

Milieuzones: leiden alle wegen nog naar Rome?

F.A.G. Groothuijse, K.M. Landman & W.S. Zorg

1. Inleiding

In de strijd tegen luchtverontreiniging gaan steeds meer gemeenten – met name in stedelijke gebieden – over tot de instelling van milieuzones. Door het instellen van een milieuzone kunnen categorieën voertuigen die relatief veel verontreinigende stoffen uitstoten uit bepaalde gebieden worden geweerd. Daardoor kan de luchtkwaliteit in deze gebieden worden verbeterd.

De Europese richtlijn luchtkwaliteit¹ verplicht daar ook toe, indien de daarin opgenomen milieukwaliteitsnormen voor concentraties van onder meer zwaveldioxide, stikstofdioxide, fijnstof, benzeen en lood in de lucht worden overschreden.² Tot voor kort bestond er met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) een landelijke aanpak voor het bereiken van de Europese luchtkwaliteitsnormen.³ Een landelijke aanpak is volgens de regering echter niet langer noodzakelijk, omdat in Nederland de Europese luchtkwaliteitsnormen nog slechts op enkele hardnekkige knelpunten worden overschreden.⁴ Die knelpunten zijn vooral de drukke binnenstedelijke gebieden. Vanwege de vele belangen die in deze gebieden samenkomen, is het oplossen van deze knelpunten een complexe aangelegenheid, die het beste gebiedsgericht op lokaal niveau door gemeenten zelf kan worden opgelost.⁵ Gemeenten zullen daarom zelf maatregelen moeten nemen om het gehele gemeentelijke grondgebied aan de Europese luchtkwaliteitsnormen te laten voldoen. Een van de in dit kader te nemen mogelijke maatregelen betreft de milieuzone. Het instellen van een milieuzone is in veel gevallen een effectieve maatregel, omdat het verkeer een relatief grote bijdrage levert aan uitstoot van verontreinigende stoffen. Een aantal gemeenten is dan ook overgegaan tot de instelling van milieuzones in binnenstedelijke gebieden of overwogen daartoe over te gaan. Wat opvalt is dat enkele daarbij vanuit gezondheidsoverwegingen ambities hebben die verder gaan dan het bereiken van

- 1 Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa d.d. 20 mei 2008.
- 2 De Europese luchtkwaliteitsnormen zijn geïmplementeerd in hoofdstuk 5 WMB, waarin de milieukwaliteitseisen zijn geregeld. In titel 5.2 WMB is een specifieke regeling opgenomen voor luchtkwaliteitseisen. In bijlage 2 WMB zijn de grenswaarden, richtwaarden, plandrempels en alarmdrempels voor de verschillende verontreinigende stoffen opgenomen.
- 3 Het programma was gericht op het bereiken van de luchtkwaliteitsnormen en bevatte een overzicht van de te verwachten luchtverontreinigende ontwikkelingen en projecten en de te treffen generieke en lokale maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Zie par. 5.2.3 WMB en uitbreider: *Kamerstukken I 2018/19*, 30175, M.
- 4 Zie voor actuele metingen de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, www.rivm.nl.
- 5 Besluit kwaliteit leefomgeving, *Stb.* 2018, 292, NvT, p. 225.

de Europese luchtkwaliteitsnormen. De gemeente Amsterdam heeft recentelijk bijvoorbeeld aangekondigd dat het alle benzine- en dieselveertuigen in 2030 wil weren uit het centrumgebied om te kunnen voldoen aan strengere, niet juridisch bindende, normen van de World Health Organization (WHO).⁶

In deze bijdrage willen wij ingaan op enkele belangrijke juridische knelpunten die met het instellen van milieuzones gepaard gaan. Alvorens hierop in te gaan, bespreken wij in paragraaf 2 eerst de juridische grondslag voor het instellen van milieuzones en schetsen wij kort de opkomst en ontwikkeling.

In paragraaf 3 bespreken wij vervolgens een eerste knelpunt: het gebrek aan uniformiteit van milieuzones. Iedere gemeente kan op grond van de huidige wet- en regelgeving zelf bepalen op welke wijze de milieuzone juridisch wordt vormgegeven en voor welke categorieën voertuigen deze geldt. Dat leidt in de praktijk tot een lappendeken. Dit probleem kan worden ondervangen door milieuzones te harmoniseren. De regering stelde zich in 2018 op het standpunt dat een dergelijke harmonisering wenselijk is.⁷ De concrete maatregelen hiertoe zijn door de minister bij brief van 12 april 2019 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt in het kader van een zogeheten voorhangprocedure.⁸ Een dergelijke harmonisatie brengt echter nieuwe vragen met zich mee. Bijvoorbeeld hoe deze plannen zich verhouden tot de verantwoordelijkheid die de regering bij gemeenten neerlegt om overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen aan te pakken en de ambities van gemeenten om de gezondheid van hun inwoners verdergaand te beschermen.

Een ander juridisch knelpunt is de (beperkte) democratische legitimatie van het besluit tot instelling van een milieuzone. Ondanks de mogelijk ingrijpende gevolgen daarvan voor burgers is het college van B&W daartoe namelijk bevoegd, zonder dat de gemeenteraad daarbij formeel juridisch een specifieke rol is toegekend. In paragraaf 4 werpen wij de vraag op of de rol van de democratisch gelegitimeerde gemeenteraad bij de instelling van milieuzones niet wettelijk zou moeten worden versterkt.

In paragraaf 5 gaan wij vervolgens in op de grote gevolgen die milieuzones (kunnen) hebben voor burgers en de te maken afweging tussen enerzijds hun belangen en anderzijds de met een milieuzone te dienen doelen. Aan bod zal niet alleen komen of de huidige wetgeving voldoende rekening houdt met de belangen van burgers, maar ook komt de vraag op of sprake is van een voldoende indringende toetsing van de gemaakte belangenafweging door de rechter.

6 WHO Air Quality Guideline values, zie [www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health) (laatst geraadpleegd op 30 mei 2019).

7 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Contouren harmonisatie milieuzones' d.d. 29 juni 2018.

8 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Voorhang wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de harmonisatie van milieuzones' d.d. 12 april 2019. Zie verder de bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31305, 288 voor het ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Kentekenreglement.

In paragraaf 6 bespreken wij de gevolgen die de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft in het licht van de bovenstaande knelpunten, waarna in paragraaf 7 zal worden afgesloten met een aantal opmerkingen en conclusies.⁹

2. Het verkeersbesluit als exclusieve juridische grondslag voor het instellen van milieuzones

De juridische grondslag voor het instellen van een milieuzone is verankerd in de Wegenverkeerswet 1994 (WVV 1994). De plaatsing van een verkeersbord dat een geslotenverklaring van een weg inhoudt voor (bepaalde categorieën) motorvoertuigen op meer dan twee wielen moet namelijk geschieden op grond van een verkeersbesluit.¹⁰ Het dagelijks bestuur van het openbare lichaam waar de weg onder beheer is, is bevoegd om verkeersbesluiten te nemen en dus ook om milieuzones in te stellen.¹¹

Een verkeersbesluit kan uitsluitend met het oog op de in artikel 2 WVV 1994 genoemde belangen worden genomen. Die belangen betreffen niet alleen verkeersbelangen, zoals veiligheid op de weg en bescherming van weggebruikers, maar ook het belang van het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu in de zin van de Wet milieubeheer (WMB).¹² Dit milieubelang is door een wetswijziging in 1979 toegevoegd.¹³ Volgens de memorie van toelichting kan hierbij worden gedacht aan ‘maatregelen die beogen door motorvoertuigen veroorzaakte geluidhinder en luchtverontreiniging terug te dringen, die strekken tot bescherming van waterwingebieden of die beogen schade aan flora en fauna te voorkomen of te beperken (...)’.¹⁴ Verkeersbesluiten kunnen dus worden vastgesteld met het oog op de voorkoming en beperking van luchtverontreiniging die door het verkeer wordt veroorzaakt. De wetgever heeft de werkingssfeer van de Wegenverkeerswet destijds bewust uitgebreid met onder meer het milieubelang om alle voorschriften

9 Vgl. voor overzichtsartikelen met een deels iets andere insteek: E.H. Hulst, ‘Milieuzones, vrij spel voor gemeenten?’, *Tijdschrift voor Gezondheidsschade, Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht* 2019, afl. 1, p. 6-13 en C.J.R. van Binsbergen & J.C. Hoogendoorn, ‘Milieuzones: de noodzaak, effectiviteit en evenredigheid van maatregelen’, *Verkeersrecht* 2018/119.

