

Milieuzones: de no evenredigheid van

Mr. C.J.R. van Binsbergen en mr. J.C. Hoogendoorn *

119



* Rudolf van Binsbergen is advocaat-partner bij Wille Donker advocaten en gastdocent bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Hij was betrokken bij de procedure bij de Raad van State over de milieuzone Rotterdam als advocaat van de Stichting Klassiekers Rotterdam. Corina Hoogendoorn werkte eerder als senior juridisch medewerker bij de rechtbank Amsterdam, afdeling bestuursrecht, en is thans werkzaam als paralegal bij Wille Donker advocaten.

Milieu is ‘hot’. Gemeenten en ook de rijksoverheid worden de laatste tijd – met wisselend succes – voor de rechter gedaagd om een betere zorg voor het milieu en de luchtkwaliteit af te dwingen.¹⁾ Gemeenten met een slechte luchtkwaliteit nemen echter ook zelf initiatief, en stellen (al dan niet als onderdeel van een groter pakket aan maatregelen) een milieuzone in.²⁾ Met de milieuzones zetten gemeenten in op gezonde lucht en de bescherming van het milieu door de meest vervuilende voertuigen uit de stad te weren.³⁾ In deze bijdrage analyseren de auteurs het fenomeen ‘milieuzones’. Gekeken wordt naar de Nederlandse situatie, onder meer aan de hand van juridische procedures over de milieuzones in Utrecht en Rotterdam. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met Duitse (*Umwelt zone*) en de Belgische (LEZ) zoneringen. Aan het slot van dit artikel worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

1. O.a. X/Gemeente Utrecht, Hof Amsterdam 9 december 2008, ECLI:NL:GHAMS:2008:BH2911; Milieudefensie/Staat Vzng. Rb. Den Haag 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171 (kort geding) en Rb. Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380 (bodemprocedure); Urgenda/Staat, Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.
2. Zie www.evofenedex.nl.
3. Zie bijvoorbeeld: www.amsterdam.nl/parkeren/verkeer/milieuzone/.

odzaak, effectiviteit en maatregelen

Inleiding

Een milieuzone kan worden omschreven als een ruimtelijk begrensd gebied dat is gelegen in het binnenstedelijk gebied van een gemeente, waar om reden van leefbaarheid (in het bijzonder de milieuhinder met betrekking tot lucht en geluid) een selectief toelatingsbeleid voor voertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.⁴⁾ De overheid en het bedrijfsleven hebben in 2006 middels een convenant afspraken gemaakt over het instellen van milieuzones.⁵⁾ Op dit moment hebben dertien Nederlandse gemeenten een milieuzone voor vrachtauto's ingesteld, waarbij vrachtauto's uit 2000 (emissienorm Euro III⁶⁾) en ouder de zone niet in mogen.⁷⁾ Enkele gemeenten hebben de zone uitgebreid tot personen- en bestelauto's, waaronder de gemeenten Utrecht en Rotterdam. Milieuzones zijn overigens niet slechts een Nederlands fenomeen: milieuzones zijn eveneens ingesteld⁸⁾ in steden als Hamburg, Düsseldorf, Stuttgart, Antwerpen⁹⁾ en Brussel.¹⁰⁾

Hieronder wordt eerst de situatie in Nederland beschreven. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met milieuzoneringsystemen in België en Duitsland. Afgesloten wordt met enkele aanbevelingen.

Situatie in Nederland

Juridisch kader

Uit het wettelijke systeem volgt dat het instellen van milieuzones in Nederland een zaak is van de decentrale overheid. Milieuzones kunnen worden ingesteld bij verkeersbesluit.¹¹⁾ De bevoegdheid tot het nemen van een verkeersbesluit is geregeld in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: 'WVW 1994')¹²⁾ en is, waar het betreft wegen die onder beheer van de gemeente staan, toegekend aan het college van burgemeester en wethouders.¹³⁾ In beginsel is het dus aan het college om te bepalen of en waar een milieuzone wordt ingevoerd, al zal het college daarbij acht moeten slaan op het gemeentelijke verkeers- en vervoersbeleid.¹⁴⁾ Het voordeel van een regeling op decentraal niveau is de mogelijkheid van lokaal maatwerk. Het nadeel is dat gemeenten verschillende maatregelen nemen, waardoor bepaalde motorvoertuigen in de ene gemeente worden geweerd, maar in een andere gemeente wel zijn toegelaten. Daardoor ontstaat een lappendeken van niet op elkaar aansluitende

milieuzones. Het Rijk onderkent dat probleem. Staatssecretaris Van Veldhoven heeft dan ook onlangs, naar aanleiding van Kamervragen over nieuwe milieuzones in Arnhem en Maastricht, gesteld dat zij streeft naar harmonisatie om te komen tot een eenduidig en herkenbaar systeem van milieuzones.¹⁵⁾

