Gemeente Arnhem,
T.a.v. gemeenteraad,
Postbus 9029,
6800 EL Arnhem.

Arnhem, 24 mei 2023.

Inzake: Burgerinitiatief Platform Arnhemse Centrumring

Geachte raadsleden,

De griffie heeft ons verzocht om ons standpunt kenbaar te maken n.a.v. behandeling “Burgerinitiatief Platform Arnhemse Centrumring”.

Zoals u allen weet zijn we behoorlijk wat jaren bezig om samen met diverse ambtenaren te bekijken hoe we verkeersoverlast kunnen terug dringen in de Arnhemse binnenstad. Een binnenstad die mede door de nieuwbouw en transformaties te klein is voor al het verkeer.

Veel inwoners hebben ons gevraagd om hier iets aan te doen omdat ze er eigenlijk niet meer tegen kunnen. In 90% gaat het oom de knallende en knetterende uitalten waarbij vaak hard gereden word. Een onderzoek van de GGD heeft uitgewezen dat dit absoluut niet gezond is en heeft via de NEFOM (Nederlandse Federatie Omgevingslawaai Motorvoertuigen) en de gemeente Bergen de stukken hier indertijd over mogen ontvangen.

De gemeente Arnhem is toen aanwezig geweest, per Teams, waarbij diverse organisaties vertelden over wat hard geluid e.d. met mensen doet. De gemeente Arnhem heeft daarnaast meegedaan met de gemeente Bergen richting het kabinet om ze op betere gedachten te brengen als het gaat om wetgeving. Stichting Arnhems Hart is aangesloten bij NEFOM als gesprekspartner en zodoende betrokken en op de hoogte.

Het Platform Arnhemse Centrumring heeft via een burgerinitiatief een aantal voorstellen ingediend die we even kort afzonderlijk nalopen:

1.a. Op de Centrumring wordt ingezet op vermindering van de maximale snelheid, te beginnen met het traject Weerdjesstraat-Trans-Eusebiusplein.
Wanneer men inzet op 30 km/u zal dit niets uitmaken. Ten tijde van werkzaamheden aan/bij het Kadehuis is er geregeld een snelheidslimiet van 30 km/u, echter men houdt zich daar geheel niet aan.

Het traject heeft ook stil asfalt zodat het geluid van voertuigen al stukken minder is. De veelgehoorde klacht, bij ons, zijn de knallende en knetterende uitlaten i.c.m. racen. Vanwege de woningen aan beide zijden klinkt dat velen malen harder. Dit laatste is wel stukken meer geworden sinds de herinrichting i.c.m. rondweg om de binnenstad heen. Wij pleiten om de oude situatie weer te gaan gebruiken zoals voor die tijd.

1.b. Op de Centrumring wordt ingezet op toepassing van Trajectcontrole als middel om de verkeerssnelheid te beheersen.
Arnhems Hart heeft meerdere malen contact gehad met het CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) inzake flitspalen en trajectcontrole en kreeg voor beide een nee te horen. Trajectcontrole wordt alleen toegepast op bv. snelwegen en absoluut niet in een binnenstad. “De wegbeheerder dient dan zelf goede maatregelen te nemen zodat er niet geracet kan worden, wij plaatsen geen trajectcontrole.”: Aldus een medewerkster van het CVOM aan de telefoon indertijd.

Het is ook zeer jammer dat het platform dit steeds als een soort belofte uit naar inwoners toe terwijl zij ook weten dat het CVOM dit niet gaat doen. Het zou goed zijn dat het platform dergelijke, niet haalbare, zaken achterwege laat zodat inwoners geen valse hoop krijgen.

1.c. Sluipverkeer op de Centrumring wordt met kracht tegengegaan.
Vanaf de Pleijroute via de singels naar Oosterbeek is de snelste weg eigenlijk wel, vooral als men zich niet aan de maximale snelheid gaat houden die momenteel 50 km/u is.

De vorige wethouder de heer van der Zee (VVD) heeft drempels en andere verkeersbelemmeringen altijd tegengehouden. T.h.v. de Jansbuitensingel kan volgens het rapport van VVN makkelijk een soort belemmering komen door de derde baan er af te halen naast de parkeerplaatsen en de overbodige rijbaan naast het Rembrandtheater (stoplichten rechtsaf) richting Rijnstate.
Door de parkeerplaatsen te vergroenen en de derde rijbaan te gebruiken als parkeerplaatsen lijkt de weg veel smaller en is er een belemmering van voertuigen die parkeren.

De vraag blijft ook in hoever men echt gebruik maakt van deze route als sluipverkeer. De gegevens van de gemeente vertellen dat dit nihil is maar hoe is dat betrouwbaar berekend en kloppen deze gegevens nog wel anno 2023? De ervaringen van de aanwonenden vertellen namelijk heel wat anders.

2.a. Het voetgangers- en fietsvriendelijker afstellen van verkeerslichten (oversteektijd en interval).
Er staat ons bij dat in tijde van corona deze al anders en langer afgesteld waren en we hebben geen terugkoppeling gehad dat het weer op de oude stand waren gezet. Meldingen van automobilisten gaven al aan dat zij geen groene golf meer hadden en zich hier aan ergerden.

We zijn het wel met het platform eens dat er diverse oversteken zijn die een tik langer op groen kunnen dan momenteel. We hebben dit ook al vaker gedeeld met de desbetreffende ambtenaren.

