). Van de reacties is 75% kritisch, 18% neutraal en 7% positief. De indieners die positief tegenover de helmplicht staan, wijzen met name op het positieve effect van de helmplicht op de verkeersveiligheid. In de kritische reacties worden er verschillende argumenten tegen de helmplicht genoemd. Zo geven sommige indieners aan dat er voor elektrische fietsen geen helmplicht is, terwijl deze vaak net zo snel gaan als snorfietzen. In plaats daarvan zou er beter moeten worden gehandhaafd op de snelheid en het

opvoeren van de snorfietzen. Men wijst ook op de kosten die de helmplicht met zich meebrengt en dat de maatregel de handel in snorfietzen benadeelt. Verder wordt gesteld dat de helmplicht slecht voor het milieu is, omdat snorfietzers overstappen naar een ander vervoersmiddel (zoals de auto).

Verschillende indieners doen daarnaast alternatieve voorstellen in plaats van de helmplicht. Zo wordt voorgesteld om het dragen van een helm voor snorfietzers te stimuleren op basis van vrijwilligheid door middel van campagnes. Circa 8% van de indieners vraagt of er een uitzondering kan worden gemaakt voor historische snorfietzen zoals de Solex. Een soortgelijke uitzondering wordt ook voorgesteld voor snorfietzen die worden gebruikt als deelvoertuig. Verder spreken verschillende indieners zich uit over wat voor soort helm de snorfietser zou moeten dragen en of het bijvoorbeeld ook wordt toegestaan om een speed-pedelec-helm te dragen.

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de verschillende inhoudelijke reacties en argumenten tegen de helmplicht en de alternatieve voorstellen.

Overgangperiode

Een derde van de indieners heeft de vragen beantwoord die gesteld zijn in de consultatie over de overgangperiode. Van deze groep is ruim driekwart van mening dat er een overgangperiode voor het invoeren van de helmplicht moet komen. Hierbij worden overgangperiodes van een half jaar tot een heel jaar het meest genoemd. De tijd tussen publicatie en inwerkingtreding van het besluit zal worden gebruikt voor deze overgangperiode. De precieze periode is afhankelijk van de datum van publicatie. Hierbij zal een termijn van circa zes maanden worden gehanteerd. Snorfietzers hebben dan voldoende tijd om een helm aan te schaffen. Vanaf het moment dat de helm verplicht is, zal direct worden gehandhaafd. In paragraaf 7 wordt de inwerkingtreding nader toegelicht.

Helmplicht in de bredere discussie

Een argument van indieners die tegen de helmplicht voor snorfietzers zijn, is dat er voor elektrische fietsers geen helmplicht geldt, terwijl deze vaak net zo snel gaan als snorfietzen. De RAI vereniging en Go Sharing (een aanbieder van deelvervoer met elektrische snorfietzen) stellen in dit verband voor de helmplicht niet voor één specifieke vervoersmodaliteit in te voeren zoals nu het geval is, maar deze bijvoorbeeld te baseren op risicoprofiel en snelheid, ongeacht het type modaliteit. BOVAG wijst er op dat de discussie rondom de helmplicht moet worden ingebed in de lopende bredere discussie over het toekomstige toelatingskader van lichte gemotoriseerde voertuigen.

Vanuit de andere overheden hebben de gemeente Utrecht en de gemeente Amsterdam gereageerd. Beiden zijn groot voorstander van de helmplicht voor snorfietzers. De gemeente Utrecht merkt daarbij op rekening te houden met de beperkingen die deze maatregel voor sommige inwoners kan opleveren. Mogelijk is er een groep waarvoor alternatieven minder aantrekkelijk zijn.

Parallel aan het traject voor de helmplicht voor snorfietzers, is gewerkt aan het toelatingskader voor lichte elektrische voertuigen (LEVs). Daarbij wordt de mogelijkheid van een helmplicht ten behoeve van het kader voor LEVs bekeken, die qua verschijningsvorm en in gebruik overeenkomsten vertonen met een aantal soorten snorfietzen. Voor de LEV-categorieën wordt onder andere nagegaan hoe de juridische afbakening, registratie,

kentekening en het al dan niet verplichten van een helm eruit moet gaan zien. Hierbij wordt ook gekeken naar hoe het nu geregeld is voor de bestaande soortgelijke voertuigen zoals de verschillende soorten snorfietsen. Een integrale blik op de eisen die moeten gelden voor de toelating en het gebruik van LEVs biedt de gelegenheid te komen tot beleid voor voertuigen met een maximum constructiesnelheid tot 25 km per uur, zoals LEVs en snorfietsen, dat consistent is en daarmee ook voor gebruikers begrijpelijk is, zonder steeds op losse aspecten aanpassingen door te voeren.

