

Aan : Thomas Steenvoorden / Stichting Outdoor4disabled
Van : Bart de Haan, Jelmer Keur & Ilona Termaat / advocaten sectie Overheid & Vastgoed
Inzake : Advies over de strandrups en het Noordwijkse strand als (openbare) weg
Datum : 10 maart 2020

1. Inleiding

Stichting Outdoor4disabled organiseert ritjes met een zogenaamde strandrups op het strand van Noordwijk. Hoewel motorvoertuigen niet op het strand mogen rijden op grond van artikel 2:80 lid 1 aanhef en onder c van de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV), is voor het gebruik van de strandrups van de Stichting een ontheffing verleend van een periode van drie jaar.

Ondanks de ontheffing is er echter een discussie tussen partijen ontstaan over het gebruik van de strandrups. De gemeente stelt zich op het standpunt dat, nu de strandrups geen kenteken heeft, hij op grond van nationale wetten niet op het strand mag rijden. Het is echter de vraag of de wetten waar de gemeente naar verwijst – de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 – in dit geval wel van toepassing zijn. In het hierna volgende zal om die reden uiteen worden gezet op welke gevallen de Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing zijn. Ook wordt er aandacht besteed aan de APV van Noordwijk en de daarin opgenomen regels omtrent wegen en het strand. Er wordt steeds een koppeling gemaakt tussen de juridische analyse en de feitelijke situatie van het Noordwijkse strand.

NB: Opgemerkt dient te worden dat met strand het zanderige gedeelte wordt bedoeld tussen zee en duinen, maar niet de wegen en paden die eromheen liggen of de in- en oprit bij het strand.

2. Samenvattende conclusies

Op basis van de hierna te bespreken juridische analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De Wegenwet is van toepassing op verkeersbanen met als functie het afwickelen van verkeer. Het strand is geen verkeersbaan en heeft niet als functie de afwikkeling van verkeer. De Wegenwet is niet van toepassing op het strand in Noordwijk.
- De Wegenverkeerswet 1994 is van toepassing op wegen en paden die feitelijk openstaan voor het verkeer. Het enkele feit dat een strand openbaar is maakt het nog niet tot een weg of een pad. De Wegenverkeerswet 1994 is dan ook niet van toepassing op het strand in Noordwijk.
- In de APV van Noordwijk is opgenomen dat met een motorvoertuig niet op het strand mag worden gereden. De Stichting Outdoor4disabled is ontheffing van dit verbod verleend voor het gebruik van de strandrups.

- Zolang Stichting Outdoor4disabled voldoet aan de inhoud van de ontheffing en – voor het overige – de APV, mag de strandrups op het strand gebruikt worden.

3. Juridisch kader

De invulling van de term (openbare) weg is afhankelijk van het relevante kader. De drie meest belangrijke van elkaar te onderscheiden kaders waarin wordt gesproken van openbare wegen zijn de Wegenwet, de Wegenverkeerswet 1994, en APV. Deze drie kaders zullen in het hierna volgende afzonderlijk worden besproken.

1. De Wegenwet

Indien een weg openbaar is in de zin van de Wegenwet heeft dat gevolgen voor de juridische positie van die weg. Hoewel eigendom het meest omvattende recht is dat een persoon op een zaak kan hebben (artikel 5:1 van het Burgerlijk Wetboek) moet hij als zijn weg openbaar is bijvoorbeeld accepteren dat het algemeen verkeer gebruik maakt van zijn weg (artikel 14 van de Wegenwet).¹

Om te gelden als openbare weg moet aan de vereisten van artikel 4 Wegenwet zijn voldaan:

1. Een weg is openbaar:

I. wanneer hij, na het tijdstip van dertig jaren vóór het in werking treden van deze wet, gedurende dertig achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest;

II. wanneer hij, na het tijdstip van tien jaren vóór het in werking treden van deze wet, gedurende tien achtereenvolgende jaren voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens gedurende dien tijd is onderhouden door het Rijk, eene provincie, eene gemeente of een waterschap;

III. wanneer de rechthebbende daaraan de bestemming van openbaren weg heeft gegeven.

2. Het onder I en II bepaalde lijdt uitzondering wanneer, loopende den termijn van dertig of van tien jaren, gedurende een tijdvak van ten minste een jaar duidelijk ter plaatse is kenbaar gemaakt, dat de weg slechts ter bede voor een ieder toegankelijk is.