Maar vragen dan wederom om alle oversteken goed te bekijken op veiligheid en oversteektijden. In diverse schouws met o.a. het APCG werd al duidelijk dat hier veel aan mankeert in de binnenstad.

2.b. Een veilige oversteekplaats te realiseren in de wandel- en fietsroute Rijnkade-Sabelspoort-Markt.
In de tijd van de herinrichting hier was het al aangegeven waarom deze niet op de tekening stond. De projectmanager gaf aan dat men vaak en genoeg tijd heeft om hier over te steken. Hetzelfde geldt ook voor de oversteek Kadestraat-Prinsenhof.

Wie hier een tijd staat bv op een zaterdag ziet dat men i.d.d. genoeg tijd heeft om over te steken. Maar zal ook concluderen dat men verderop ook geregeld aan het oversteken is vanaf provinciehuis naar de herdenking kubussen (gras) op de Rijnkade.

Slot:
Het terugbrengen van 50 naar 30 km/u zal naar onze mening een verslechtering zijn. Nu kan de politie nog laseren en (periodiek) geplande snelheidscontroles uitvoeren wat bij 30 km/u niet meer het geval zal zijn. Wanneer het college dit doorzet naar geheel Arnhem (mobiliteitsplan) zullen de flitspalen overal verdwijnen.

Stichting Arnhems Hart weet van alle problematiek inzake het verkeer en overlast en spreekt dagelijks veel inwoners hierover. Daarnaast weten wij dat dit een lange staart heeft aangezien er een nieuwe mobiliteitsplan en parkeerbeleid in aantocht is, de vraag is of beiden klaar zijn voor eind 2023.

Wetende dat onze wijkagenten en hun partners er alles aan doen om de overlast tegen te gaan en hier ook geregeld goede berichten over mogen vernemen. Daarnaast zetten zij deze zomer weer in op diverse controles in onze binnenstad en er omheen.

We hebben in de gesprekken met wethouder mevrouw Kundic alle vertrouwen gekregen dat zij hier mee bezig gaat en zich ervoor inspant om de problematiek enorm te verminderen. En natuurlijk zal dit ook een traject in moeten gaan met gesprekken, inspraak, wetgeving/verkeersbesluiten en de hieruit vloeiende begrotingen/kostenposten waar de raad zich over zal gaan buigen.

Maar vragen de wethouder wel om de verkeersambtenaren aan te spreken om eens daadwerkelijk actie te ondernemen op de tot op heden toezeggingen als het gaat om uitvoer van de verkeersveiligheid en toegezegde onderzoek Jansbuitensingel.

We adviseren de gemeenteraad om eerst het mobiliteitsplan en parkeerbeleid af te wachten. Wetende dat dit ook zijn tijd nodig heeft om alles in kannen en kruiken te gieten maar beter dit dan nu extra geld uit te geven en het straks weer teruggedraaid moet worden.

Wel kan de gemeenteraad het bijgevoegde stuk lezen waarbij men de milieuzone gebruikt om de decibels te verminderen van jakkerende en knetterende motoren en hiermee alvast iets doen.

We wensen de raad alle wijsheid toe deze avond.

Met vriendelijke groeten,

Dhr. E.R. Wiessenberg,
Voorzitter Stichting Arnhems Hart.



>Onze statuten<

Notitie

Van	: Rudolf van Binsbergen, Ernst Plambeck en Lisa Stoof
Aan	: Gemeenten Bloemendaal en Bergen
Inzake	: De juridische mogelijkheden voor het instellen van een geluidzone
Ons kenmerk	: 142113
Datum	: 16 maart 2023

---

1. Inleiding

1.1 Probleemstelling

In de gemeenten Bloemendaal en Bergen ervaren bewoners op mooie dagen en in het weekend geluidoverlast vanwege motorvoertuigen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het uitlaatgeluid van recreatieve (groepen) motorrijders die door hun rijgedrag bovendien een onveilige sfeer creëren. In beide gemeenten is de wens uitgesproken om na te gaan op welke wijze deze overlast kan worden beperkt. In dat verband is het idee ontstaan om – naar analogie van de gemeentelijke milieuzone die gericht is op de luchtkwaliteit – een zogenoemde gemeentelijke geluidzone in te stellen, om geluidhinder veroorzakende motoren te weren (hierna: **geluidzone**). Aan ons is gevraagd te inventariseren of, en zo ja, onder welke voorwaarden het juridisch mogelijk is een dergelijke geluidzone in te stellen.

1.2 Afbakening advies en leeswijzer

In dit advies wordt geïnventariseerd onder welke omstandigheden een dergelijke geluidzone de juridische toets zou kunnen doorstaan. In dit advies wordt in vogelvlucht nagegaan welke grondslagen de wet- en regelgeving gemeenten biedt voor het instellen van zo'n geluidzone. Wat ons betreft zijn er drie mogelijke grondslagen te vinden in de wet. Het advies zoomt vervolgens in op één van deze drie opties; te weten de mogelijkheid die zijn grondslag vindt in de Wegenverkeerswet 1994 (**WVW**): het verkeersbesluit. Reden voor de beperking tot de uitwerking van één optie is dat – ook bij de twee andere beschreven opties – bij de huidige stand van zaken in de rechtspraak kan worden volstaan met een verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994.