10 Art. 15 WVV 1994 jo. art. 12 sub a onder I BABW jo. bijlage 1, bord C6 RVV.

11 Art. 18 WVV 1994. Wegen kunnen ook onder beheer zijn van het waterschap. In dat geval wordt het verkeersbesluit genomen door het algemeen bestuur of krachtens een besluit van het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur.

12 Het milieubegrip heeft daarbij een zeer ruime reikwijdte. Het gaat op grond van art. 1.1 lid 2 sub a WMB in ieder geval om het ‘fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen’.

13 Wet van 25 mei 1989, *Stb.* 1989, 225 (uitbreiding van de reikwijdte van de Wegenverkeerswet). In de WVV 1994 werd deze opsomming van belangen vervolgens gehandhaafd. *Kamerstukken II* 1992/93, 22030, 2 en 3, p. 64. Met het oog op de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer is in art. 2 lid 2 WVV ter verduidelijking een uitdrukkelijke verwijzing naar de ‘gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer’ opgenomen. Zie *Kamerstukken II* 1992/93, 22030, 22.

14 *Kamerstukken II* 1979/80, 16092, 3, p. 8.

die zich tot verkeersdeelnemers richten zo veel mogelijk uniform te regelen en kenbaar te maken.¹⁵ Regulering op grond van omgevingsrechtelijke wet- en regelgeving, zoals de Wm of Wet ruimtelijke ordening (Wro), is in zoverre niet mogelijk.

De hierboven beschreven bevoegdheid om milieuzones in te stellen werd vanaf begin jaren nul langzaam tot leven gewekt. Landelijk en lokaal beleid ging zich steeds meer richten op het verbeteren van de luchtkwaliteit in steden en het stimuleren van de inzet van schone voertuigen.¹⁶ Medio jaren nul werden de eerste concrete afspraken gemaakt om door middel van het instellen van milieuzones luchtvervuiling in steden tegen te gaan.¹⁷ In 2006 werd door het bedrijfsleven en lokale, regionale en nationale overheden de aanzet gegeven voor milieuzones voor vrachtwagens.¹⁸ Locatie en omvang van de zones moesten door de gemeenten zelf worden bepaald.¹⁹ In het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990), dat op de WVV 1994 steunt, werden regels opgenomen over de specifieke vormgeving. Daarin is onder meer opgenomen dat de voor vrachtwagens ingestelde milieuzone geldt voor dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse 4.²⁰

Met de invoering van een verbod voor specifieke categorieën (diesel)personen-voertuigen en bestelauto's voor het centrumgebied gaf Utrecht per 1 januari 2015 het startsein voor verdere ontwikkelingen.²¹ Rotterdam volgde een jaar later.²² Amsterdam was de derde in rij.²³ Meest recent heeft ook de gemeente Arnhem een milieuzone ingesteld.²⁴ Andere steden, zoals Nijmegen en Maastricht, overwegen nadrukkelijk om een milieuzone in te voeren. Daarbij zijn de mogelijkheden die de recente landelijke harmonisatieregeling biedt, waarover later meer, natuurlijk leidend.

15 *Kamerstukken II 1979/80, 16092, 1-3, p. 5-7 en Kamerstukken II 1992/93, 22030, 22.*

16 Vgl. Nationaal Milieubeleidsplan 4, *Kamerstukken II 2000/01, 27801, 1.*

17 *Kamerstukken II 2005/06, 29667, 22.*

18 Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzones. *Kamerstukken II 2005/06, 29667, 22, bijlage I.* De ondertekenende gemeenten zijn: Delft, Den Haag, Eindhoven, Haarlem, Helmond, Den Bosch, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg en Utrecht.

19 *Ibidem.* Haarlem, Helmond en Nijmegen hebben uiteindelijk van invoering afgezien. Amsterdam, Breda, Rijswijk, Leiden, Maastricht en Arnhem waren geen partij bij het convenant, maar hebben uiteindelijk wel een milieuzone voor vrachtauto's ingevoerd.

20 Art. 86d RVV 1990.

21 *Stcrt.* 2014, 31334. Zie ook ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300, *Gst.* 2017/87 m.nt. Rog.

22 *Stcrt.* 2015, 41452. Zie ook ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, *AB* 2018/257 m.nt. Grit.

23 *Stcrt.* 2016, 56970. Zie ook ABRvS 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:190.

24 *Stcrt.* 2018, 65284.

3. De lappendeken van gemeentelijke milieuzones en het spanningsveld tussen harmonisatie en decentralisatie

Het huidige wettelijk kader laat aan gemeenten veel beleidsvrijheid. Allereerst bij de vraag óf zij tot het instellen van een milieuzone willen overgaan. Gemeenten hoeven namelijk niet aan te tonen dat (niet) aan de luchtkwaliteitseisen wordt voldaan (of dat deze normen dreigen te worden overschreden). Evenmin ontbreekt een beperking tot bepaalde gemeenten.²⁵ Voldoende is dat wordt aangetoond dat met het instellen een van de in artikel 2 WVV 1994 opgenomen belangen wordt gediend.²⁶ Daarnaast laat het wettelijk kader aan gemeenten veel ruimte om te bepalen hoe een dergelijke zone eruit komt te zien (waar deze geldt, voor welke voertuigen, vanaf wanneer, met welk verkeersbord de milieuzone wordt aangegeven, enzovoort). Bij een vergelijking van verschillende milieuzones zijn enkele opvallende verschillen te constateren:

a *Het bereik van de milieuzone; geldt deze enkel voor vrachtwagens of ook voor personenauto's, bestelwagens en/of oude brom- en snorfietsen?*
De milieuzone in Amsterdam geldt bijvoorbeeld voor oudere vrachtauto's, bestelauto's, taxi's, autobussen en brom- en snorfietsen, maar (nog) niet voor personenauto's, terwijl de milieuzone in Utrecht juist geldt voor oudere personen- en bestelauto's en vrachtwagens op diesel.²⁷

b *Het onderscheidingsregime op basis waarvan voertuigen worden geweerd; wordt dit bepaald aan de hand van de ouderdom van het voertuig of de emissieklasse waartoe het voertuig behoort?*

Indien aansluiting wordt gezocht bij de ouderdom van het voertuig, dan is de op het kentekenbewijs geregistreerde datum van eerste toelating tot het verkeer van het voertuig (de 'DET') bepalend.²⁸ Indien aansluiting wordt gezocht bij de emissieklasse van een voertuig, wordt gekeken naar de zogeheten 'Euroklasse' van het voertuig.²⁹ Gemeenten hanteren meestal de DET van een voertuig als onderscheidingsregime. Zo mogen bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam bestelauto's met een dieselmotor en een DET van vóór 1 januari 2000 de zone niet in en worden in de gemeente Utrecht personen- en bestelauto's met een dieselmotor en een DET van vóór 1 januari 2001 uit de milieuzone geweerd. Er wordt met name gekozen voor de DET als onderscheidings-

25 Advies RvS inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (enkele technische aanpassingen), *Stcrt.* 2017, 28131, p. 3.

26 Art. 21 BABW.

27 Zie de website van de gemeente Amsterdam: www.amsterdam.nl/parkeren-verkeer/milieuzone/ en de website van de gemeente Utrecht: www.utrecht.nl/wonen-en-leven/gezonde-leefomgeving/luchtkwaliteit/milieuzone-utrecht/ (laatst geraadpleegd op 30 mei 2019).