3. Dit kenbaar maken kan geschieden door het stellen van opschriften als: eigen weg, particuliere weg, private weg en soortgelijke, of door andere kenteekenen.

Uit het tweede en derde lid van het hierboven geciteerde wetsartikel blijkt dat een eigenaar kan voorkomen dat zijn weg een openbare weg in de zin van de Wegenwet wordt door duidelijk kenbaar te maken dat de weg slechts ter bede toegankelijk is. Hij kan dit doen door bijvoorbeeld borden te plaatsen. Het plaatsen van die borden nadat een weg openbaar is geworden heft die openbaarheid

¹ Zie over deze en andere gevolgen van het worden geclassificeerd worden als openbare weg in de zin van de Wegenwet H.Ph.J.A.M. Hennekens in zijn noot bij ABRvS 12 september 1994, ECLI:NL:RVS:1994:AP9793 in Gst. 1995/7003, nr. 4.

echter niet op: het bevoegd gezag dient de weg dan aan de openbaarheid te onttrekken. Als de Staat of de Provincie eigenaar zijn dan gebeurt dat krachtens een koninklijk besluit respectievelijk een besluit van de Provinciale Staten (artikelen 7 en 8 Wegenwet). In de gevallen dat de gemeente eigenaar is of de eigenaar van de weg een persoon is, heeft de gemeenteraad het recht om die weg aan de openbaarheid te onttrekken (artikelen 7 en 9 Wegenwet).

Uit het hierboven geciteerde artikel 4 van de Wegenwet volgt wanneer een weg *openbaar* is. De Wegenwet kent echter geen afzonderlijke definitie van het begrip *weg*. Bij de totstandkoming van de wet zei P.J. Reymer, destijds minister van Waterstaat, daar het volgende over:²

“Het stelsel van de wet is dus, dat hetgeen tot den weg behoort niet afzonderlijk in een definitie van het woord “weg” wordt vermeld, omdat niet enkel door verschillende bepalingen van het ontwerp, maar voornamelijk ook door de praktijk zelf wordt aangegeven, wat tot den weg gerekend moet worden te behoren.”

Wel geeft artikel 1 lid 2 van de Wegenwet een niet-uitputtende opsomming van wat mede onder wegen in de zin van de Wegenwet moet worden verstaan: bruggen, voetpaden, rijwielpaden, jaagpaden, dreven, molenwegen, kerkwegen en andere verkeersbanen voor beperkt gebruik. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (‘de Afdeling’) heeft in haar rechtspraak nadere invulling gegeven aan het begrip *openbare weg* door te overwegen:³

“Het doel van de Wegenwet is het treffen van een regeling ten behoeve van het openbaar verkeer. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wegenwet (Kamerstukken II 1929/1930, nr. 99a, blz. 1) werd een afzonderlijke bepaling, waarbij tot uitdrukking komt wat tot de wegen geacht wordt te behoren, niet nodig en niet gewenst geacht omdat voornamelijk door de praktijk zelf wordt aangegeven wat tot weg gerekend moet worden te behoren. De Wegenwet heeft naar het oordeel van de Afdeling betrekking op verkeersbanen die een functie vervullen ten behoeve van het afwikkelen van het openbare verkeer en die derhalve naar hun aard of functie een grote, onbepaalde publieksgroep dienen.”