De grondslag in de Wegenverkeerswet 1994 wordt in dit advies in algemene zin besproken. We zullen ingaan op algemene juridische voorwaarden voor toekomstige besluitvorming (denk aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder proportionaliteit en evenredigheid) die in acht genomen moeten worden bij de opstelling van de maatregel voor de geluidzone. Hierbij geldt de kanttekening dat een definitieve juridische beoordeling pas kan plaatsvinden aan de hand van een concrete maatregel zoals een ontwerp-verkeersbesluit. Het opstellen van een verkeersbesluit

valt buiten de scope van dit advies. Een verkeersbesluit kan pas worden opgesteld na een kwantitatieve analyse van de aard en omvang van de problematiek en een keuze uit de diverse oplossingsrichtingen. Inzichtelijk zal dan moeten zijn welke categorieën voortuigen zouden kunnen worden uitgesloten, om hoeveel voertuigen het dan zou kunnen gaan, de omvang van het wegvak waarop de verkeersmaatregel ziet, de te bereiken geluidwinst en de periode van de afsluiting. Wille Donker advocaten is graag bereid de gemeenten te begeleiden bij de totstandkomingsprocedure, de juridische vormgeving en de juridische onderbouwing (motivering) van een te nemen verkeersmaatregel.

1.3 Uitgangspunten

Bij het schrijven van dit advies zijn wij ervan uitgegaan dat de gemeenten zelfstandig een maatregel wensen uit te vaardigen en dat besluitvorming van de provincie daarbij niet nodig is.

2. Welke bevoegdheden/mogelijkheden zijn er?

Op grond van het legaliteitsbeginsel dient het instellen van een geluidzone te kunnen worden herleid tot een wettelijke bevoegdheid. Daarbij geldt uiteraard als randvoorwaarde dat de lokale regeling niet in strijd mag komen met hoger geschreven en ongeschreven recht (wetten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur). Deze aspecten dienen betrokken te worden bij de inrichting van de lokale regeling waarbij de geluidzone wordt ingesteld en het daarbij gehanteerde instrumentarium.

Om een geluidzone in te stellen, dient allereerst de vraag te worden beantwoord op basis van welke wet in formele zin deze zone eventueel kan worden vastgesteld. In dit geval zijn daarvoor drie invalshoeken te bedenken:

1. de Wegenverkeerswet 1994 (**WVW**);
2. de Gemeentewet;
3. de Wet milieubeheer.

Hierna worden deze drie opties kort besproken.

2.1 Grondslag in de Wegenverkeerswet 1994

Achtergrond Wegenverkeerswet 1994

De WVW dient naast de verkeersveiligheid ook de bescherming van het milieu in de brede zin van het woord. Dit is expliciet bepaald in artikel 2, lid 2, aanhef en onder a, van de WVW:

> "2. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen voorts strekken tot:

a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;

(…).”

Sinds 1 november 1991 is deze bepaling te vinden in de (voorloper van de) WVW.[1] Tot die tijd was het op grond van de WVW slechts mogelijk om algemene voorschriften te stellen en verkeersmaatregelen te nemen voor zover deze bijdroegen aan een ‘zo veilig en geordend mogelijke afwikkeling van het verkeer zelf’.[2] Er was destijds behoefte aan een verbreding van de reikwijdte van de WVW, mede vanwege de gegroeide praktijk waarbij lagere overheden bij verordening op grond van naast het verkeersbelang staande belangen beperkingen aan verkeer stelden. In de Memorie van Toelichting bij de uitbreiding van de reikwijdte van de WVW wordt expliciet ingegaan op bijvoorbeeld wetgeving in Duitsland die het verbiedt om onnodig lawaai te maken.[3] Ook wordt gewezen op de relatie tot de Wet geluidhinder (**Wgh**). Het beperken van geluidhinder valt daarmee onder de reikwijdte van de WVW. Dat betekent dat het instrumentarium van de WVW de beide gemeenten ter beschikking staat in de vorm van een verkeersbesluit van het college van burgemeester en wethouders en wel op grond van artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVW.

2.2 Grondslag in de Gemeentewet

Op grond van artikel 149 Gemeentewet kan de raad verordeningen opstellen die in het belang van de gemeente nodig zijn. Vanzelfsprekend kan verdedigd worden dat een verbod op luidruchtige motorvoertuigen in het belang van de gemeente en haar inwoners is. Door een dergelijke verordening wordt de gemeente immers leefbaarder. De bevoegdheid van de gemeente om dergelijke verordeningen te stellen is niet onbeperkt. Zo mag een lagere regeling een hogere regeling niet frustreren. De vraag zou kunnen rijzen of een lokale verordening die geluidoverlast van wegverkeer wil tegengaan, conflicteert met de WVW.

De artikel 2a van de WVW laat dat uitdrukkelijk toe:

> “Provincies, gemeenten en waterschappen behouden hun bevoegdheid om bij verordening regels vast te stellen ten aanzien van het onderwerp waarin deze wet voorziet, voorzover die regels niet in strijd zijn met de bij of krachtens deze wet vastgestelde regels en voorzover verkeerstekens krachtens deze wet zich daar niet toe lenen.”