Door middel van de motie van het lid Von Martels¹² is de regering expliciet verzocht om de Tweede Kamer spoedig een wetsvoorstel voor te leggen waarbij het dragen van een helm verplicht wordt voor snorfietsers. Op het moment dat de helmplicht voor snorfietsers wordt ingebed in de lopende bredere discussie over het toekomstige toelatingskader van LEVs, zal de invoering van de maatregel vertraging oplopen. Het zal dan nog enige tijd op zich laten wachten alvorens de helmplicht kan worden ingevoerd aangezien het wetgevingstraject voor het toelatingskader nog moet starten. Een helmplicht voor snorfietsers is spoedig wenselijk volgens de indieners van de motie aangezien de snorfiets verhoudingsgewijs veel bij ongelukken betrokken is. Door een helmplicht kan ernstig hoofdletsel onder snorfietsers worden voorkomen.

Daarbij wordt opgemerkt dat door voorbij te gaan aan de wenselijkheid van een integraal voorstel in relatie tot het LEV-kader, ongelijkheid ontstaat tussen soortgelijke voertuigen en de kans aanwezig is dat op een later moment de in dit besluit neergelegde generieke helmplicht voor snorfietsers aangepast moet worden. Met als gevolg dat mensen achteraf gezien onnodig een helm hebben aangeschaft. Uit het oogpunt van verkeersveiligheid is het toch wenselijk om de helmplicht nu in te voeren.

Ontheffing voor historische snorfietsen en voor snorfietsen die als deelvoertuig worden aangeboden

Circa 8% van de indieners, waaronder belangenorganisaties en verenigingen zoals FEHAC, vraagt of er een uitzondering op de helmplicht kan worden gemaakt voor historische snorfietsen zoals de Solex. Ook wordt voorgesteld een uitzondering te maken voor snorfietsen die als deelvoertuig worden aangeboden.

Uit het oogpunt van verkeersveiligheid zijn er geen redenen om uitzonderingen te maken voor bepaalde snorfietsen. Voor elk soort snorfiets geldt dat met een helm ernstig hoofdletsel kan worden voorkomen. Bovendien zouden uitzonderingen ook de handhaving van de maatregel bemoeilijken. Zoals toegelicht in paragraaf 2 wordt wel de speed-pedelec-helm toegestaan voor alle snorfietsen, waarmee deels wordt tegemoetgekomen in de bezwaren ten aanzien van de historische snorfietsen (in verband met vereiste inspanning is een ventilerende, lichte helm gewenst).

Onterecht vermenging plek op de weg en helmplicht

Verschillende indieners halen de verplaatsing van de snorfiets naar de rijbaan ook aan in hun reactie. Zo geeft men aan dat de kans op ongelukken toeneemt wanneer snorfietsers niet meer op het fietspad mogen. Zoals toegelicht in paragraaf 2, heeft de helmplicht voor de bestuurders en passagiers van een snorfiets die middels deze wijziging wordt ingevoerd echter geen betrekking op de plek op de weg van de

¹² Kamerstukken II 2018/19, 29 398, nr. 652.

snorfiets. Er vindt geen wijziging plaats van de bestaande mogelijkheid die wegbeheerders hebben om de snorfiets naar de rijbaan te verplaatsen.

Herkeuring in verband met ombouwen

Indieners doen de suggestie om de herkeuring in verband met het ombouwen van de snorfiets naar een bromfiets uit te laten voeren bij een RDW-erkend bedrijf, in plaats van bij een RDW-keuringstation. Ook wordt verzocht om een gereduceerd tarief of een compensatie van de kosten door de overheid.

De keuring betreft een toelatingskeuring en zoals ook geldt voor het ombouwen van andere voertuigen, wordt deze keuring alleen uitgevoerd door de RDW op de RDW-keuringstations. Het gehanteerde tarief is kostendekkend en kan in die zin niet worden gereduceerd. Het laten ombouwen van de snorfiets is een vrijwillige keuze van de voertuigeigenaar. Een compensatie van de kosten door de overheid ligt daarom niet in de rede.

Om in te kunnen spelen op een eventuele toename van aanvragen voor het omkeuren van snorfietsen naar bromfietsen en om grote aantallen van één eigenaar efficiënt om te kunnen keuren, is het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in gesprek met de RDW hierover.