Om te weten of het strand in Noordwijk een (openbare) weg in de zin van de Wegenwet is, moet daarom de vraag worden beantwoord of het strand een verkeersbaan is die ten behoeve van het afwikkelen van het openbare verkeer een grote, onbepaalde publieksgroep dient. Gelet op de feiten en omstandigheden van het geval is daarvan volgens ons geen sprake. Hoewel gesteld kan worden dat een strand openbaar is, is het daarmee nog geen openbare *weg*. Zoals uit de hierboven geciteerde overweging van de Afdeling blijkt is er meer nodig dan enkel openbaarheid om te kunnen spreken van een openbare weg: het moet gaan om een verkeersbaan, die tot functie heeft het afwikkelen van het openbare verkeer. Kijkend naar de rechtspraak van de Afdeling kwalificeert het strand in onze optiek

² Kamerstukken I, 1929-1930, Bijlagen, nr. 24, p. 11. Voor een uitgebreidere beschrijving van de parlementaire geschiedenis wordt verwezen naar O.F.A.H. van Nispen van Pannerden, *Wegenwet* (diss. Radboud Universiteit), Alphen aan den Rijn: N. Samson, 1936.

³ ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6035, r.o. 2.3. Deze overweging heeft de Afdeling in diverse latere uitspraken herhaald.

niet als verkeersbaan bestemd voor de afwikkeling van het openbare verkeer. Het strand vervult geen algemene verkeersfunctie. Het betreft een stuk onverharde grond dat opgaat in/behoort tot de omringende natuur en niet dient als ontsluitingsroute.⁴

Indien en voor zover het strand toch zou worden aangemerkt als een openbare weg in de zin van de Wegenwet, dan kan het strand aan de openbaarheid worden onttrokken door het daartoe bevoegde gezag ingevolge artikel 7 van de Wegenwet. Daarmee zouden de regelingen die zijn opgenomen in de Wegenwet niet meer op het strand van toepassing zijn.

2. De Wegenverkeerswet 1994

Een volgende wet die van toepassing is op wegen is de Wegenverkeerswet 1994. Een voorbeeld van een van de plichten waaraan moet worden voldaan op grond van de Wegenverkeerswet 1994 is dat wanneer een motorrijtuig op een weg rijdt dat motorrijtuig voorzien moet zijn van een kenteken (artikel 36). Op welke wegen de wet van toepassing is blijkt uit artikel 1:

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...] b. wegen: alle voor het openbaar verkeer openstaande wegen of paden met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten;

De definitie van wat een openbare weg is, verschilt met de Wegenwet in zoverre dat voor de Wegenverkeerswet 1994 niet van belang is hoelang een weg al openbaar is: op een weg die feitelijk openstaat voor verkeer zijn de regels al van toepassing, onafhankelijk van hoelang die weg al bestaat of openbaar is. Een eigenaar van een weg die feitelijk openstaat voor het verkeer – en waarop dus wel de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing is – kan ervoor kiezen die weg weer af te sluiten zonder dat daar in beginsel tegen op kan worden getreden, zolang er nog geen sprake is van een openbare weg in de zin van de Wegenwet.⁵

De definitie van een weg die volgt uit het hierboven geciteerde artikel 1 lid 1 aanhef en onder b moet als volgt worden uitgelegd. Er moet sprake zijn van een voor het openbaar verkeer openstaand(e) (i) weg of pad (ii). Theoretisch gezien kan het strand voldoen aan onderdeel (i) van de definitie: het openbare verkeer kan zich in praktisch opzicht bewegen op het strand. Echter, om te kunnen spreken van een weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994, moet er tevens sprake zijn van een weg of pad (ii). Naar onze mening is niet aannemelijk dat een strand kan worden gelijkgesteld een weg of een pad in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. Vergelijk bijvoorbeeld de functies van wegen en paden aan de ene kant en het strand aan de andere: op het strand kunnen kuilen worden gegraven, kan worden stilgelegd op een handdoek, et cetera, zonder dat er enige afbreuk wordt gedaan aan haar doel of

⁴ Vgl. ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:386, r.o. 3.2; ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3836, r.o. 3, 5.1-5.2; ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2241, r.o. 10.1.