Bij het nemen van een verkeersbesluit heeft het college veel vrijheid. De Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') werkt dat als volgt uit in een standaardoverweging: *'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 Wegenverkeerswet 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.'*¹⁶⁾ De Afdeling onderkent hiermee dat het systeem van artikel 2 van de WVW 1994 erop neerkomt dat het college allereerst ruime vrijheid heeft ('beleidsruimte') om de bij het verkeersbesluit betrokken belangen af te wegen. De door het college gemaakte belangenafweging wordt door de Afdeling terughoudend ('marginaal') getoetst. Gelet op het beginsel van machtscheiding (*trias politica*) mag de bestuursrechter zijn eigen inzichten omtrent de weging van belangen immers niet in de plaats stellen van de door het bestuursorgaan gemaakte belangenafweging.¹⁷⁾ De formulering van artikel 2 van de WVW 1994 dwingt de rechter daarnaast tot een tweede stap achteruit: niet alleen de *belangenafweging* wordt terughoudend getoetst; ook de door het college gehanteerde *uitleg* van begrippen die worden gehanteerd in artikel 2 van de WVW 1994 wordt door de rechter terughoudend beoordeeld. Dat houdt ermee verband dat de wetgever, door het hanteren van begrippen die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, het bestuursorgaan ruimte ('beoordelingsruimte') heeft gegeven om zelf te beoordelen of voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen. De burger die wil opkomen tegen een verkeersbesluit staat daarmee voor een lastige opgave.

4. Zie bijvoorbeeld het besluit van de gemeente Leiden, *Stcr.* 2017, 75269.
5. Zie het convenant 'Stimulering schone vrachtauto's en milieuzonerings': de betrokken partijen beogen om te komen tot een (aanzienlijke) verbetering van de leefbaarheid in het stedelijk milieu, waaronder vooral een (aanzienlijke) verbetering van de luchtkwaliteit en een vermindering van het omgevingslawaai, dit onder meer door middel van het instellen van een milieuzone die voornamelijk alleen geldt voor vrachtauto's (*Stcr.* 2018, 15761, geldend tot en met 31 december 2019).
6. Zowel voor lichte als voor zware voertuigen zijn eisen aan luchtvervuilende emissies vastgelegd in Euronormen. Voor zware voertuigen (zoals vrachtauto's) worden daarvoor Romeinse cijfers gebruikt (l t/m VI). Voor lichte voertuigen (zoals personenauto's) worden Arabische cijfers gebruikt (1 t/m 6).
7. 's-Hertogenbosch, Amsterdam, Breda, Delft, Den Haag, Eindhoven, Leiden, Maastricht, Rotterdam, Tilburg, Utrecht, Rijswijk en Arnhem.
8. Zie www.urbanaccessregulations.eu/.
9. Amendementen op het ontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones, *Parl.St. VI. Parl.* 2014-15, nr. 454/2.
10. Zie <https://www.hln.be/nieuws/binnenland/ook-brussel-wordt-lage-emissiezone-en-bant-20-jaar-oude-dieselwagens~a884d3d4/>.
11. Vgl. artikel 15 van de WVW 1994 in samenhang met artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna: BABW).
12. Zie artikel 18, eerste lid, van de WVW 1994.
13. Artikel 18, eerste lid, onder d, van de WVW 1994.
14. Vgl. artikel 8 van de Planwet verkeer en vervoer.
15. *Handelingen II (Aanhangsel)* 2017-2018, nr. 1731, blz. 2.
16. Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2017:152, r.o. 3.3, en ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, r.o. 9.
17. ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (Maxis).



Lijst met verkeersborden is een gesloten stelsel.



De motivering van het verkeersbesluit vermeldt in ieder geval de doelstelling en de belangen die ten grondslag liggen aan dat verkeersbesluit.¹⁸⁾ Artikel 2 van de WVV 1994 vermeldt de belangen ten behoeve waarvan een verkeersbesluit kan worden genomen.¹⁹⁾ Daartoe behoort ook het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu.²⁰⁾ Wanneer bij het nemen van een verkeersbesluit meerdere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV 1994 vermelde belangen in het geding zijn, moet de motivering van het verkeersbesluit inzichtelijk maken hoe die belangen zijn afgewogen. Daarbij behoort de absolute noodzaak van een verkeersbesluit echter niet te worden aangevoerd. Voldoende is dat de aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegde belangen, zoals bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV 1994, worden gediend en dat duidelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.²¹⁾

Een verkeersbesluit krijgt in de praktijk handen en voeten door maatregelen (fysieke maatregelen aan de weg) en de plaatsing van verkeersborden. De te gebruiken verkeersborden staan in Bijlage 1 bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (hierna: 'RVV 1990'). De lijst met borden is een gesloten stelsel. Dit betekent dat een verkeersbord alleen verbindende werking heeft indien het bord is opgenomen in Bijlage 1 bij het RVV 1990.

Een voertuig kan worden geweerd op basis van bijvoorbeeld de emissieklasse waartoe het voertuig behoort dan wel de ouderdom van het motorvoertuig. Wordt aansluiting gezocht bij de ouderdom van het voertuig, dan is de op het kentekenbewijs geregistreerde datum van eerste toelating tot het verkeer van het voertuig (hierna: 'DET') bepalend. Gemeenten kiezen doorgaans de DET als criterium. Gesteld wordt dat dat leidt tot minder administratieve lasten (voor het bestuursorgaan) dan een toelating op basis van de emissieklasse. Dat houdt er mee verband dat de Rijksdienst voor het Wegverkeer de emissieklasse voor zogeheten 'lichte' voertuigen niet consequent bijhoudt. Handhaving via kentekenscanners wordt daardoor bemoeilijkt. Toelating op basis van de DET houdt er echter geen rekening mee dat een voertuig uit een oudere emissieklasse die later op kenteken wordt gezet, vervuilerder is dan een eerder op kenteken gesteld voertuig uit een jongere emissieklasse. De regeling schiet zijn doel dan natuurlijk voorbij. Naar aanleiding van een voorgenomen wijziging van het RVV 1990 (ten behoeve van de uitbreiding van de werkingssfeer van het milieuzonebord) heeft de Afdeling advisering van de Raad van State precies deze vraag aan de orde gesteld, en de keuze voor de DET als onderscheidingsmiddel voor toelating 'tamelijk willekeurig' genoemd.²²⁾ De regering heeft in die kritiek aanleiding gezien af te zien van de beoogde wijziging van het RVV 1990. De Raad van State geeft hiermee een belangrijk signaal af en het ligt in

de rede dat de wetgever bij het treffen van een landelijke regeling voor milieuzones een keuze maakt ten faveure van een onderscheid op basis van emissieklassen.