[1] Met de inwerkingtreding van de Wet van 25 mei 1989, houdende wijziging van de Wegenverkeerswet (uitbreiding van de reikwijdte van de Wegenverkeerswet) van kracht geworden; *Stb.* 1989, 225.
[2] *Kamerstukken II* 1979/80, 16 092, nr. 3, p. 5.
[3] *Kamerstukken II* 1979/80, 16 092, nr. 3, p. 8.

Deze bepaling geldt sinds 1 januari 1995 en is in de wet gekomen via een amendement.[4] De achtergrond van deze bepaling is dat het – mede op aandringen van de VNG – mogelijk zou moeten blijven om met name hinderlijk parkeren van vrachtauto's in woonwijken en andere vormen van excessieve parkeeroverlast te reguleren.[5] De formulering van de betreffende bepaling beperkt zich echter niet tot parkeerexcessen. Het is een lagere overheid dus toegestaan om regels te stellen inzake *alle* belangen die zijn genoemd in artikel 2, leden 1 tot en met 3, van de WVW. Gelet op wat hierboven al in het kader van de Wegenverkeerswet is besproken, biedt een gemeentelijke verordening in onze ogen mogelijkheden voor de aanwijzing van een geluidzone zoals de beide gemeenten die voor ogen hebben. Voordeel van een regeling in de gemeentelijke verordening is dat de gemeente in beginsel zelf zorgdraagt voor de handhaving ervan.[6]

2.3 Grondslag in de Wet milieubeheer

2.3.1 'Stille gebieden'

Op grond van artikel 6, onder c, van het Besluit geluid milieubeheer kunnen gemeenten die binnen een agglomeratie liggen, zoals de gemeenten Bloemendaal en Bergen[7], bij gemeentelijke verordening een 'stil gebied' aanwijzen. 'Stille gebieden in een agglomeratie' zijn vooral bestaande (relatieve) stilte-eilanden die in het stedelijk gebied kunnen voorkomen. Denk aan stille hofjes in een binnenstad of een afgeschermd park. Een agglomeratiegemeente bepaalt zelf welke gronden binnen de gemeentegrenzen onder het begrip 'stille gebieden' vallen. Ter beheersing van lawaai-uitstoot en lawaai-effecten moeten de agglomeratiegemeenten actieplannen opstellen, zo nodig met inbegrip van lawaaivermindering. Gemeenten bepalen zelf welke maatregelen deze actieplannen bevatten, maar die maatregelen moeten in het bijzonder gericht zijn op prioritaire problemen die kunnen worden bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde, en zij moeten in de eerste plaats van toepassing zijn op de belangrijkste zones zoals die zijn vastgesteld in de geluidsbelastingkaarten. Daarmee behoudt de gemeente voldoende vrijheid over het wel of niet toestaan van nieuwe ontwikkelingen in en rondom het stille gebied. De gemeente wijst de stille gebieden aan

[4] *Kamerstukken II* 1994/95, 23 664, nr. 12.
[5] Handelingen TK, 27 september 1994, p. 4-163.
[6] Op grond van artikel 154 Gemeentewet kan de gemeenteraad op overtreding van zijn verordeningen straf stellen, maar geen andere of zwaardere dan hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Deze strafbare feiten zijn aan te merken als overtredingen. Op grond van artikel 154b, eerste lid, onder a, Gemeentewet kan de raad bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld (met uitzondering van de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften). Op grond van artikel 154c, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet maakt het bestuursorgaan of de ondergeschikte, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is, terstond na constatering van de overtreding daarvan een rapport op en reikt een afschrift van dat rapport uit aan de overtreder.
[7] Bloemendaal maakt deel uit van de agglomeratie Amsterdam/Haarlem. Bergen maakt deel uit van agglomeratie Almaar. Zo volgt uit artikel 11.5, van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 4, van de Regeling geluid milieubeheer.

via een gemeentelijke verordening, waarbij als voordeel geldt dat de gemeente in beginsel zelf zorgdraagt voor de handhaving ervan.

Opmerking verdient dat het de gemeenten in deze kwestie niet gaat om het stille karakter van gebieden te beschermen, maar om geluidoverlast op en rond verkeerswegen terug te dringen. De aanwijzing als 'stil gebied' op grond van artikel 6, onder c, van het Besluit geluid milieubeheer achten wij daarom niet het meest geschikte instrumentarium om dat doel te bereiken.

3. Tussenconclusie

Met inachtneming van het vorenstaande achten wij het verkeersbesluit het meest geschikte middel om een geluidzone in te stellen. Dat neemt overigens niet weg dat als onverhoopt zou blijken dat de WVW (toch) niet zou kunnen worden ingezet, kan worden teruggevallen op de hierboven genoemde alternatieven. De randvoorwaarden en de motiveringsplicht (zie hierna, paragraaf 4.2) met de daarin opgenomen aanbevelingen zijn voor een dergelijke 'terugvaloptie' in gelijke mate van toepassing.

4. De grondslag in de Wegenverkeerswet 1994 nader uitgelicht

4.1 De geluidzone

Op grond van artikel 18, eerste lid, onder d, gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 15, eerste lid, van de WVW kan het college van burgemeester en wethouders (**college**) door middel van een verkeersbesluit een milieuzone instellen voor wegen[8] ten aanzien waarvan het college als bevoegd gezag geldt, door de plaatsing van verkeersbord C22a.