28 Van Binsbergen & Hoogendoorn 2018.

29 Voor een goed begrip: een Euroklasse/-norm wordt in beginsel toegekend op basis van de uitstoot van vervuilende stoffen en kan – hoe hoger, hoe schoner – variëren van Euro 0 tot Euro 6. Wanneer geen uitstootwaarden kunnen worden achterhaald, wordt de norm grofweg op basis van een corresponderende DET toegekend.

regime omdat het instellen van een stelsel van emissieclassen te veel administratieve lasten met zich mee zou brengen.

c *De verkeersborden waarmee een milieuzone wordt aangeduid*

Hoewel bij verkeersbesluit wordt vastgesteld dat er een milieuzone wordt ingesteld, wordt een milieuzone daadwerkelijk ingesteld door het plaatsen van een verkeersbord. Verkeersborden brengen het verkeersbesluit dan ook tot leven.³⁰ In de bijlage bij het RVV 1990 is een lijst met verkeersborden opgenomen. Deze lijst betreft een gesloten stelsel, wat inhoudt dat een verkeersbord alleen verbindende werking heeft indien het in deze lijst is opgenomen. Voor milieuzones voor vrachtauto's kent het RVV 1990 een specifiek verkeersbord (namelijk bord C22a). Dat bord geeft aan dat de weg gesloten is voor vrachtwagens die niet voldoen aan de eisen als genoemd in artikel 86d RVV 1990.³¹ Als eerder opgemerkt betreft het dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse 4. Veelal wordt daarbij door middel van een onderbord verduidelijkt dat het verbod enkel geldt voor vrachtwagens, maar dat is niet altijd het geval.

Voor andere voertuigen, zoals personen- en bestelauto's, is zo'n standaardverkeersbord niet voorgeschreven. Voor deze voertuigen worden milieuzones veelal aangegeven door gebruik te maken van het C6-bord, dat aangeeft dat een weg is gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen.³² Omdat het verbod ziet op een zone, wordt aan het verkeersbord een zogeheten 'zonale toepassing' toegekend.³³ Dit wordt aangegeven door de tekst '(milieu)zone'. Aan de hand van onderborden wordt nadere uitleg gegeven aan het verkeersbord.³⁴ Deze onderborden geven bijvoorbeeld aan voor welke soort voertuigen het verbod geldt. Volgens het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, dat zich diende te buigen over een wegens het negeren van de verbodenverklaring opgelegde boete, kan dit door de juridische beugel.³⁵

30 Vgl. HR 22 december 1981, VR 1982/36.

31 Op grond van art. 86d RVV 1990 geldt het verbod niet voor vrachtwagens (1) waarvan de dieselmotor blijkens de aantekening in het kentekenregister of op het kentekenbewijs ten minste voldoet aan Euronorm 4, of (2) die niet worden aangedreven door een dieselmotor.

32 Voor snor- en bromfietsen wordt het C13-bord gehanteerd, dat aangeeft dat de weg is gesloten voor bromfietsen, snorfietsen en gehandicaptenvoertuigen met in werking zijnde motor. Tot nu toe geldt enkel in Amsterdam een milieuzone voor snor- en bromfietsen.

33 Art. 66 RVV 1990.

34 Art. 67 RVV 1990.

35 Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 6 december 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10748, punt 5: 'De gemachtigde heeft betoogd dat het in de inleidende beschikking bedoelde verkeersteken (de in overweging 2 beschreven combinatie van bord C6 met het onderbord, waarbij de werking van bord C6 is beperkt tot alle dieselveertuigen van voor 1 januari 2001) niet geldig is. (...) Artikel 67 van het RVV 1990 bepaalt wat onder verkeersborden aangebrachte onderborden kunnen inhouden. De in overweging 2 beschreven combinatie van bord C6 met het onderbord is hiermee niet in strijd. Naar het oordeel van het hof kan van het hier aan de orde zijnde onderbord, gecombineerd met bord C6, daarom niet worden gezegd dat het niet als verkeersteken kan worden beschouwd. De omstandigheid dat in bijlage 1 van het RVV 1990 aparte verkeersborden zijn opgenomen voor milieuzones voor vrachtauto's, doet daaraan niet af.'

F.A.G. Groothuijse, K.M. Landman & W.S. Zorg

Figuur 1 *Het C22a-bord, waarmee wordt aangegeven dat dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse 4 de zone niet mogen inrijden**



* Afbeelding via www.ambcachterveld.nl/uitzet/borden/c/c22a.htm.

Figuur 2 *Een C6-bord, waarmee wordt aangegeven dat een weg is gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen in combinatie met een onderbord waarop is aangegeven dat het verbod alleen geldt voor dieselauto's van voor 01-01-2001. Door de tekst '(milieu)zone' is aan het verbod vervolgens een zonale werking toegekend.**



* Afbeelding via www.utrecht.nl/wonen-en-leven/gezonde-leefomgeving/luchtkwaliteit/milieuzone-utrecht/.

Sommige gemeenten kiezen ervoor om voor vrachtauto's het C22a-bord (figuur 1) te hanteren en voor andere voertuigen het C6-bord in combinatie met onderborden (figuur 2). Andere hanteren ook voor vrachtwagens het C6-bord. Het voordeel hiervan is dat dan voor alle voertuigen hetzelfde verkeersbord wordt gebruikt, wat de rechtszekerheid ten goede komt. Daarbij komt dat op het C22a-bord niet altijd wordt aangegeven voor welke vrachtwagens het verbod geldt, nu veelal enkel met een pictogram van een vrachtwagen wordt aangegeven dat dit verbod geldt voor vrachtwagens. Bestuurders kunnen daardoor in de veronderstelling verkeren dat het verbod voor alle vrachtwagens geldt. Zij zullen er immers niet altijd van op de hoogte zijn dat het C22a-bord alleen geldt voor dieselvrachtwagens die niet voldoen aan Euroklasse 4.

Figuur 3 Een milieuzone waarbij voor dieselauto's een C6-bord met onderbord wordt gehanteerd en voor vrachtauto's een C22a-bord (met onderbord)*



* Afbeelding via www.ttm.nl/transport/milieu/veel-boetes-uitgedeeld-in-utrechtse-milieuzone/72905/.

3.1 Landelijke harmonisatie milieuzones

De veelheid én verscheidenheid aan milieuzones kunnen tot onduidelijkheid bij weggebruikers leiden en zo de rechtszekerheid onder druk zetten. Dit probleem kan worden ondervangen door centraal sturing te geven aan het instellen van milieuzones.

Hiertoe werd door de regering in 2015 al een poging gedaan. Een voorstel tot wijziging van het RVV 1990, met die achtergrond opgesteld, werd toen door de Afdeling advisering van de Raad van State echter dusdanig bekritiseerd dat van het plan werd afgezien.³⁶

Momenteel wordt wederom (of nog altijd) gewerkt aan de ontwikkeling van landelijk beleid. De contouren hiervan zijn medio 2018 door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in een Kamerbrief uiteengezet.³⁷ De ministerraad heeft inmiddels ingestemd met de voorgestelde wijziging van het RVV 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het Kente-

³⁶ *Stcrt.* 2017, 28131.

³⁷ Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Contouren harmonisatie milieuzones' d.d. 29 juni 2018.

Figuur 4 Een milieuzone in Amsterdam, waarbij voor alle voertuigen een C6-bord met onderbord wordt gehanteerd*



* Afbeelding via www.ad.nl/buitenland/europa-doolhof-voor-dieselryjder~afda9603/.

kenreglement.³⁸ Het ontwerpbesluit is vervolgens – in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure (art. 2b WVV 1994) – aan het parlement voorgelegd.³⁹

Onder het nieuwe stelsel komt gemeenten nog steeds vrijheid toe bij de vraag of zij al dan niet overgaan tot het instellen van een milieuzone voor vrachtwagens respectievelijk personen- en bestelwagens. In die zin verandert er dus niets. De keuzeruimte wat betreft het type milieuzone wordt echter wel beperkt. Allereerst beperkt het landelijke beleid zich tot de mogelijkheid om een milieuzone in te stellen voor voertuigen met een dieselmotor. Voor benzinevoertuigen kan dus niet langer een milieuzone worden ingesteld.⁴⁰ Daarbij komt dat, indien tot het instellen van een milieuzone voor dieselauto's wordt overgegaan, de gemeente een keuze zal moeten maken tussen twee varianten: de gele of groene milieuzone. De gele milieuzone vormt de lichtste variant. In een dergelijke zone worden alle dieselvoertuigen die geen Euroklasse 3 of hoger hebben geweerd. Daarbij gaat het om voertuigen van twintig jaar en ouder. In de groene milieuzone worden alle dieselvoertuigen die geen Euroklasse 4 of hoger hebben geweerd. Het gaat hier om voertuigen die in 2020 vijftien jaar en ouder zijn. Dit type milieuzone is dus stren-

38 *Kamerstukken II 2018/19*, 31305, 288.