Procedures over milieuzones

Tegen een besluit tot het instellen van een milieuzone staat beroep open bij de bestuursrechter. Een verkeersbesluit is een zogeheten 'overig besluit van algemene strekking', waardoor het appellabel is. De Afdeling heeft zich tot dusver over twee milieuzones uitgesproken, te weten de milieuzone in Utrecht en de milieuzone in Rotterdam. Op beide uitspraken zullen wij nader ingaan. Uitspraken van lagere rechters²³⁾ laten we bij deze bespreking buiten beschouwing. Deze wijken niet wezenlijk af van de uitspraken van de Afdeling inzake de milieuzones in Utrecht en Rotterdam.

Milieuzone Utrecht

Utrecht en Eindhoven waren per 1 juli 2007 de eerste Nederlandse steden met een milieuzone voor vrachtauto's. Per 1 januari 2015 is de werkingssfeer van de milieuzone in Utrecht uitgebreid tot bestelauto's en personenvoertuigen; Utrecht had daarmee op landelijk niveau de primus. Op 4 november 2014 (gewijzigd op 11 november 2014) heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht een daartoe strekkend verkeersbesluit vastgesteld.²⁴⁾ Beoogd werd het door de milieuzone bestreken gebied gesloten te verklaren voor personenvoertuigen en bestelauto's op diesel met een DET van vóór 1 januari 2001 (hetgeen overeenkomt met Euro 2). De Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU)²⁵⁾ en de vereniging Koninklijke Nederlandsche Automobiel Club (KNAC)²⁶⁾ hebben bezwaar gemaakt tegen het verkeersbesluit. Bij besluit van 25 maart 2015 heeft het college het verkeersbesluit, onder aanvulling van de motivering, in stand gehouden en de bezwaren ongegrond verklaard.

De rechtbank Midden-Nederland heeft de beslissing op bezwaar bij uitspraak van 22 januari 2016²⁷⁾ vernietigd, omdat het college zich niet had uitgelaten over de effecten van de milieuzone, nadat het oorspronkelijke plan om ook bepaalde categorieën benzineauto's te weren, niet doorging. De effecten daarvan waren door het college in de beslissing op bezwaar niet in beeld gebracht, waardoor het besluit leed aan een motiveringsgebrek. De rechtbank heeft de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit echter in stand gelaten, omdat het college in zijn verweerschrift en op de zitting van de rechtbank alsnog gemotiveerd uiteen heeft gezet dat de effecten van de milieuzone weliswaar kleiner zijn dan vermeld in de beslissing op bezwaar, maar dat niettemin sprake is van een verbetering van de luchtkwaliteit.²⁸⁾

Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling door zowel de SSLU en de KNAC.

18. Zie artikel 21 van de BABW. De verplichting om belangen af te wegen vloeit overigens ook al voort uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. In zoverre is artikel 21 BABW strikt genomen een overbodige bepaling.
19. De wet vermeldt onder meer het verze-keren van de veiligheid op de weg, het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieuhinder et cetera.
20. Zie artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de WVV 1994.
21. Zie bijvoorbeeld ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4475 en ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4727.
22. Vgl. advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (enkele technische aanpassingen), *Stcrt.* 2017, 28131, blz. 3-4.
23. O.a. Rb. Amsterdam 23 februari 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM0011 (Amsterdam), Rb. Breda 2 maart 2011, ECLI:NL:RBBRE:2011:BP6644, (Tilburg), Rb. Amsterdam 29 november 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:8753 (Amsterdam)
24. Besluit van de gemeente Utrecht van 4 november 2014, *Stcrt.* 2014, 31334. Besluit van de gemeente Utrecht van 11 november 2014, *Stcrt.* 2014, 32814.
25. De SSLU richt zich op het tegengaan van de luchtverontreiniging in Utrecht.
26. De KNAC is opgericht vanuit het plezier hebben in het autorijden en behartigt de belangen van automobilisten in het algemeen en de belangen van haar leden in het bijzonder.
27. ECLI:NL:RBMNE:2016:339.
28. Een verzoek om voorlopige voorziening, strekkend tot schorsing van het verkeersbesluit, werd reeds door de Voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland afgewezen op grond van een belangenafweging. Zie Vzng. Rb. Midden-Nederland 11 juni 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:4174.