Verkeersbord C22a

Binnen de aldus gemarkeerde milieuzone is de weg voor bepaalde weggebruikers of voertuigen afgesloten ter verbetering van de lokale luchtkwaliteit. De vraag is of een dergelijke milieuzone ook kan worden gericht op het tegengaan van geluidoverlast.

[8] Niet zijnde provinciale wegen.

Voordat die vraag wordt beantwoord, gaan wij hieronder eerst in het algemeen in op de inzet van het instrumentarium uit de WVW om geluidoverlast te bestrijden. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 november 2019 ECLI:NL:RVS:2019:3761 volgt dat een verkeersbesluit op grond van de WVW mag worden ingegeven door de wens geluidoverlast tegen te gaan. Deze uitspraak had betrekking op een verkeersbesluit tot geslotenverklaring van een weg voor motorfietsen (verkeersbord C11; zie hierna) ter voorkoming van geluidoverlast. Het hoger beroep van twee landelijke motorverenigingen tegen dat verkeersbesluit is door de Afdeling ongegrond verklaard. De Afdeling heeft onder meer overwogen:

> *"Een bestuursorgaan komt bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe bij de uitleg van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVW 1994 genoemde begrippen. De rechter toetst of het bestuursorgaan geen onredelijk gebruik heeft gemaakt van die beoordelingsruimte. Nadat het bestuursorgaan heeft vastgesteld welke verkeersbelangen in welke mate naar zijn oordeel bij het besluit dienen te worden betrokken, dient het die belangen tegen elkaar af te wegen. Daarbij komt het bestuursorgaan beleidsruimte toe. De bestuursrechter toetst of de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het verkeersbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Daarbij geldt dat het bestuursorgaan niet de absolute noodzaak van een verkeersbesluit hoeft aan te tonen. Voldoende is dat met het verkeersbesluit de eraan ten grondslag gelegde belangen, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVW 1994, worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1619)."*

Hieruit leiden wij af dat artikel 2, tweede lid, onder a, van de WVW ('het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer') toelaat dat maatregelen op grond van de WVW ook de beperking van geluidoverlast mogen dienen.

Artikel 14, eerste lid, onder a, van de WVW bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (**amvb**) regels worden gesteld omtrent het toepassen van verkeerstekens (verkeersborden, verkeerslichten en verkeerstekens op het wegdek) en onderborden. Deze amvb betreft het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (**RVV 1990**).

Bij besluit van 29 oktober 2019 heeft een harmonisering van verkeersborden voor milieuzones plaatsgevonden met een wijziging van het RVV 1990.[9] Daarbij is in de WVW hoofdstuk VB 'Milieuzo-

[9] Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones. Staatsblad 2019, 398. Naast de reeds bestaande categorie van vrachtauto's met een dieselmotor, kunnen milieuzones als gevolg van deze wijziging van de RVV 1990 ook van toepassing zijn op

nes en nul-emissies' ingevoegd, waarin de betekenis van het bestaande verkeersbord voor de aanduiding van een milieuzone (C22a) is verruimd tot andere dieselvoertuigen.

Uit artikel 14, eerste lid, onder c, van de WVW in samenhang bezien met artikel 7 van het Besluit administratie bepalingen inzake het wegverkeer (**BABW**), en artikel 3, onder a, en artikel 4, eerste lid, van het BABW, volgt dat geen andere verkeersborden met een gebod of een verbod mogen worden geplaatst dan die zijn vastgesteld in bijlage I, behorende bij het RVV 1990, hoofdstukken A tot en met H. Dit geldt echter niet voor onderborden. Onderborden zijn dus niet aan een bepaald wettelijk vastgesteld 'format' onderworpen. Een uitzondering geldt echter voor de onderborden, bedoeld in artikel 8 van het BABW.

Artikel 8, vierde lid, van het BABW schrijft voor dat bij verkeersborden C22a, respectievelijk C22c, van bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, een of meerdere onderborden worden geplaatst als bedoeld in de artikelen 86d en 86e van het RVV 1990. In artikelen 86d en 86e wordt verwezen naar de onderborden uit bijlage I van de RVV 1990. De artikelen 86d en 86e van het RVV 1990 (en daarmee ook de onderborden uit bijlage I van de RVV 1990) zien uitsluitend op milieuzones gericht op de verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Dit betekent naar onze mening dat de gemeente geen geluidzone kan inrichten met gebruikmaking van een verkeersbord C22a, voorzien van een onderbord.

Een alternatief is een verkeersbesluit waarbij motoren categoraal worden uitgesloten met verkeersbord C11, in combinatie met een onderbord dat de werkingssfeer van dat verkeersbord nader bepaalt. Toepassing van dit verkeersbord stond ook centraal in de al genoemde uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, en deze toepassing is in die uitspraak ook aanvaard.



Verkeerbord C11

De gemeenten staat met de instelling van een geluidzone in feite een maatregel voor ogen die beperkingen stelt aan de geluidbelasting van een motorvoertuig dat over de aangewezen weg rijdt. Op grond van artikel 9, eerste lid, van het BABW kan boven het verkeersbord C11 een zone-aanduiding

personen- en bedrijfsauto's en bussen met een dieselmotor (Gesloten voor personen- en bedrijfsauto's, vrachtauto's of bussen met een dieselmotor vanwege milieuzone). Ook zijn specifieke onderborden vastgesteld waarop wordt aangegeven op welke categorieën voertuigen de zone van toepassing is en aan welke emissieklasse deze voertuigen minimaal moeten voldoen om de milieuzone in te mogen rijden (toegangsregime).

worden aangebracht. Denkbaar is verder dat op een onderbord een nadere invulling/beperking van het inrijverbod wordt aangegeven, bijvoorbeeld door een bepaalde nadere aanduiding van typen motoren waarvoor het verbod geldt.