39 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Voorhang wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de harmonisatie van milieuzones' d.d. 12 april 2019.

40 Dit omdat het aantal sterk vervuilende benzinevoertuigen dat enerzijds geen driewegkatalysator heeft en anderzijds geen oldtimer is, beperkt is en ieder jaar kleiner wordt. De mogelijke verbetering van de luchtkwaliteit die kan worden behaald door het weren van benzinevoertuigen is daardoor beperkt en neemt steeds verder af (bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 31305, 288, p. 16).

Figuur 5 Keuze vanaf 2020 uit gele (Euro 3) of groene (Euro 4) zone voor personen- en bestelwagens. Deze onderborden zullen bij een C22a-bord worden geplaatst.



ger dan de gele variant.⁴¹ Voor bepaalde categorieën dieselveertuigen, zoals oldtimers van veertig jaar of ouder, kampeervoertuigen of voor rolstoeltoegankelijke voertuigen geldt een vrijstelling van het inrijverbod.

Het voorgestelde landelijke regime wordt stapsgewijs strenger. Vanaf 2025 zal het systeem één klasse worden opgeschoven. Vanaf dat moment komt de gele, minst strenge, milieuzone te vervallen en wordt er een nieuwe variant aan het keuzepalet toegevoegd: de blauwe milieuzone. Gemeenten kunnen dan kiezen tussen de al bestaande groene milieuzone en de nieuwe, strengere blauwe milieuzone. In deze blauwe zone worden alle dieselveertuigen die geen Euroklasse 5 of hoger hebben geweerd. Het geharmoniseerde systeem groeit zo in de tijd mee met de verandering van het wagenpark en de verbetering van de techniek. Het landelijke beleid voorziet ook in eenduidige bebording aan de hand waarvan moet worden aangegeven dat een bestuurder een (gele/groene/blauwe) milieuzone betreedt. Ook de milieuzones voor vrachtwagens worden geharmoniseerd.⁴²

Kort na goedkeuring door de ministerraad van het nieuwe landelijke beleid heeft de gemeente Amsterdam haar 'Actieplan Schone Lucht' naar buiten gebracht. Hierin werd aangekondigd ernaar te streven de stad in 2030 volledig uitstootvrij te maken door alle benzine- en dieselauto's vanaf dan de toegang tot de stad te ontzeggen. Het is de vraag hoe deze ambitieuze doelstelling zich verhoudt tot het landelijke harmonisatiebeleid. De eerste stap in het Amsterdamse plan om dit doel te bereiken, het binnen de ring A10 instellen van een milieuzone waar alleen

41 In het landelijke beleid wordt dus niet langer meer gekozen voor de DET als onderscheidingsregime. Hiermee lijkt de regering toe te komen aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling heeft zich in het verleden namelijk kritisch uitgelaten over deze keuze. Volgens de Afdeling betekent het feit dat een auto eerder is toegelaten tot het verkeer niet dat deze vervuilerder is dan een auto die later is toegelaten (advies RvS inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (enkele technische aanpassingen), *Stcrt.* 2017, 28131).

42 Voor vrachtwagens geldt op dit moment een uniform systeem, waarbij voertuigen van euro IV en hoger de zone in mogen. In het nieuwe systeem krijgen gemeenten de mogelijkheid om dit regime tot 2022 voort te zetten, als onderdeel van de groene zone. In 2022 komt de groene zone te vervallen, waarna een gemeente kan kiezen voor de paarse euro VI-zone. Hier komt per 2025 de mogelijkheid voor het instellen van een aparte Zero Emissie-zone bij. In een dergelijke zone zijn alleen nulemissie-bedrijfs- en -vrachtwagens welkom (bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31305, 288, p. 16-17).

F.A.G. Groothuijse, K.M. Landman & W.S. Zorg

Figuur 6 Keuze vanaf 2025 uit groene (Euro 4) of blauwe (Euro 5) zone voor personen- en bestelwagens*



* Afbeeldingen afkomstig uit de bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Voorhang wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de harmonisatie van milieuzones' d.d. 12 april 2019.

dieselauto's met Euroklasse 4 of hoger nog welkom zijn, levert geen frictie op met het harmonisatiebeleid. Hiermee kiest Amsterdam immers voor een groene, zware milieuzone. Ten aanzien van zijn hoofddoel – het volledig uitstootvrij maken van het centrumgebied in 2030 – kan wel degelijk frictie met het landelijke beleid ontstaan. Vanaf dan zullen zowel alle dieselauto's als alle benzineauto's worden geweerd, waarmee het Amsterdamse beleid verder gaat dan het voorgestelde landelijke beleid. Op grond van het landelijke beleid heeft het gemeentebestuur immers slechts keuze uit twee typen milieuzones, die beide niet in de mogelijkheid voorzien om alle diesel- en benzinevoertuigen te weren. Het is niet uitgesloten dat het landelijke beleid na 2025 verder wordt aangescherpt, maar vooralsnog is onduidelijk hoe dat beleid eruit zal komen te zien. Dat daarbij tot een volledig verbod, zoals dat van Amsterdam, zal worden besloten, lijkt niet voor de hand te liggen. Een eventueel verbod vanaf 2030 is verregaand en vereist in het kader van, onder meer, de juridische evenredigheidsstoets vroegtijdige aankondiging, om zo voertuigeigenaren de kans te bieden op toekomstige ontwikkelingen te anticiperen. Met de vroegtijdige aankondiging van deze maatregel door Amsterdam is waarschijnlijk aan een belangrijk element van de evenredigheidsstoets voldaan. Maar omdat de maatregelen op gespannen voet staan met de thans aangekondigde, gecentraliseerde, landelijke harmonisatieregeling is de (toekomstige) juridische houdbaarheid toch bepaald geen zekerheid. Nog daargelaten de vraag of 'Den Haag' te zijner tijd niet alsnog met een landelijke regeling komt die ook het tijdvak 2030 en verder bestrijkt. De Amsterdamse ambitie zou dan nuttig zijn als vertrekpunt in de discussie over de invulling daarvan, maar zou verder definitief in de ijskast kunnen.

Het Amsterdamse voorbeeld illustreert dat de landelijke harmonisatie van milieuzones ten koste zou kunnen gaan van de mogelijkheden voor gemeenten om de gezondheid van hun burgers beter te beschermen dan waartoe de Europese en landelijke luchtkwaliteitsnormen verplichten. Artikel 2 WVV 1994 biedt daar nu nog wel ruimte toe. Overigens kan het landelijke harmonisatiebeleid ook de gemeentelijke beleidsruimte ten aanzien van de wijze waarop de geldende Europese en landelijke luchtkwaliteitsnormen worden bereikt, beperken. Gemeentebestuur

sturen kunnen immers geen strengere milieuzones vaststellen dan de twee typen milieuzones die het landelijke harmonisatiebeleid hun gaat bieden. Dat betekent dat gemeenten andere maatregelen zullen moeten treffen om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen. Gemeenten die een milieuzone hebben ingesteld die niet voldoet aan het landelijke stelsel, zullen de milieuzone moeten aanpassen. Zij hebben tot 1 oktober 2020 de tijd om een nieuw verkeersbesluit te nemen en nieuwe (onder)borden te plaatsen.⁴³

Uiteindelijk gaat het om een politieke keuze tussen enerzijds het met de harmonisatie gediende belang van rechtszekerheid en anderzijds het belang van voldoende bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten om te bepalen op welke wijze zij de geldende luchtkwaliteitsnormen willen bereiken of willen voorzien in een verdergaande bescherming van hun inwoners tegen luchtverontreiniging. Er bestaat met andere woorden een spanning tussen rechtszekerheid en decentralisatie. De regering zal een balans tussen beide belangen moeten vinden. Daarbij moet het belang van rechtszekerheid (harmonisatie) in die zin worden genuanceerd, dat er in de verschillende gemeenten al verschillende verkeersregels, zoals parkeermogelijkheden, parkeertarieven, laad- en losmogelijkheden, voetgangersgebieden, enzovoort, gelden. Bovendien vallen niet alle voertuigen, zoals autobussen en scooters, onder het landelijke harmonisatiebeleid, zodat voor deze voertuigen alsnog verschillende milieuzones kunnen worden vastgesteld. Oog voor deze aspecten zien wij vooralsnog niet terug in het landelijke beleid.