Volgens SSLU heeft de milieuzone negatieve effecten op de luchtkwaliteit. KNAC is vanuit een principieel oogpunt tegenstander van een milieuzone. In haar uitspraak van 8 februari 2017 schetst de Afdeling eerst het (inmiddels bekende) kader: bij het nemen van een verkeersbesluit komt aan het college beoordelingsruimte toe. De absolute noodzaak van het verkeersbesluit behoeft – in lijn met eerdere jurisprudentie – niet te worden aangetoond. Wel moeten de aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegde belangen, bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV 1994 worden gediend en moet inzichtelijk zijn gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen. De door het college gemaakte belangenafweging is naar het oordeel van de Afdeling niet onevenredig. Daaraan doet niet af dat de te verwachten effecten van het verkeersbesluit wellicht marginaal zijn. Het verkeersbesluit is onderdeel van een groter pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in Utrecht. Niet elke maatregel behoeft, aldus de Afdeling, te leiden tot een in absolute termen significant groot effect. Het college heeft daarom in redelijkheid het verkeersbesluit kunnen nemen.²⁹⁾

Milieuzone Rotterdam

In Rotterdam is sinds 16 september 2007 een milieuzone van kracht voor vrachtauto's. Deze milieuzone is per 1 mei 2016 uitgebreid tot bestelauto's en personenvervoertuigen. Bij besluit van 16 november 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam (hierna: 'het college') daartoe het verkeersbesluit "Milieuzone Rotterdam" genomen.³⁰⁾ Daarnaast heeft het college op dezelfde datum de Beleidsregels "de Beleidsregels en het Ontheffingenbesluit ontheffingen Milieuzone Rotterdam 2016" vastgesteld. Middels bebording is aangegeven welke categorieën motorvoertuigen worden geweerd, te weten vrachtauto's in de klasse Euro III en lager, en personen- en bestelauto's op diesel met een DET van vóór 1 januari 2001, alsmede personen- en bestelauto's op benzine met een DET van vóór 1 juli 1992.

Het college heeft bij besluit van 19 april 2016 de ingediende bezwaren tegen het verkeersbesluit "Milieuzone Rotterdam", voor zover gericht tegen "het weren van personen- en bestelauto's benzine 30 juni 1992 en ouder", ongegrond verklaard.

Tegen de beslissing op bezwaar is beroep ingesteld door enkele particulieren (voornamelijk bezitters van youngtimers en campers), die op uiteenlopende gronden van mening waren dat het besluit voor vernietiging in aanmerking kwam. Bij uitspraak van 14 juni 2017³¹⁾ heeft de rechtbank Rotterdam de beslissing op bezwaar gedeeltelijk vernietigd en geoordeeld dat (i) de ingangsdatum op 1 mei 2016 (in plaats van 1 januari 2016, zoals het college beoogde) moet worden gesteld. Verder heeft de rechtbank

geoordeeld dat (ii) de milieuzone in redelijkheid niet van toepassing kon worden verklaard op personen- en bestelauto's met een DET van vóór 1 juli 1992, omdat sprake is van een zodanig onevenredige belangenafweging dat het verkeersbesluit in strijd moet worden geacht met de hierboven genoemde toetsingsmaatstaf die de Afdeling bij verkeersbesluiten hanteert.³²⁾ De rechtbank acht voor dat oordeel het volgende redengevend. Uit een door TNO uitgevoerde wagenparkscan uit 2015 blijkt dat de geweerde benzineauto's met een DET van vóór 1 juli 1992 slechts 0,14% van het totale verkeer uitmaken. In relatie tot andere vervuilers, waaronder de categorie "bestelauto's en personenauto's Euro 3 diesel en ouder", is de te verwachten opbrengst van de betreffende benzineauto's te verwaarlozen. Het college heeft desgevraagd verklaard dat het naar aanleiding van de TNO Wagenparkscan 2015 wel heeft berekend wat de bijdrage is van de categorie personen- en bestelauto's benzine met een DET van vóór 1 juli 1992 en ouder aan de concentratie NO₂, maar dat het deze cijfers niet paraat heeft. Gelet op het verschil in aantallen tussen de wagenparkscans uit 2012 en 2015 is aannemelijk dat de bijdrage significant minder zal moeten zijn, terwijl op basis van de cijfers uit 2012 er al sprake was van een relatief lage bijdrage aan de concentratie van NO₂ door de categorie personen- en bestelauto's benzine met een DET van vóór 1 juli 1992 (1,3%). Naast de omstandigheid dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze voertuigen gezamenlijk een onevenredig groot deel van de uitstoot (lees: concentratie) van NO₂ veroorzaken, heeft het bij het besluit op bezwaar niet met cijfers onderbouwd wat het effect is van het weren van 0,14% verkeersaandeel. Bovendien heeft het college volgens de rechtbank onvoldoende aannemelijk gemaakt dat door het niet weren van deze categorie auto's de gestelde doelen inzake de luchtkwaliteit niet kunnen worden gehaald. Het college heeft daarnaast niet weersproken dat ook zonder opname van deze categorie personen- en bestelauto's de luchtkwaliteit naar verwachting in 2022 aan de normen zal voldoen.

De rechtbank heeft daarnaast overwogen dat het college de meest vervuilende auto's in de milieuzone ongemoeid laat, dit terwijl het college bij het besluit op bezwaar heeft gesteld dat motorvoertuigen in de milieuzone geweerd dienen te worden die relatief het meeste bijdragen aan de emissies van luchtverontreinigende stoffen als EC en NO₂. Opmerkelijk is, aldus nog steeds de rechtbank, dat de door het college in het leven geroepen sloopregeling een situatie kan oproepen waarbij een oude (niet in de milieuzone toegelaten) benzineauto wordt ingeruild voor een jongere dieselauto die wel in de milieuzone wordt toegelaten, terwijl deze meer NO₂ produceert dan de oude ingeruild benzineauto. De rechtbank acht het op basis van het TNO-rapport van 2015 voldoende aannemelijk dat de meergevoerde maatregel een te verwaarlozen opbrengst oplevert.