Verplichte APK

In plaats van een helmplicht wordt gepleit voor een Algemene Periodieke Keuring (APK) voor snorfietsen. De regering kiest ervoor alleen die voertuigen onder de APK-plicht te brengen waar richtlijn 2014/45/EU toe verplicht en daarmee de richtlijn zo lastenluw mogelijk te implementeren. Voor twee- en driewielige voertuigen maakt Nederland gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid die wordt geboden in artikel 2, tweede lid van de richtlijn. De betreffende alternatieve verkeersveiligheidsmaatregelen staan beschreven in het «Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders 2». Een APK voor snorfietsen ligt dus niet in de rede.

Geen helmplicht invoeren maar beter handhaven op snelheid

Indieners pleiten voor een betere handhaving op de snelheid van de snorfietsen en het opvoeren van de snorfietsen. Ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk adviseert aanvullende, mogelijk minder belastende maatregelen te overwegen die toezien op handhaving van de maximale voertuigsnelheid en op het verbod op opvoeren van snorfietsen.

Het instellen van de helmplicht is echter niet ter vervanging van de handhaving op de maximale voertuigsnelheid of het verbod op het opvoeren van snorfietsen. Dit betreft één van de maatregelen die ertoe dient te leiden dat het aantal verkeersslachtoffers die overlijden of letselschade oplopen bij het gebruik van de snorfiets daalt. Zoals eerder benoemd is de verwachting dat er sprake zal zijn van een substantiële daling van het aantal verkeersslachtoffers (doden en gewonden), omdat snorfietsers overstappen op andere vervoersmiddelen en omdat door de helmplicht de kans op ernstig hoofdletsel afneemt. De helmplicht is dus een extra maatregel om de verkeersveiligheid te waarborgen, naast de handhaving op de maximale voertuigsnelheid en het verbod op het opvoeren van de snorfietsen.

Helmplicht is slecht voor het milieu

Circa 9% van de indieners is van mening dat de helmplicht een negatieve uitwerking zal hebben op het milieu omdat veel mensen zullen overstappen naar een vervuilende auto of bromfiets en er geen elektrifi-

catie van snorfietsen meer zal plaatsvinden, waardoor de kans op vergroening wordt gemist.

De snorfiets is een Nederlandse voertuigcategorie waarover in het Klimaatakkoord is afgesproken dat deze in 2025 alleen nog nul-emissie nieuw verkocht zal worden. De verwachting is dat meer dan de helft van de snorfietsers zal overstappen naar een ander vervoersmiddel wanneer een helmplicht voor snorfietsen wordt ingevoerd. Ongeveer de helft daarvan denkt daarbij aan de fiets of de e-bike, en de andere helft aan minder schone alternatieven zoals de auto.

Dit zou het positieve effect van de transitie naar emissieloze snorfietsen kunnen verminderen. Uit het oogpunt van verkeersveiligheid is het toch wenselijk om de helmplicht in te voeren, ook voor elektrische snorfietsen.

Benadeling burger en handel door hoge kosten

Mensen kiezen om verschillende redenen bewust voor de snorfiets vanwege het niet hoeven dragen van een helm zoals de kosten voor een helm en dat het fysiek niet mogelijk is een helm te dragen. Met als effect dat een deel van deze mensen ingeperkt wordt in hun mobiliteit, omdat alternatieven (variërend van kosten voor de aanschaf van een helm, kosten voor de aanschaf van een ander vervoermiddel, kosten en moeite voor het ombouwen naar bromfiets en de waardevermindering van de snorfiets die zowel de particulier als bedrijven raakt) moeilijk te bekostigen zijn. Om hoeveel mensen het dan precies gaat, is uit de internetconsultatie niet af te leiden. Wel blijkt dat circa 22% van de indieners van mening is dat zij financieel benadeeld worden door de helmplicht. Voor zover de kosten onderbouwd kunnen worden ingeschat, is dit in paragraaf 3 van deze toelichting beschreven.

ATR

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft op 13 maart 2020 een advies uitgebracht over het ontwerpbesluit, waarin het adviseert het voorstel niet in te dienen, tenzij rekening is gehouden met verschillende adviespunten.

Het college adviseert de uitkomsten van het onderzoek naar de (neven)effecten van een helmplicht voor snorfietsen te betrekken in het voorstel. Dit betreft met name de gevolgen van het overstappen naar andere modaliteiten (bromfiets, e-bike). De uitkomsten van dit onderzoek zijn betrokken in het voorstel en opgenomen in paragraaf 2.

Daarnaast adviseert het college de effectiviteit van het voorstel in de komende jaren actief te monitoren en een evaluatiebepaling in het voorstel op te nemen zodat kan worden nagegaan of bijsturing nodig is om de effectiviteit van het voorstel te vergroten.