Het is de vraag of niet op een andere wijze tegemoet kan worden gekomen aan het belang van rechtszekerheid, zonder daarbij gemeenten (te veel) te beperken in hun mogelijkheden. Het opnemen van een mogelijkheid tot ontheffing van het landelijke harmonisatiebeleid – bijvoorbeeld indien de luchtkwaliteitsnormen (dreigen te) worden overschreden – kan hier uitkomst bieden.

4. De democratische legitimatie van milieuzones

Een ander juridisch knelpunt dat wij signaleren, is dat het college het bevoegd orgaan is om verkeersbesluiten te nemen – en dus een milieuzone in te stellen – en niet de democratisch gelegitimeerde gemeenteraad. Dit was niet altijd het geval. Voorheen kwam de bevoegdheid om verkeersbesluiten vast te stellen namelijk wel toe aan de raad. Deze bevoegdheid is met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur echter bij het college komen te liggen. De regering heeft deze verschuiving gemotiveerd door te stellen dat verkeersbesluiten, zoals het besluit tot plaatsing of verwijdering van een verkeersbord en het besluit tot wijziging van de inrichting van een weg die onder het beheer van de gemeente valt, typisch uitvoerende bestuursbevoegdheden zijn. ‘De afzonderlijke verkeersbesluiten betreffen immers steeds één specifiek geval. Zodra het gaat om een gro-

43 Zie art. IV Ontwerpbesluit tot wijziging RVV 1990 in verband met de harmonisatie van milieuzones (bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 31305, 288).

ter verband, de vaststelling van een verkeers- en vervoerplan, is de raad wel het bevoegde orgaan', aldus de regering.⁴⁴

Wat ons betreft ligt het voor de hand de raad een grotere rol toe te kennen bij het nemen van een verkeersbesluit tot instelling van een milieuzone. Deze bevoegdheid heeft namelijk verregaande gevolgen voor burgers en onderscheidt zich daarmee van bijvoorbeeld een verkeersbesluit tot verlaging van de maximumsnelheid. Zo worden burgers door het instellen van een milieuzone in hun eigendomsrecht beperkt; zij zullen zich immers niet meer vrijelijk met hun auto kunnen bewegen. Sommigen zullen zelfs worden gedwongen een nieuwe auto aan te schaffen doordat hun huis, werk of een andere veelbezochte locatie in een milieuzone ligt. Het indringende karakter van de bevoegdheid tot het instellen van een milieuzone vraagt om een secure belangenafweging en verdergaande democratische legitimering.

Wat eveneens voor het toekennen van een grotere rol aan de raad kan pleiten, is het karakter van verkeersbesluiten. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of verkeersbesluiten algemeen verbindende voorschriften inhouden. Indien dit het geval is, ligt toedeling aan de raad voor de hand, indachtig het toetsingskader dat de regering voor de met de dualisering gepaard gaande verdeling van bevoegdheden heeft gebruikt. In het verleden heeft de regering haar twijfels geuit over het rechtskarakter van verkeersbesluiten. Zo stelde zij dat het de vraag is

'of verkeersbesluiten tot plaatsing of verwijdering van verkeerstekens (...) wel of niet besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften, zijn. Er bestaat twijfel over het rechtskarakter van deze verkeersbesluiten. Ter zake van verkeersbesluiten tot plaatsing of verwijdering van maatregelen ter regeling van het verkeer kan een soortgelijke vraag worden gesteld. Van deze besluiten staat namelijk niet vast of het publiekrechtelijke rechtshandelingen in de zin van artikel 1.3 van de Awb betreft, dan wel feitelijke handelingen.'

Voor de zekerheid heeft de regering er daarom voor gekozen om in artikel 20 WVV 1994 expliciet rechtsbescherming bij de bestuursrechter open te stellen.⁴⁵

De democratische legitimatie van het verkeersbesluit tot instelling van een milieuzone kan uiteraard worden versterkt door de bevoegdheid bij de raad te beleggen, waarbij de raad de bevoegdheid kan worden geboden om deze bevoegdheid vervolgens aan het college te delegeren.⁴⁶ Andere, minder verstrekkende, varianten zijn ook denkbaar. Allereerst kan eraan worden gedacht om de rol van de raad te versterken door de huidige regelgeving zodanig te wijzigen dat het instellen van een milieuzone alleen mogelijk is indien de raad zich in een openbaar document, zoals de structuurvisie, over de wenselijkheid hiervan heeft uitgelaten. Het

44 *Kamerstukken II* 2002/03, 28995, 3, p. 19.

45 *Kamerstukken II* 1991/92, 22495, 3, p. 224.

46 De raad kan in dat geval het delegatiebesluit te allen tijde intrekken (art. 10:18 Awb). Ook kan de raad beleidsregels vaststellen voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid door het college (art. 10:16 lid 1 Awb).

is dan aan de raad om het met de milieuzone gediende milieubelang af te wegen tegen andere belangen en na te gaan of andere maatregelen (zoals bijvoorbeeld het verbieden van barbecueën in stadsparken of het stoken van houtkachels) niet effectiever zijn met het oog op de verbetering van de luchtkwaliteit. De grondslag voor het invoeren van een milieuzone zal zo niet enkel worden gevormd door de WVV 1994, maar eveneens door het gemeentelijke beleid.⁴⁷ De rol van de raad kan ook worden versterkt door een overlegplicht te creëren. Artikel 24 BABW bepaalt thans dat verkeersbesluiten worden genomen na overleg met de korpschef en in sommige gevallen eveneens met de commandant van de Koninklijke Marechaussee. In deze bepaling kan worden toegevoegd dat in het geval van het instellen van een milieuzone eveneens moet worden overlegd met de raad. Een verdergaande, op de Omgevingswet (Ow) geïnspireerde optie is het toekennen van een adviesbevoegdheid aan de raad, al dan niet gecombineerd met het instemmingsrecht.⁴⁸

5. De (toetsing van de) evenredigheid van verkeersbesluiten

Bovenstaand is de lappendeken van gemeentelijke milieuzones besproken en het spanningsveld tussen harmonisatie en decentralisatie geadresseerd. Verder is het gebrek aan democratische legitimatie behandeld. De focus lag daarbij op de bevoegdhedenverdeling in het lokaal bestuur en de systematiek van de regelgeving. Daarbij zijn denkrichtingen geschetst en suggesties gedaan ter verandering en verbetering van het systeem. Wat ons betreft is er ook ruimte voor verbetering te vinden door het versterken van de rechterlijke toetsing. We staan daar in deze paragraaf bij stil.