Maatregel leverde een te verwaarlozen opbrengst op.



29. R.o. 71.
30. Besluit van 16 november 2015, *Stcrt.* 2015, 41452.
31. ECLI:NL:RBROT:2017:4469, zie r.o. 10.4-10.6.
32. R.o. 21.3.



Aantal te weren voertuigen is met 1.209 op 863.500 uiterst marginaal.



Gelet op de lasten die aan eigenaren van die auto's ten deel vallen, is de rechtbank van oordeel dat de maatregel disproportioneel te achten is, nu een kleine groep autobezitters onevenredig zwaar wordt getroffen. De maatregel staat – de ontheffingsmogelijkheden, de sloopregeling en de in de beleidsregel opgenomen hardheidsclausule ten spijt – naar het oordeel van de rechtbank niet in verhouding tot de (economische) belangen van eisers in beroep.

De rechtbank komt tot de conclusie dat de beslissing op bezwaar voor vernietiging in aanmerking komt. De rechtbank voegt daaraan toe dat zij het uitgesloten acht dat verweerder in staat is de gebrekkige motivering van het bestreden besluit te herstellen. Dat oordeel verbaast in het licht van artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb') (finale geschillenbeslechting) op zichzelf niet, nu het besluit wegens een materieel gebrek (strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb) wordt vernietigd. De rechtbank herroept dan ook het primaire besluit voor zover dat ziet op de categorie voertuigen "personen- en bestelauto's met een benzinemotor van 30 juni 1992 en ouder". Zoals hierboven reeds is vermeld, heeft de rechtbank daarnaast de ingangsdatum van het verkeersbesluit op 1 mei 2016 gesteld, in plaats van de door het college beoogde ingangsdatum 1 januari 2016.

Het college heeft hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. Daarnaast wenste het college de werking van het verkeersbesluit te verzekeren, ondanks de uitspraak van de rechtbank. Het college gebruikte daarvoor een oneigenlijk middel: in plaats van schorsing van de uitspraak van de rechtbank te verzoeken bij de Voorzieningenrechter van de Afdeling, verklaarde het college het herroepen deel van het eerdere verkeersbesluit weer van kracht door middel van een nieuw (tweede) verkeersbesluit, dat op 1 augustus 2017 werd genomen.³³ Met deze handelwijze negeerde het college de uitspraak van de rechtbank. Deze *contempt of court* (de Afdeling noemt het, iets politieker: 'rechtens onjuist gehandeld') kwam het college dan ook prompt te staan op schorsing van dit nieuwe besluit door de Voorzieningenrechter van de Afdeling.³⁴

Het college voerde in hoger beroep aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen (i) dat het meer dan aannemelijk is dat de opbrengst van de te weren voertuigen te verwaarlozen is; (ii) dat alle Euro 3-dieselveertuigen de milieuzone in zouden mogen; en (iii) dat bezitters van personen- en bestelauto's met een benzinemotor met een DET van vóór 1 juli 1992 onevenredig worden getroffen.

Bij uitspraak van 6 juni 2018 heeft de Afdeling het beroep van het college gegrond verklaard.³⁵ De Afdeling stelt (weer) voorop 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 ter verbetering van de

luchtkwaliteit. De Afdeling wijst erop dat uit berekeningen blijkt dat het maatregelenpakket dat door het college is getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren, de NOx-uitstoot met 5% heeft verlaagd, en dat ongeveer de helft daarvan kan worden toegerekend aan het weren van personen- en bestelauto's met een benzinemotor met een DET van vóór 1 juli 1992. Deze berekeningen corresponderen met de verwachtingen omtrent het effect van de maatregelen ten tijde van het primaire besluit. In zoverre voldoet het verkeersbesluit uit 2015 aan het vereiste dat met het verkeersbesluit een in artikel 2 van de WVV 1994 vermeld belang (te weten: milieu) wordt gediend. Daarnaast leveren personen- en bestelauto's op benzine met een DET van vóór 1 juli 1992 een onevenredig grote bijdrage aan de NO₂-uitstoot vanwege het wegverkeer. Weliswaar is uit de wagenparkscan uit 2015 (die dateert van vlak vóór het verkeersbesluit) gebleken dat het aantal oude personen- en bestelauto's op benzine reeds aanzienlijk was gedaald; volgens de Afdeling geven deze cijfers echter geen correct beeld van het aantal voertuigen dat wordt geweerd. Op dat moment was namelijk reeds een sloopregeling van kracht, die onderdeel uitmaakt van het totale maatregelenpakket. Bij de wagenparkscan zijn verder op 13 plaatsen in totaal ruim 1.200 te weren voertuigen gesignaleerd, zodat het college met het weren daarvan een positief effect op de luchtkwaliteit mocht verwachten.

Die laatste overweging is opmerkelijk, omdat het totale aantal gemeten voertuigen ongeveer 863.500 bedraagt. Dan blijft een aantal van 1.209 te weren voertuigen uiterst marginaal.