4.2 Invulling van het onderbord bij verkeersbord C11; normstelling en motivering

4.2.1 Formulering van de norm

De keuze voor het criterium dat ten grondslag ligt aan de zonering is in beginsel vrij. Uiteraard dient er wel een aannemelijk causaal verband te bestaan tussen de norm (de geluidzone) en het doel van de zone (voorkomen van geluidoverlast/handhaving openbare orde). Denkbaar is bijvoorbeeld dat de zonering wordt bepaald op basis van het criterium 'voertuigtype' (motoren in het algemeen) of 'motorkarakteristiek'. Wat dat laatste betreft is van belang dat naarmate een motor een grotere cilinderinhoud heeft, deze meer geluid maakt. Elke in Nederland toegelaten motor heeft een typegoedkeuring, waarbij de inhoud en het geluidsniveau van een stationair draaiende motor wordt gemeten. De RDW registreert als regel ook de gegevens van het geluidsniveau van een rijdende motor ('milieuprestaties'). De RDW hanteert bij de door haar gehanteerde richtwaarden voor het maximaal toelaatbare geluid van een motor een indeling op basis van cilinderinhoud. Voor lichte motoren (80 cc) geldt bijvoorbeeld een maximaal geluidsniveau van 91 dB(A), voor de zwaarste motoren (>1000 cc) geldt een maximaal geluidsniveau van 106 dB. Hiermee is echter nog niet alles gezegd. Een individuele zware motor hoeft niet zonder meer voor geluidoverlast te zorgen (bijvoorbeeld omdat deze rustig voorbij rijdt), terwijl een groep van vijf of tien lichtere motoren wel tot geluidoverlast leidt.

Bij te kiezen normstelling kan met het voorgaande rekening worden gehouden. De bij het geluidsniveau passende cilinderinhoud kan goed als uitgangspunt fungeren voor het onderbord bij het verkeersbord C11. De meeste motorrijders weten wat de cilinderinhoud van hun motor is. Dat is anders voor het geluidsniveau, de meeste motorrijders zullen niet bekend zijn met de voor hun voertuig geregistreerde normgeluidwaarde.

Denkbaar is ook dat het verbod C11 op het onderbord wordt beperkt tot motoren die in groepen rijden.

Tussen de maatregel en het doel moet causaal verband bestaan in die zin dat de sanctie voorzienbaar en significant kan bijdragen aan verwezenlijking van het doel (beperking van geluidoverlast).[10] Oftewel, de effectiviteit van de (gewenste) norm zal door een deskundige in kaart moeten worden gebracht om te komen tot een concrete normstelling. Op basis van kwalitatief onderzoek kan wor-

[10] Zie de conclusie van de Advocaat-Generaal aan de Raad van State van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

den vastgesteld bij welk geluidsniveau een hinderbeleving ontstaat. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de cumulatieve geluidsbeleving en het rijgedrag van groepen motorrijders.

4.2.2 Gevolgen van het besluit; het evenredigheidsbeginsel

Als de gemeenten aan de hand van kwalitatief onderzoek gekomen zijn tot de formulering van een bepaalde norm, dan zal op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) moeten worden nagegaan of deze norm voldoet aan het evenredigheidsbeginsel: de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doel. In de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (*Harderwijk*), rechtsoverweging (r.o.) 7.8, heeft de Afdeling uiteengezet dat zij bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel onderscheid maakt tussen de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van een besluit. Aan de hand van de beroepsgronden toetst de bestuursrechter:

1. de geschiktheid van de maatregel om het doel te bereiken;
2. de noodzaak van de maatregel (is er een minder verregaand middel om het doel te bereiken?);
3. de evenwichtigheid van de maatregel (hoe zijn de betrokken, deels conflicterende belangen beoordeeld en afgewogen?).

De intensiteit van de toets wordt bepaald door de beleidsruimte die het bevoegd gezag heeft om een besluit te nemen, maar ook door het doel dat het besluit dient, het gewicht van dat doel en de mate waarin de bij het besluit betrokken belangen worden geraakt. Naarmate de te dienen belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit inbreuk maakt op de mensenrechten, zal de toetsing door de bestuursrechter intensiever zijn.[11] Het is niet nodig dat alle drie de stappen (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid) altijd afzonderlijk worden beoordeeld. De noodzaak zal bijvoorbeeld doorgaans al aan de orde komen in het kader van de geschiktheid.

4.2.3 Motivering van de norm; artikel 3:46 van de Awb

Op grond van artikel 3:46 van de Awb moet een besluit deugdelijk worden gemotiveerd. Bij de motivering van het besluit dient het bevoegd gezag inzichtelijk te maken op welke wijze het tot het besluit is gekomen. De bovengenoemde toets aan het evenredigheidsbeginsel (geschiktheid, noodzakelijkheid, evenwichtigheid) dient daarbij ook aan de orde te komen.