In het besluit is geen expliciete evaluatiebepaling opgenomen. De effecten van de wijziging zullen worden gemonitord. De timing van deze monitoring is afhankelijk van onder andere beleidsvorming van het nieuwe kader voor lichte elektrische voertuigen. Een wettelijke evaluatiebepaling met een vooraf vastgelegde termijn wordt daarom als te knellend ervaren. Er wordt naar gestreefd om binnen drie jaar na inwerkingtreding een eerste evaluatie te doen over zowel het effect op de verkeersveiligheid als op naleving van de maatregel aan de Tweede Kamer te sturen. In ieder geval zal er vijf jaar na inwerkingtreding met het ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en Politie bekeken worden of aanpassing nodig is.

Het college adviseert aanvullende, mogelijk minder belastende maatregelen te overwegen die toezien op handhaving van de maximale voertuigsnelheid en op het verbod op opvoeren van snorfietsen. Momenteel wordt gehandhaafd op de snelheid en het opvoeren en dit zal blijvend worden gedaan. De helmplicht is een aanvullende maatregel om de verkeersveiligheid te vergroten. In de toelichting op de internetconsultatie is nader aangegeven hoe momenteel wordt gehandhaafd op de snelheid van de snorfiets en het verbod op opvoeren.

Tot slot adviseert het college om in het besluit toe te lichten of flankerend beleid, zoals verkeerseducatie en -voorlichting, is voorzien om de mate van doelbereik te vergroten. Dit adviespunt zal worden meegenomen in de communicatie ten tijde van de inwerkingtreding van het besluit.

Overigens heeft het college advies uitgebracht over het besluit waarin uit is gegaan van de kosten voor de aanschaf van een brom/motorfietshelm. Op basis van onderzoek van TNO, toegelicht in paragraaf 2, zal echter ook de speed-pedelec-helm worden toegestaan, waardoor de berekening van de kosten enigszins is gewijzigd. Zie paragraaf 3.

Advies Politie en OM

Helmplicht voor bestuurders en passagiers van snorfietsen

Het OM en de Politie hebben aangegeven dat de handhaving van de helmplicht voor snorfietsers eenvoudiger wordt. De wijze waarop het nu is ingeregeld, kan leiden tot verwarrende situaties. Snorfietsers hebben nu immers wel een helmplicht als zij op basis van het verkeersbesluit op de rijbaan moeten rijden. Terwijl er bij een snorfiets die om een andere reden de rijbaan op moet géén sprake is van een helmplicht. Een verbalisant dient dan te controleren of een helm gedragen verplicht is gesteld op basis van een plaatselijke verkeersbesluit. Deze verwarrende situatie wordt met deze wijziging van het RVV 1990 opgeheven.

De Politie heeft aangegeven dat het voor de acceptatie van de helmplicht voor bestuurders en passagiers van snorfiets en voor de handhaving te overwegen is om de helmplicht voor de snorfiets gelijk te trekken met het type helm dat verplicht is voor de speed-pedelec. De helmen voor een speed-pedelec zijn «lichter» dan die voor een snorfiets. Een speed-pedelec kan hogere snelheden bereiken dan een snorfiets.

Zoals in paragraaf 2 is toegelicht wordt voor de bestuurders en de passagiers van alle snorfietsen, naast de brom/motorfietshelm, de speed-pedelec-helm toegestaan.

6. Voorhang

Het ontwerpbesluit is op 28 mei 2021 op grond van artikel 2b Wegenverkeerswet 1994 voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal¹³. De Eerste Kamer heeft geen opmerkingen gemaakt. De Tweede Kamer heeft schriftelijke vragen gesteld. Deze vragen zijn op 21 oktober 2021 beantwoord¹⁴. De voorhangvragen en de Verzamelbrief commissiedebat verkeersveiligheid¹⁵ zijn geagendeerd op het Commissiedebat Verkeersveiligheid van 2 december 2021.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 29 398, nr. 940.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 398, nr. 966.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 29 398, nr. 975.

Naar aanleiding van de voorhangvragen, het gereedkomen van het aanvullende onderzoek van TNO naar het type helm en de motie Geurts-Hagen¹⁶ is het ontwerpbesluit aangepast. De inwerkingtredingsdatum is gespecificeerd en in de toelichting is aangegeven dat snorfietzers en hun passagiers ook gebruik mogen maken van een speed-pedelec-helm (zie ook onderdeel 2 van het algemeen deel van deze toelichting onder het kopje «*Type helm*»).

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Deze datum past binnen het stelsel van vaste verandermomenten van regelgeving.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, XII 41.