5.1 Evenredigheidstoets in abstracto

De motivering van een verkeersbesluit moet in ieder geval de daarmee beoogde doelstellingen vermelden. Zoals in paragraaf 2 is besproken, moet worden aangegeven welke belangen daaraan ten grondslag liggen. Zijn er meerdere van de in artikel 2 WVV 1994 genoemde belangen in het geding, dan moet worden gemotiveerd hoe die tegen elkaar zijn afgewogen. Het besluit zal zowel een vermelding van het daarmee beoogde milieubelang (verbetering van de luchtkwaliteit) als de afweging van dat belang tegen eventuele andere in artikel 2 WVV 1994 genoemde belangen moeten bevatten.⁴⁹ Bij de instelling van een milieuzone is met name ook het belang van het zo veel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer relevant (art. 2 lid 1 sub d WVV 1994). Door het instellen van een milieuzone wordt die vrijheid de bestuurders van de categorieën verboden voer-

47 Vgl. art. 2.35 lid 2 Ow.

48 Vgl. art. 16.15 en 16.16 Ow.

49 Dit volgt (ook) uit art. 21 BABW, waarin is bepaald dat de motivering van een verkeersbesluit in ieder geval vermeldt: (a) welke doelstelling(en) met het verkeersbesluit wordt (worden) beoogd, (b) welke van de in art. 2 WVV 1994 genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit, en – indien er meerdere van de in art. 2 WVV 1994 genoemde belangen in het geding zijn – (c) hoe deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

tuigen binnen de zones namelijk volledig ontnomen. De vrijheid van verkeer werd door de regering – evenals de verkeersveiligheid – bij de invoering van de bevoegdheid dan ook beschouwd als een zwaarwegend belang:

‘Door het opnemen van het derde lid van artikel 2 in de Wegenverkeerswet zal de inperking van de nadelen die in de vorm van overlast, hinder of schade onder de thans gegroeide omstandigheden aan het wegverkeer zijn verbonden in de regeling van het verkeer kunnen worden verdisconteerd. Wordt uit dien hoofde het vaststellen van een verkeersmaatregel overwogen dan zal uiteraard – zoals dit in het thans bestaande stelsel reeds het geval is – een zorgvuldige afweging van belangen moeten plaatsvinden.

Evenals in de bestaande praktijk zullen ook in de toekomst maatregelen met betrekking tot het verkeer niet ten koste van de verkeersveiligheid mogen gaan. Verder moet het verkeer niet worden onderworpen aan zodanige beperkingen dat het zijn functie niet zou kunnen vervullen. Immers, in de samenleving van nu is de voorziening zowel van bedrijven als van particulieren met goederen en diensten in hoge mate afhankelijk van het wegverkeer. De behoefte aan mobiliteit die het maatschappelijk leven met zich brengt en de wijze waarop in deze behoefte wordt voorzien maken het eveneens noodzakelijk dat aan het wegverkeer geen onevenredige beperkingen worden opgelegd. Aldus is de bereikbaarheid over de weg van zowel openbare als particuliere bestemmingen een *zwaarwegend belang* [cursivering FG, KL & WZ]. Ten einde tot uitdrukking te brengen dat naast de buiten het verkeer zelf liggende belangen ook de klassieke verkeersbelangen een belangrijke rol moeten blijven vervullen bij de belangenafweging is gekozen voor een verdeling over twee leden waarbij de verkeersbelangen in het tweede en de andere voor bescherming in aanmerking komende belangen in het derde lid zijn ondergebracht.’⁵⁰

Niet alle belangen die raken aan het besluit tot het instellen van een milieuzone zullen in deze belangenafweging zijn verdisconteerd. Het college dient evenwel, onder meer op grond van het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)), alle in het geding zijnde belangen te identificeren en tegen elkaar af te wegen. Het is de vraag of het college hier altijd goed in slaagt, en of de rechter hier ook voldoende op toeziet.

Zien we een afweging van de in artikel 2 WVV 1994 genoemde belangen bij concrete verkeersbesluiten terug? Nou, nee. Bezien we de besluiten die ten grondslag liggen aan de milieuzones in de steden Utrecht, Rotterdam en Amsterdam, dan zien we dat in alle gevallen de motivering van het verkeersbesluit zeer summier is. De verbetering van de luchtkwaliteit wordt logischerwijs aangehaald als redengevende omstandigheid. In het ‘verkeersbesluit Utrecht’ wordt daarbij nog specifiek verwezen naar de uitvoeringsplicht van het NSL om de aanwezige luchtkwaliteitsknelpunten in de stad aan te pakken.

50 *Kamerstukken II* 1979/80, 16092, 1-3, p. 8-9.

In Rotterdam wordt bij de motivering van het verkeersbesluit, naast het belang van de luchtkwaliteit, specifiek verwezen naar diverse subsidieregelingen en een ontheffingenbeleid, ter compensatie van de getroffen voertuigeigenaren. Voor een nadere toelichting en onderbouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van de door de gemeenteraad vastgestelde Koersnota schone lucht.⁵¹ In deze Koersnota wordt het belang van de maatregel voor de luchtkwaliteit uitgebreid beschreven. Dat de WVV 1994 als uitgangspunt hanteert dat de klassieke verkeersbelangen een belangrijke rol moeten blijven vervullen bij de belangenafweging, wordt nergens vermeld. Eenzelfde beeld volgt uit de motivering bij het verkeersbesluit in Amsterdam, waarbij wordt verwezen naar het uitgebreide voortraject en naar het door de gemeenteraad vastgestelde beleidskader Schone lucht voor Amsterdam.⁵²

Deze quickscan, wat ons betreft exemplarisch, schetst het beeld dat bij het instellen van milieuzones de klassieke verkeersbelangen niet (of in ieder geval niet expliciet) in de afweging worden betrokken. Noch in de concrete verkeersbesluiten, noch in het daaraan ten grondslag gelegde gemeentelijke beleidskader. Het hanteren van overgangstermijnen, subsidie- en ontheffingsregelingen impliceert dat voor het balanceren van verschillende belangen wel oog en ruimte is. De weging van die belangen wordt echter niet (voldoende) expliciet gemaakt en dreigt daarmee los te komen van het oorspronkelijke uitgangspunt, dat gemeenten de effectiviteit en proportionaliteit onderbouwen, de gevolgen voor de inwoners en weggebruikers wegen en het instrument milieuzone afwegen tegen andere maatregelen die de luchtkwaliteit kunnen verbeteren.⁵³

5.2 Rechterlijke toetsing

De rechter zou een dergelijke expliciete belangenafweging wel kunnen vereisen c.q. afdwingen. Dat gebeurt thans maar in zeer beperkte mate. Daaraan ligt het volgende ten grondslag. Een bestuursorgaan komt volgens vaste jurisprudentie beoordelingsruimte toe bij de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid, WVV 1994 genoemde begrippen.⁵⁴ De rechter toetst of de kwalificatie van het bestuursorgaan op dit punt 'niet onredelijk' is. Dát er een milieubelang wordt gediend met het instellen van een milieuzone is nooit onderdeel van debat. Het is ook niet het pijnpunt. Dat zit hem natuurlijk in de vraag hoe dat milieubelang zich verhoudt tot andere in het geding zijnde belangen. Alvorens tot een afweging te komen, dienen alle bij het verkeersbesluit c.q. de milieuzone betrokken belangen in kaart te worden gebracht.⁵⁵ Daarbij beschikt een bestuursorgaan, aldus de

51 Zie <https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/2138579/3> (laatst geraadpleegd op 30 mei 2019).

52 Zie www.linkey.nl/uploads/notitie_schone_lucht_voor_amsterdam_februari_2016.pdf (laatst geraadpleegd op 30 mei 2019).

53 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer betreffende 'Voorhang wijziging Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 in verband met de harmonisatie van milieuzones' d.d. 12 april 2019.

54 Zie bijv. ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1431 en ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:780.

55 Zie voor een beschouwing van het toetsingskader bij verkeersbesluiten uitgebreid de annotatie van Damen bij ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1431, AB 2018/234.

bestuursrechter, over de nodige beleidsvrijheid.⁵⁶ Centrale vraag voor de rechter is of de nadelige gevolgen van het door hem te toetsen besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (de evenredigheidstoets).

5.3 *Evenredigheidstoets in concreto*

Er wordt met regelmaat geprocedeerd tegen het instellen van milieuzones. Daarbij wordt regelmatig opgeworpen dat het instellen van zo'n zone 'onevenredig' zou zijn. Hoe pakt de evenredigheidstoets bij de toetsing van milieuzones in voorkomende gevallen uit? De standaardbouwsteen in de Afdelingsuitspraken leert 'dat niet elke maatregel op zichzelf hoeft te leiden tot een in absolute termen significant groot effect, indien een verkeersbesluit onderdeel is van een groter pakket aan maatregelen'. Die bewoording lijkt te suggereren dat er wel in relatieve termen een significant effect zou moeten zijn, en dat de bestuursrechter dit effect dan meeweegt in het beoordelen van de evenredigheid van het besluit. Die suggestie is echter onjuist. De bouwsteen vervolgt:

'Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat niet hoeft te worden beoordeeld of het effect (...) op zichzelf significant is indien het weren van deze categorie motorvoertuigen onderdeel is van een groter en samenhangend pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit (...).'