Dan volgt de centrale overweging van deze uitspraak: het feit dat relatief vervuilende motorvoertuigen (Euro 3-dieselauto's) ongemoeid worden gelaten, maakt niet dat dit ook voor personen- en bestelauto's op benzine met een DET van vóór 1 juli 1992 zou moeten gelden. Ook die laatste categorie voertuigen levert immers een onevenredige bijdrage aan de NOx-uitstoot. Het college heeft voor deze categorie een aantal flankerende maatregelen getroffen om te voorkomen dat autobezitters onevenredig in hun belangen worden geraakt, waaronder een sloopregeling, een ontheffingsstelsel en een hardheidsclausule. De Afdeling concludeert dat het feit dat met het weren van Euro 3-dieselauto's (door het grotere aandeel in het wegverkeer) een groter effect op de luchtkwaliteit kan worden bereikt, niet voldoende is voor het oordeel dat het college had moeten afzien van het weren van personen- en bestelauto's op benzine met een DET van vóór 1 juli 1992.

Doordat de Afdeling tot de conclusie komt dat het (eerste) verkeersbesluit uit 2015 uiteindelijk (toch) rechtmatig was, ontvalt de rechtsgrond aan het (tweede) verkeersbesluit van 1 augustus 2017. Dat verkeersbesluit wordt door de Afdeling om die reden vernietigd.

33. Besluit van 1 augustus 2017, *Stcrf.* 2017, 45491.

34. Vzng. ABRvS van 11 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2726, zie met name r.o. 6.2.

35. ABRvS van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861.

Conclusie naar aanleiding van rechtspraak over milieuzones

De twee hiervoor besproken uitspraken van de Afdeling maken allebei duidelijk 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 (ter verbetering van de luchtkwaliteit). Verder blijkt uit de uitspraken dat het college in beginsel de vrije hand heeft bij het afwegen van belangen vóór en tegen de milieuzone. Opmerkelijk in de Rotterdamse zaak is dat die vrijheid zelfs overeind blijft wanneer het college met betrekking tot individuele maatregelen uit een groter pakket (bijvoorbeeld het weren van benzineauto's met een DET van vóór 1 juli 1992) niet kan aantonen dat zonder die maatregel gestelde doelen inzake luchtkwaliteit niet kunnen worden gehaald. Daarmee wordt de evenredigheidstoets van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb feitelijk illusoir gemaakt.

Handhaving van milieuzones

Gemeenten mogen dan ruime mogelijkheden hebben om een milieuzone in te stellen; de effectiviteit van een milieuzone staat of valt uiteraard met de handhaafbaarheid ervan. De handhaving van milieuzones geschiedt met camera's die kentekens kunnen scannen. Hiermee wordt een hoge pakkans gegenereerd en camera's zijn dan ook essentieel voor de effectiviteit van milieuzones.³⁶⁾

Over boetes wegens het negeren van een milieuzone wordt geregeld geprocedeerd. Op 14 juni 2018 heeft het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden een belangrijke uitspraak gedaan die direct van invloed is op de digitale handhaving van milieuzones. Het gerechtshof heeft in zijn arrest, dat overigens de milieuzone in Rotterdam betrof, overwogen dat geen boete kan worden opgelegd als op de digitale foto uitsluitend het kenteken van het betreffende voertuig zichtbaar is. Op de foto dient namelijk ook het milieuzone-bord zichtbaar te zijn. Dat volgt uit bijlage L bij de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar³⁷⁾ (hierna: de Beleidsregels boa). In de zaak die door het gerechtshof werd behandeld was niet aan deze vereisten voldaan: het bord C6 was niet zichtbaar op de digitale foto. Hierdoor was de betreffende boa niet bevoegd een boete op te leggen. Nu het bord C6 niet op de foto zichtbaar was, kon bovendien niet worden vastgesteld dat het bord deugdelijk stond geplaatst. Hierdoor kon niet worden vastgesteld dat de betrokkene de gedraging heeft verricht. De sanctiebeschikking is dan ook door het gerechtshof vernietigd.³⁸⁾ Dit arrest geeft niet alleen een goede illustratie over de techniek achter de boeteoplegging, maar laat ook zien dat er beperkingen zijn aan de digitale handhaafbaarheid van een milieuzone. Die beperking lijkt overigens eenvoudig te kunnen worden ondervangen door de camera's zodanig te verplaatsen dat op de

foto behalve het kenteken ook het bord C6 te zien is.

Opmerkelijk aan dit arrest is dat een boa die belast is met de handhaving van de openbare orde, bevoegd wordt geacht boetes op te leggen wegens het onbevoegd inrijden van een milieuzone. Het gerechtshof overweegt dat een milieuzone wordt ingesteld in het belang van het tegengaan van overlast door sluipverkeer en het verbeteren van de leefbaarheid. Het gerechtshof acht dat voldoende voor de conclusie dat de openbare orde in het geding is. De relatie die het gerechtshof hier legt tussen 'klassieke' vormen van overlast in de openbare ruimte en het onbevoegd inrijden van een milieuzone is vergezocht. Vooral als we letten op het bevoegdheidsdomein van de boa's die belast zijn met de handhaving van de openbare orde. Dat domein wordt omschreven in een Kamerbrief van de Minister van Veiligheid en Justitie³⁹⁾ en betreft 'leefbaarheid in de openbare ruimte'. Handhavingsbevoegdheden die aan boa's worden toegekend, moeten voldoen aan het 'leefbaarheids criterium'. Het gaat daarbij om de volgende, cumulatieve eisen:

- Het feit is aan te merken als overlast, verloering, kleine ergernis.
- Het gaat in de basis om overtredingen die de leefbaarheid aantasten.
- Het te handhaven feit behelst geen duplicering van handhaving op grond van formele wetgeving (ter zake daarvan is namelijk de politie de aangewezen instantie).