Hierboven is al gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3761, waarbij een tijdelijke categorale geslotenverklaring voor motorrijders in

[11] ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o. 7.10.

stand bleef. Weliswaar dateert deze uitspraak van vóór de Harderwijk-uitspraak, maar in die uitspraak zet de Afdeling al wel uiteen wat het college in de motivering van het verkeersbesluit inzichtelijk moet maken. Uit die uitspraak, aangevuld met de 'stappen' uit de Harderwijk-uitspraak, zal in de motivering van de te nemen verkeersmaatregel het volgende aan de orde moeten komen:

1. Het bevoegd gezag moet voor zichzelf vaststellen welke belangen aan de orde zijn en in welke mate die een rol spelen bij het te nemen besluit. Denk bijvoorbeeld aan de belangen van aanwonenden, andere weggebruikers en motorrijders. Die belangen en de gevolgen van de te nemen verkeersmaatregel voor die belangen dienen inzichtelijk te worden gemaakt.
2. Vervolgens dient het college die belangen tegen elkaar af te wegen. Bij die afweging komt het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsruimte toe. Daarbij is ook ruimte voor politieke afwegingen. De gemeenten mogen hierbij een belangrijke rol toekennen aan bescherming van het woon- en leefklimaat van omwonenden en de verkeersveiligheid van andere weggebruikers.
3. De bestuursrechter toetst of de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het verkeersbesluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen aan de hand van de drieslag geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid:

   a. Geschiktheid van de maatregel om het doel (minder geluidoverlast en meer verkeersveiligheid) te bereiken. Het gaat hierbij om de effectiviteit van de maatregel. Het bestuursorgaan behoeft niet de absolute noodzaak van een verkeersmaatregel in al zijn onderdelen aan te tonen. Zoals eerder aangegeven moet wel aannemelijk zijn dat de verkeersmaatregel voorzienbaar en ook significant kan bijdragen aan verwezenlijking van het beoogde doel.[12] In dit geval is voldoende dat kan worden onderbouwd dat met de te nemen verkeersmaatregel de belangen, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVW, waaronder voorkoming van geluidoverlast, worden gediend. Verder dient inzichtelijk te zijn welke belangen met de verkeersmaatregel zijn gemoeid en hoe die door de maatregel worden geraakt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1619).

   b. Noodzakelijkheid van de maatregel: kan het doel van de maatregel ook met een minder verstrekkende maatregel worden bereikt? Hier verdient aandacht dat om het beoogde doel te bereiken een algehele geslotenverklaring voor motoren wellicht niet nodig is, en dat mogelijk kan worden volstaan met een verbod gedurende een bepaalde periode en/of een verbod voor de grootste lawaaimakers.

   c. Evenwichtigheid van de maatregel: zijn de gevolgen voor de verschillende groepen belanghebbenden (aanwonenden, motorrijders, overige weggebruikers) onevenredig? In welke mate worden de betrokken belangen geraakt: hoe groot is de getroffen groep, hoe lang is de periode waarin het verbod geldt, in hoeverre zijn er alternatieve routes beschikbaar en hoe ver moet men omrijden, kunnen inwoners van de beide gemeenten een ontheffing krijgen,

[12] Zie de conclusie van de advocaat generaal van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

worden motorrijders in staat gesteld om te bewijzen dat hun motor minder lawaai maakt dan volgt uit de typegoedkeuring van de RDW (*right to challenge*)?

Het bovenstaande beoordelingskader biedt houvast bij de formulering en inrichting van een concrete maatregel. Omdat op dit moment nog niet duidelijk is welke maatregel passend is om de nog te onderzoeken omvang van de overlast het hoofd te bieden, kan deze afweging op dit moment niet verder concreet worden gemaakt. Dat zal op een later moment in beeld moeten worden gebracht.

5. Handhaving van de geformuleerde norm

5.1 Bevoegdheid tot handhaving

Wat betreft de bevoegde instantie voor handhaving is de politie het handhavende orgaan voor overtredingen van verkeersregels inzake een geluidzone op basis van de WVW.[13] Bij elektronische handhaving door een ANPR-systeem dat aanhaakt bij de typegoedkeuring van de motor, geldt dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau zorgt voor de inning van de boete.

Voor de verwerking van RDW-gegevens hanteert de RDW beleidsregels.[14] Voor de juridische uitwerking kan aangehaakt worden bij de kentekenregistratie bij parkeren: hierover is door de rechter al geoordeeld dat kentekenregistratie geen ontoelaatbare inbreuk op de privacyregelgeving oplevert.[15] Ook in emissiezones wordt op deze manier gehandhaafd. De inbreuk op de privacy is beperkt omdat er niet noodzakelijkerwijs een koppeling wordt gemaakt tussen het kenteken en de persoonsgegevens: pas als blijkt dat de motor meer lawaai maakt dan volgt uit de registratie, of de cilinderinhoud zoals die uit de registratie blijkt het gestelde maximum overschrijdt, wordt een koppeling gemaakt met de eigenaar van het voertuig.

Een kritische noot bij dit ANPR-systeem is de koppeling met de RDW-gegevens indien een verbod wordt ingesteld op basis van cilinderinhoud. Het is goed denkbaar dat voertuigen formeel aan de RDW-norm voldoen, maar door middel van een after-market uitlaatsysteem luidruchtiger zijn. Het ANPR-systeem zal zo'n voertuig niet opmerken. Het systeem zal ook geen voertuig opmerken dat voor wat betreft de RDW-registratie voldoet, maar waarvan de voertuigbestuurder zich schuldig maakt aan bijvoorbeeld 'revven' (de motor in vrijloop hoge toeren laten maken). Dit is op grond van artikel 57 van het RVV 1990 niet toegestaan, maar overtreding kan door een ANPR-systeem niet worden vastgesteld.