De evenredigheidstoets wordt met een dergelijke toetsingsmaatstaf door de Afdeling bestuursrechtspraak feitelijk illusoir gemaakt. Als het instellen van een milieuzone onderdeel uitmaakt van een groter pakket van milieumaatregelen, dan hoeft niet (eens) te worden beoordeeld of de milieuzone in absolute of relatieve zin een significant effect met zich brengt. In de praktijk zijn rechtszaken tegen milieuzones dan ook nooit succesvol.⁵⁷

In onze ogen is de rechterlijke evenredigheidstoetsing van verkeersbesluiten tot het instellen van milieuzones, mede gelet op recente ontwikkelingen in de jurisprudentie (en de literatuur), te terughoudend. Advocaat-generaal Widdershoven bepleitte in 2017, in navolging van andere auteurs, al dat in bepaalde gevallen een stringentere, aan het Europees recht ontleende, evenredigheidstoets zou moeten

56 De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert hier de term *beleidsruimte*. Deze term is enige jaren geleden door haar geïntroduceerd. De termen 'beleidsvrijheid' en 'beoordelingsvrijheid' zijn vervangen door 'beleidsruimte' en 'beoordelingsruimte', met als overkoepelende term 'beslissingsruimte'; zie het jaarverslag van de Raad van State over 2017, p. 61. Zie ook de noot van Ortlep onder ABRvS 11 april 2018, AB 2018/171, waaruit overigens tevens volgt dat de overige bestuursrechtelijke rechtscollages nog altijd de oorspronkelijke terminologie hanteren. Omdat de term beleidsvrijheid hier in onze ogen de lading beter dekt, hanteren we hier dit (inwisselbare) begrip.

57 In haar noot onder de 'Rotterdam-uitspraak' signaleerde Grit kernachtig diverse relevante aspecten van de rechterlijke toetsing bij milieuzones. Omwille van de omvang van deze bijdrage zij hier verwezen naar haar opsomming: ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, AB 2018/257.

worden toegepast.⁵⁸ De bestuursrechter zou zich, aldus Widdershoven, bij de doel-middeltoets meer kunnen oriënteren op de door het Hof van Justitie in het kader van evenredigheid toegepaste drietrapstoets aan geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.⁵⁹ In onze ogen zou de bestuursrechter deze indringendere evenredigheidstoets ook bij verkeersbesluiten tot het instellen van milieuzones moeten toepassen. De bestuursrechter zou de afweging van de bij het stellen van een milieuzone betrokken belangen indringender op evenredigheid dienen te toetsen. In het kader van de evenredigheid zouden ook de omvang van de milieuzones, categorieën voertuigen die daardoor worden getroffen en mogelijke minder belastende alternatieve maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moeten worden betrokken. Een dergelijke indringender toets zou als voordeel kunnen hebben dat bestuursorganen bij het instellen van een milieuzone worden gedwongen om expliciet andere betrokken belangen dan het milieubelang te identificeren, en de weging daarvan ten opzichte van het milieubelang te expliciteren.

Bij de instelling van een milieuzone zijn doorgaans ook andere in art. 2 WVV 1994 genoemde belangen betrokken dan het milieubelang. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bereikbaarheid en de vrijheid van het verkeer. Art. 21 BABW bevat in dat geval de uitdrukkelijke verplichting voor het bevoegd gezag om in het verkeersbesluit te motiveren hoe deze belangen tegen het milieubelang zijn afgewogen. Ook in het licht van deze wettelijke motiveringsplicht zou de rechter verkeersbesluiten tot de instelling van milieuzones in onze ogen indringender op evenredigheid moeten toetsen.

6. Milieuzones en de inwerkingtreding van de Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Ow zal ook van invloed kunnen zijn op het instellen van milieuzones en de drie knelpunten die wij in paragraaf 3 tot en met 5 hebben benoemd.⁶⁰ Uitgangspunt van de Ow is dat de bestuurlijke afwegingsruimte voor het gemeentebestuur wordt vergroot. Het gemeentebestuur wordt zo veel mogelijk in de gelegenheid gesteld om binnen de door het Rijk en de provincie gestelde kaders de kwaliteit van de leefomgeving gebiedsgericht te bepalen. Onder de Ow kunnen voor de gewenste of vereiste kwaliteit van (onderdelen van) de fysieke leefomgeving, waaronder ook de luchtkwaliteit, omgevingswaarden worden vastgesteld. Omgevingswaarden bepalen in te berekenen of te meten eenheden, of andere objectieve termen, de gewenste of vereiste kwaliteit voor de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan.⁶¹ Een omgevingswaarde moet worden uitgedrukt in een resultaatverplichting, een inspanningsverplichting of een andere verplichting waaraan één of meer bestuursorganen binnen een bepaalde termijn

58 ABRvS 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, r.o. 8.7.

59 *Ibidem*.

60 *Stb.* 2016, 156. De Omgevingswet staat weliswaar in het *Staatsblad*, maar zal door de Invoeringswet op belangrijke punten worden aangevuld en gewijzigd. Ten tijde van het afronden van deze bijdrage doorloopt de Invoeringswet Omgevingswet (*Kamerstukken I* 2018/19, 34986, A) nog het wetgevingsproces. Zie uitgebreid over het wetgevingsproces: www.omgevingswetportaal.nl.

61 Art. 2.9 Ow.

moeten voldoen.⁶² De vaststelling van een omgevingswaarde heeft als rechtsgevolg dat deze waarde moet worden gemonitord.⁶³ Bij een (dreigende) overschrijding moet een programma worden vastgesteld, gericht op het voldoen aan deze omgevingswaarde. In het programma zal moeten worden beschreven welke maatregelen het bestuursorgaan zal treffen om een overschrijding van de omgevingswaarde te voorkomen of deze zo spoedig mogelijk ongedaan te maken.⁶⁴

Ter implementatie van de Europese luchtkwaliteitsnormen zijn in het Besluit kwaliteitseisen leefomgeving (Bkl) op rijksniveau omgevingswaarden vastgesteld.⁶⁵ Gemeentebesturen hebben echter de bevoegdheid om in hun omgevingsplannen voor (delen van) het gemeentelijke grondgebied strengere omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vast te stellen.⁶⁶ Zij krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale ambities, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid.⁶⁷ Indien een gemeentebestuur voor een bepaald gebied strengere omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vaststelt, dan zal het in het omgevingsplan ook moeten motiveren dat het zelf bij machte is om deze omgevingswaarden tijdig te bereiken door bijvoorbeeld de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te beperken of te reguleren. Ook moet worden aangegeven welke bevoegdheden het gemeentebestuur daarvoor in ieder geval zal inzetten. Bij de vaststelling van strengere omgevingswaarden in het omgevingsplan zal het gemeentebestuur op grond van het evenredigheidsbeginsel bovendien alle daarbij betrokken belangen tegen elkaar moeten afwegen, en zal moeten worden gemotiveerd dat deze omgevingswaarden niet in de weg staan aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. In dat kader verplicht artikel 2.1 lid 3 Bkl nog uitdrukkelijk om de economische gevolgen van het stellen van strengere omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, zoals de effecten op het vestigingsklimaat, de werkgelegenheid en de bereikbaarheid, daarbij te betrekken.