⁵ J.M.H.F. Teunissen, annotatie bij HR 3 september 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM3889, JB 2010/228.

functie. Bij een weg of pad gaan zulke handelingen volledig in tegen het doel en de functie, namelijk dat verkeer zich erover kan bewegen, zoals bij een parkeerplaats of trottoir.⁶ Het strand vormt een onverhard, natuurlijk terrein *waarop* wegen en paden gecreëerd kunnen worden.⁷ Wij hebben ook geen literatuur of jurisprudentie gevonden waaruit volgt dat een strand wél zou kwalificeren als een pad of weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994.

Kortom, op het strand van Noordwijk is de Wegenverkeerswet 1994 dus niet van toepassing en de strandrups heeft niet op grond van die wet een kenteken nodig om op het strand gebruikt te mogen worden.

3. De APV

De definitie van de term (openbare) weg die in een APV wordt gebruikt kan per gemeente verschillen. Maar in veel APV's wordt voor het wegbegrip aansluiting gezocht bij de Wegenverkeerswet 1994; zo ook in de APV van Noordwijk.

In artikel 1:1 van de APV van Noordwijk worden de begrippen *strand* en *weg* als volgt gedefinieerd:

In deze verordening wordt verstaan onder:

- [...] *strand: de zone tussen de duinvoet en de gemiddelde laagwaterlijn met inbegrip van de daarop aanwezige voor het publiek toegankelijke gebouwen en terrassen en met inbegrip van de op- en afritten;*
- *weg: hetgeen in artikel 1, eerste lid, onder b van de Wegenverkeerswet daaronder wordt verstaan.*

In de APV wordt dus een onderscheid gemaakt tussen een weg en het strand. Verder is in de APV nog expliciet geregeld dat het niet is toegestaan om met een motorvoertuig op het strand te rijden (artikel 2:80 lid 1 aanhef en onder c). Van dat verbod heeft Stichting Outdoor4disabled echter een ontheffing verkregen op 14 januari 2020, voor een periode van drie jaar. Terecht wordt er in de ontheffing die is verstuurd aan Stichting Outdoor4disabled op pagina 3 opgemerkt:

Zelfs als klip en klaar zou zijn dat de strandrups niet voldoet aan de Wegenverkeerswet, dan zou dat op zich geen formele grond geven tot weigering van de APV-ontheffing. Twijfel aan de veiligheid van het voertuig zou dat (gelet op artikel 1:8 APV) wel kunnen zijn. [...] Gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren hebben wij echter op dit moment geen reden om aan de veiligheid van de strandrups te twijfelen.

Het kan dus worden gesteld dat het inderdaad niet is toegestaan om met motorvoertuigen te rijden op het strand in Noordwijk. Van dat verbod heeft de Stichting Outdoor4disabled echter een ontheffing voor drie jaar gekregen. Op grond van de APV kan de gemeente dus niet tegen de Stichting

⁶ Vgl. ABRvS 9 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2990, r.o. 5.2; ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1331, r.o. 4.3.

⁷ Vgl. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2914, r.o. 5.2.

Outdoor4disabled optreden zolang die zich houdt aan hetgeen uit de aan hem verleend ontheffing en – voor het overige – uit de APV volgt.

4. Conclusie

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het op het strand van Noordwijk niet is toegestaan om met motorvoertuigen te rijden, omdat er in de APV een verbod is opgenomen (artikel 2:80 lid 1 aanhef en onder c). Voor de strandrups is echter ontheffing verleend op grond van de APV. In onze optiek is het aannemelijk dat het strand van Noordwijk niet is aan te merken als (openbare) weg in de zin van de Wegenwet en evenmin als weg in de zin van de Wegenverkeerswet 1994. De regels uit die wetten zijn volgens ons dus niet van toepassing op het door Stichting Outdoor4disabled beoogde gebruik van het strand met de strandrups. Zolang Stichting Outdoor4disabled voldoet aan de inhoud van de ontheffing en – voor het overige – de APV, mag de strandrups op het strand gebruikt worden.