[13] Zie artikel 158, eerste lid, Wvw 1994 in samenhang bezien met artikel 159, aanhef en onder a, Wvw 1994 en artikel 141 Wetboek van Strafvordering. Handhaving over de band van het bestuursrecht is niet mogelijk; zie ook de uitspraak van de Afdeling van 4 maart 2020: ECLI:NL:RVS:2020:671.
[14] Beleidsregels Controle Informatieverstrekkingen uit het Kentekenregister.
[15] Uitspraken Gerechtshof Amsterdam, ECLI:NL:GHAMS:2016:146, en Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2016:5976

Buitenlandse voertuigen worden evenmin opgemerkt, omdat de kentekengegevens daarvan niet door de RDW worden bijgehouden.

Daarom is het verstandig om, ook bij het instellen van een geluidzone die elektronisch gehandhaafd wordt, te blijven inzetten op controle door surveillance. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de gemeenten het verwijt krijgen van selectief handhaven ('buitenlandse rijders worden ontzien').

5.2 Privacy

Ter zake de privacy geldt dat de gemeenten gehouden zijn de inzet van ANPR-camera's te toetsen aan de voorschriften van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna **AVG**) en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna **EVRM**). Op grond van artikel 8 van het EVRM heet heeft eenieder recht op bescherming van zijn privéleven. Inmenging van overheidswege in de uitoefening van dit recht is toegestaan voor zover dat bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk in het belang van, onder andere, het economische welzijn van een land. Als publieke belangen gediend zijn met de geluidnorm en de inbreuk op de privacy zijn grondslag vindt in een wettelijk voorschrift, is enige inbreuk op het privéleven van een kentekenhouder gerechtvaardigd.

In dit geval is 'bij wet voorzien' in een bevoegdheid tot de registratie van en inzage in de RDW-gegevens ten dienste van het publieke belang, namelijk in artikel 42 lid 4 sub c WVW jo. 43 lid 1 WVW.

De verwerking van de RDW-gegevens is ook in overeenstemming met de AVG. Op grond van artikel 6 lid 3 van de AVG dient er naar Unierecht of lidstatelijk recht een rechtsgrond te bestaan waaruit deze taak van algemeen belang volgt. De hier aan de orde zijnde gegevensverwerking van kentekengegevens kan in dit geval worden herleid tot de goede behartiging van een taak van algemeen belang door de gemeenten. De AVG voorziet in deze grondslag, namelijk in artikel 6 lid 1 sub e van de AVG. De meergenoemde beleidsregel van de RDW bevat afwegingen die raken aan de verwerking van en inzage in kentekengegevens en die tegemoetkomen aan de eisen die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens, bijvoorbeeld ter zake de doelmatigheid, rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit.

Voorafgaand aan de inzet van de uiteindelijke maatregel zal een integrale beoordeling moeten plaatsvinden van alle bijbehorende, noodzakelijke verwerkingen. Daarbij moet ook acht worden geslagen op de waarschijnlijk aan de orde zijnde verplichting om voorafgaand aan de verwerking een Data protection impact assessment (**DPIA**) uit te voeren. Met een DPIA worden de privacyrisico's in kaart gebracht, om vervolgens de mogelijke maatregelen te bepalen om deze risico's te kunnen verkleinen en de verwerking acceptabel te doen zijn. De verplichting om een DPIA te maken bestaat onder meer als:

- systematisch en uitgebreid persoonlijke aspecten worden geëvalueerd gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profiling, en daarop besluiten worden gebaseerd die gevolgen hebben voor mensen;
- op grote schaal bijzondere persoonsgegevens of strafrechtelijke gegevens worden verwerkt;
- op grote schaal en systematisch mensen worden gevolgd in een publiek toegankelijk gebied (bijvoorbeeld met cameratoezicht).

In dit geval is aannemelijk dat het opstellen van een DPIA zal voortvloeien uit het eerste en het derde criterium. Een DPIA is ook verplicht indien er nieuwe technologieën worden ingezet in het kader van de handhaving. Ook die grondslag voor een DPIA kan in dit geval aan de orde zijn.

6. Conclusies en aanbevelingen

Zoals hiervoor aangegeven, biedt de WVW op het oog toereikende mogelijkheden om het door de gemeenten Bloemendaal en Bergen gewenste resultaat te bereiken.

Wij adviseren de gemeenten:

a) kwalitatief onderzoek uit te voeren naar hinderbeleving door motoren (individueel en in groepen);
b) op basis daarvan een keuze te maken voor een verbodscriterium (wij adviseren een grenswaarde voor wat betreft cilinderinhoud of geluidsproductie);
c) met de RDW te overleggen over uitwisseling van gegevens;
d) onderzoek te doen naar de aanschaf van ANPR-camera's;
e) voorafgaand aan de inzet van de uiteindelijke maatregel te beoordelen of een DPIA vereist is en deze zo nodig uit te voeren;
f) een handhavingsprogramma op te zetten als flankerend beleid naast elektronische handhaving op basis van kentekengegevens.

* * *