Weliswaar zijn boa's op grond van de Beleidsregels boa ook bevoegd om te handhaven op overtreding van C-borden van het RVV 1990, maar wel uitdrukkelijk in relatie tot de openbare orde. Tegen de achtergrond van de bedoeling van de inzet van boa's zoals tot uitdrukking gebracht middels het leefbaarheids criterium, ligt het niet erg voor de hand om aan te nemen dat steeds wanneer een voertuig onbevoegd een milieuzone inrijdt, de openbare orde in het gedrang is. Een vergelijking met de beruchte Chinese keukenhulp-zaak dringt zich op, waarin de Afdeling oordeelde dat overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen per definitie een inbreuk op de openbare orde oplevert.⁴⁰⁾

Vergelijking Nederland met Duitsland en België

Duitsland

In toenemende mate worden in Europa milieuzones ingevoerd, zo ook in Duitsland. Meerdere Duitse steden komen met plannen (*Luftreinhaltepläne*) om de luchtverontreiniging te verbeteren, zoals Hamburg, Düsseldorf en Stuttgart.⁴¹⁾ In Duitsland wordt een milieuzone aangegeven met een verkeersbord (*Umwelt ZONE*) en een onderbord met daarop een milieusticker (*Umweltplakette*). Zonder milieusticker mogen voertuigen deze milieuzones niet binnenrijden.



Effectiviteit van een milieuzone staat of valt bij de handhaafbaarheid ervan.



36. Die pakkans is voor buitenlandse voertuigen relatief laag, omdat gemeenten geen toegang hebben tot buitenlandse kentekendatabases. Hierover zijn Kamervragen gesteld (*Handelingen II 2017-2018 (Aanhangsel)*, nr. 2291). De handhaving van milieuzones met betrekking tot buitenlandse voertuigen gaat het bestek van dit artikel evenwel te buiten.

37. *Strct.* 2017, 36058.

38. ECLI:NL:GHARL:2018:5537, r.o. 15-17, opgenomen in deze aflevering onder nr. VR 2018/124.

39. *Kamerstukken II 2013-2014*, 28684, nr. 402, blz. 2-3.

40. ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8487, AB 2007/135 m.nt. F.R. Vermeer.

41. Zie <https://www.umwelt-plakette.de/nl/informatie-over-de-duitse-milieusticker/milieuzones-in-duitsland/oostenrijkse-milieuzones/hamburg-blauw.html>.



Duitse recht kent geen mogelijkheid voor categoriale uitsluiting van voertuigen.



Uit de uitspraak van 27 februari 2018 van de federale bestuursrechter (*Bundesverwaltungsgericht*) volgt dat overheden bepaalde typen voertuigen in delen van hun gebieden mogen reguleren, en dat zij daartoe zelfs gedwongen kunnen worden als de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden.⁴²⁾ De zaak was in eerste instantie aangespannen door milieuorganisatie *Deutsche Umwelthilfe* (DUH), omdat de grenswaarden voor stikstofdioxide in de steden Düsseldorf en Stuttgart ver worden overschreden. DUH heeft daarom een rechtszaak aangespannen tegen de deelstaten Nordrhein-Westfalen en Baden-Württemberg en maatregelen verlangd. In eerste aanleg oordeelde de rechter dat de deelstaten verplicht waren maatregelen te nemen om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen, en dat aan deze normen kon en derhalve ook moest worden voldaan door een zonaal verbod voor alle dieselvoertuigen Euro 5 en ouder alsmede alle benzinevoertuigen Euro 2 ouder. Tegen deze uitspraken is door beide deelstaten sprongcassatie ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. Het Bundesverwaltungsgericht was het met de rechter in eerste aanleg eens dat de deelstaten konden worden gedwongen om maatregelen te nemen met als doel verbetering van de luchtkwaliteit, maar dat het Duitse recht geen mogelijkheid kent voor een categoriale uitsluiting van dieselveertuigen. De deelstaten konden daarom slechts worden verplicht tot het invoeren van een toegangssysteem, gebaseerd op de onderscheiden emissieklassen (overeenkomstig het systeem van de *Umweltplaketten*). Bovendien oordeelde het Bundesverwaltungsgericht dat, op grond van het Europeesrechtelijke evenredigheidsbeginsel, de maatregel voor Euro 5-voertuigen niet eerder mocht worden ingevoerd dan per 1 september 2019, vier jaar na het van kracht worden van de Euro 6-norm.

Hamburg

Vanaf 31 mei 2018 geldt in twee straten in Hamburg een milieuzone.⁴³⁾ De milieuzone houdt in dat dieselveertuigen Euro 5 en ouder deze straten niet mogen inrijden. Hamburg is de eerste Duitse stad die een dieselverbod instelt om overschrijding van de stikstofdioxidewaarden tegen te gaan.⁴⁴⁾ De milieuzone is ingesteld met inachtneming van de hierboven beschreven uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht van 27 februari 2018: de afsluiting geldt slechts voor voertuigen in een bepaalde emissieklasse.