Met het kunnen instellen van milieuzones heeft het gemeentebestuur in beginsel een effectief instrument in handen om de uitstoot van de meest verontreinigende voertuigen op gemeentelijke wegen te beperken. Indien het gemeentebestuur voor het bereiken van strengere omgevingswaarden vooral inzet op het instellen van (strengere) milieuzones, zullen bij de vaststelling van deze omgevingswaarden in het omgevingsplan alle daarbij betrokken belangen, waaronder het milieubelang en de economische belangen, moeten worden afgewogen. Hoewel de gemeenteraad bij het opstellen van het omgevingsplan veel beleidsvrijheid heeft, zal deze belangenafweging door de bestuursrechter kunnen worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Tegen het omgevingsplan als geheel staat straks namelijk bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Dat betekent dat in dat kader de geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid van de vaststelling van de strengere

62 Art. 2.10 Ow.

63 Art. 20.1 Ow.

64 Art. 3.10 lid 1 Ow.

65 Art. 2.1 jo. art. 2.3 t/m 2.8 Bkl.

66 Art. 2.1 lid 3 Bkl. Zij kunnen daarbij bijv. aansluiten bij de strengere normen van de WHO.

67 *Stb.* 2018, 292, p. 268 (NvT Bkl).

omgevingswaarden én het voornemen om deze door middel van een milieuzone te bereiken door de bestuursrechter kunnen worden getoetst. Dat neemt niet weg dat het verkeersbesluit waarmee de milieuzone daadwerkelijk wordt ingesteld, ook zal moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. De bestuursrechter kan (ook nog) toetsen of dat het geval is.⁶⁸ In het kader van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel maakt het uit of een milieuzone nodig is voor het bereiken van de Europese luchtkwaliteitsnormen of voor het bereiken van de door de gemeente zelf vastgestelde strengere omgevingswaarden. In het laatste geval heeft het gemeentebestuur immers beleidsvrijheid om de strengere normen vast te stellen. Die beleidsvrijheid ontbreekt bij de vaststelling van Europese milieukwaliteitsnormen, omdat deze op rijksniveau zijn vastgesteld.

Indien het gemeentebestuur strengere omgevingswaarden vaststelt in het omgevingsplan en daarbij inzet op het instellen van milieuzones, zal de democratische legitimatie van het besluit tot instelling hiervan worden vergroot. Het omgevingsplan wordt immers vastgesteld door de gemeenteraad,⁶⁹ zodat een verkeersbesluit tot instelling van een milieuzone in dat geval een grondslag heeft in een besluit van de raad.⁷⁰

De voorgestelde landelijke harmonisatie van milieuzones kan gemeentebesturen beperken in het vaststellen van strengere omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het omgevingsplan. Althans, voor zover voor het bereiken van deze omgevingswaarden het instellen van een strengere milieuzone noodzakelijk is dan op grond van de voorgestelde landelijke harmonisatieregels is toegestaan. Deze beperking lijkt daarmee op gespannen voet te staan met de doelstelling van de Ow om deze afwegingsruimte ten aanzien van het vaststellen van de lokale omgevingskwaliteit juist te verruimen.⁷¹

7. Conclusie

Hoewel de bevoegdheid tot het instellen van milieuzones al sinds de jaren zeventig in de wegenverkeerswetgeving is opgenomen, zijn gemeentebesturen hiervan pas relatief recent gebruik gaan maken. Omdat zij daarbij een ruime mate van beleidsvrijheid hebben, is stilaan een lappendeken aan milieuzones ontstaan. Om onduidelijkheden voor weggebruikers weg te nemen, wil de regering milieuzones op landelijk niveau harmoniseren. Gemeentebesturen hebben in de toekomst de keuze uit twee milieuzones voor dieselauto's. Daardoor wordt de gemeentelijke beleidsruimte, om door middel van strengere milieuzones overschrijdingen van

68 Zie voor deze toetsing par. 5.

69 Zie art. 2.4 Ow. De raad kan op grond van art. 2.8 Ow echter besluiten tot delegatie van delen van het omgevingsplan aan B&W.

70 Zie par. 4.

71 Dit komt bijv. tot uitdrukking in het in art. 2.3 lid 3 sub a Ow gecodificeerde subsidiariteitsvereiste, op grond waarvan bestuursorganen van het Rijk uitsluitend taken en bevoegdheden op grond van de Ow kunnen uitoefenen als dat nodig is met het oog op een nationaal belang, en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd.

de Europese luchtkwaliteitsnormen te voorkomen of bewoners een verdergaande bescherming te bieden, beperkt. De voorgestelde harmonisatieregels laten momenteel namelijk geen enkele mogelijkheid voor gemeenten om in afwijking van de harmonisatieregels strengere milieuzones vast te stellen. Hierdoor schuren deze regels met de doelstelling van de Ow. Deze wet biedt gemeenten juist meer bestuurlijke afwegingsruimte om lokaal de omgevingskwaliteit te bepalen. Bijvoorbeeld door hen in staat te stellen in hun omgevingsplannen strengere omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit op te nemen dan de Europese en nationale normen. De verwachte harmonisering beperkt de mogelijkheden om aan deze strengere omgevingswaarden te voldoen. Wij missen in de motivering van de voorgestelde harmonisatieregels een duidelijke afweging tussen enerzijds het belang dat is gediend met harmonisatie van milieuzones, en anderzijds het belang van gemeenten om met het oog op het bereiken van de Europese luchtkwaliteitsnormen of een verdergaande bescherming van de gezondheid van inwoners strengere milieuzones in te stellen. Een ontheffing voor gemeenten om van de geharmoniseerde regelgeving af te wijken wanneer de luchtkwaliteitsnormen (dreigen te) worden overschreden, zou wat ons betreft beide belangen met elkaar kunnen verenigen.

Gezien het ingrijpende karakter van het besluit tot instelling van milieuzones, zou wat ons betreft verder de positie van de gemeenteraad bij de vaststelling van verkeersbesluiten tot het instellen van milieuzones moeten worden versterkt. Het potentieel ingrijpende karakter rechtvaardigt vanuit het oogpunt van democratische legitimatie een sterkere juridische positie van de gemeenteraad in de besluitvormingsprocedure. Die versterking kan op verschillende manieren en in verschillende gradaties vorm worden gegeven. De meest vergaande optie is het overhevelen van de bevoegdheid tot instelling van een milieuzone van het college naar de gemeenteraad. Ons minst vergaande voorstel is het eisen van een grondslag voor het instellen van een milieuzone in beleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld. De democratische legitimatie van milieuzones zal onder de Ow verbeteren als er strengere omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het omgevingsplan worden opgenomen, aangezien het omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad zal dan ook (moeten) motiveren hoe hij de strengere omgevingswaarden wil bereiken, hoe de milieuzone daaraan bijdraagt en hoe hij de daarbij betrokken belangen, waaronder economische belangen, heeft afgewogen. Dat doet evenwel niet af aan de verplichting van het college om het verkeersbesluit waarmee de milieuzone daadwerkelijk wordt ingesteld, mede in het licht van het evenredigheidsbeginsel, deugdelijk te motiveren. Dat biedt belanghebbenden de mogelijkheid om de rechter zowel het opnemen van strengere omgevingswaarden in het omgevingsplan als het verkeersbesluit tot instelling van de daarop gerichte milieuzone op evenredigheid te laten toetsen. De huidige rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is wat ons betreft vooralsnog te terughoudend. In aansluiting op recente ontwikkelingen in jurisprudentie en literatuur pleiten wij tot slot dan ook voor een indringendere rechterlijke toetsing van deze verkeersbesluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Daarbij dient de rechter te toetsen of het gemeentebestuur de instelling van de

milieuzone noodzakelijk en geschikt heeft kunnen achten voor het te bereiken milieubelang. Waarbij de te behalen milieuwinst in de rechterlijke oordeelsvorming een prominentere plaats verdient. Tevens zal de rechter indringender moeten toetsen of het gemeentebestuur zich op het standpunt kan stellen dat het milieubelang niet kan worden bereikt met maatregelen die andere in het geding zijnde belangen in mindere mate aantasten.

Nu de milieuzone aan populariteit wint, neemt de noodzaak om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken toe. Ook in de toekomst zal Rome nog wel bereikbaar blijven. In de praktijk zal echter niet elke weg, voor elke voertuigbezitter, daar meer beschikbaar voor zijn. Dat geldt ook voor gemeenten, maar dan in spreekwoordelijke zin. In dit artikel hebben wij geprobeerd wat bewegwijzeringsborden langs de route te plaatsen. We komen er wel, in Rome, maar zoals de Romeinen zeggen: *c'è ancora da fare!*⁷²

72 'Er is nog wat werk aan de winkel.'