Düsseldorf

Op 15 februari 2009 geldt in Düsseldorf een milieuzone. Dit betekent dat het sinds die datum verplicht is om over een milieusticker te beschikken.⁴⁵⁾

Stuttgart

Vanaf 1 oktober 2018 wil Stuttgart, in het verlengde van de uitspraak van de federale bestuursrechter van 27 februari 2018, een blauwe milieuzone invoeren. Stuttgart wil het rijverbod laten gelden voor dieselveertuigen Euro 4 en ouder, en benzinevoertuigen Euro 1 en ouder.⁴⁶⁾

België

België kent zogenoemde lage-emissiezones (LEZ).⁴⁷⁾ Een LEZ is een zone waarin voor de leefbaarheid – ter beperking van milieu- en gezondheidshinder door een slechte luchtkwaliteit – een selectief toelatingsbeleid voor motorvoertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder.⁴⁸⁾ Een LEZ is erop gericht om de milieu- en gezondheidsimpact van luchtverontreiniging in een lokaal afgebakend gebied te verminderen door een selectief toelatingsbeleid in functie van de (roet)uitstoot van voertuigen.⁴⁹⁾

Bij decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones⁵⁰⁾ en het besluit van de Vlaamse regering van 26 februari 2016⁵¹⁾ is regelgeving gecreëerd voor invoering van een LEZ. Elke gemeente heeft de mogelijkheid om een LEZ in te voeren met een 'gemeentelijke reglement'.⁵²⁾ Het LEZ-besluit bepaalt welke voertuigen bij recht toegelaten zijn tot de lage-emissiezone, en welke voertuigen die toegang pas hebben na registratie van het voertuig (uiterlijk 24 uur na het betreden van de LEZ).⁵³⁾ De Vlaamse toetsingscriteria zijn gebaseerd op de brandstof, de voertuigcategorie en de euronorm van het voertuig. Alle voertuigen die niet zijn toegelaten overeenkomstig het LEZ-besluit zijn in beginsel niet toegelaten tot de LEZ.

Antwerpen

Op 27 juni 2016 heeft Antwerpen als eerste Vlaamse gemeente een reglement aangenomen. De LEZ geldt voor het centrum en de linker Scheldeoever. In beginsel wordt gekeken naar de emissienorm vermeld in de databank van de Dienst Inschrijvingen Voertuigen (DIV) (binnenlandse voertuigen), dan wel in het inschrijvingsbewijs van het voertuig (buitenlandse voertuigen). Als deze norm niet kan worden vastgesteld, wordt de norm bepaald aan de hand van de DET (zie artikel 2, tweede lid, van het LEZ-besluit). Daarnaast zijn op grond van artikel 2, eerste lid, onder 4, van het LEZ-besluit voertuigen aangewezen die omwille van specifieke (milieuvriendelijke) kenmerken, of vanwege hun (kwetsbare of minder mobiele) bestuurders, of vanwege algemeen belang waarvoor ze worden ingezet, ook toegang hebben tot een LEZ. Voor voertuigen die niet bij rechte worden toegelaten in de LEZ geldt, conform artikel 4, paragraaf 1, van het LEZ-decreet en artikel 2 van het LEZ-besluit, dat daarvoor tegen betaling de mogelijkheid wordt geboden om een LEZ-toelating of een LEZ-dagpas aan te vragen.

Op dit moment is bij de Politie rechtbank Antwerpen een proefprocedure aanhangig die – kort gezegd – gaat over de vraag of een administratieve geldboete kan worden opgelegd aan bezitters van oude voertuigen wegens zogenaamde schending van het Antwerpse LEZ-reglement. Betrokkene meent dat eerst moet worden onderzocht of het stedelijk reglement en de Vlaamse LEZ-regelgeving verenigbaar zijn

42. BverwG 27 februari 2018, zaaknummers 7 C 26.16 en 7 C 30.17.

43. Een deel van de Max-Brauer-Allee en op de gehele Stresemannstraße. In de zone van de Stresemannstraße vallen alleen dieselvrachtauto's met de Euronorm 0 t/m 5 onder het rijverbod, personenauto's (diesel/benzine) kunnen hier nu nog zonder beperking rijden.

44. Zie <https://www.umwelt-plakette.de/nl/informatie-over-de-duitse-milieusticker/milieuzones-in-duits-land/oostenrijkse-milieuzones/hamburg-blauw.html>.

45. Zie <https://www.umwelt-plakette.de/nl/informatie-over-de-duitse-milieusticker/milieuzones-in-duitsland/oostenrijkse-milieuzones/duesseldorf.html>.

46. Zie <https://www.umwelt-plakette.de/nl/informatie-over-de-duitse-milieusticker/milieuzones-in-duitsland/oostenrijkse-milieuzones/stuttgart-blauw.html>.

47. Zie <https://www.autogids.be/auto-advies/benelux/lez-antwerpen-brussel-gent-mechelen-belgie-tol-dagpas.html>.

48. Artikel 3, paragraaf 1, van het LEZ-decreet.

49. Zie *Parl.St.* VI. Parl. 2014-15, nr. 454/1, 3.

50. Vlaamse overheid, 27 november 2015. – Decreet betreffende lage-emissiezones, C-2015/36551.

51. Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 betreffende lage-emissiezones, B.S. 23.03.2016.

52. Artikel 3, paragraaf 2, van het LEZ-decreet.

53. Artikel 2 en 4 van het LEZ-besluit.

met de grondwet en het internationale en het Europees recht. In de tussentijd, zo is het standpunt van betrokkene, moet de beoordeling van alle beroepen over LEZ-boetes worden aangehouden. Gesteld wordt dat het Antwerpse LEZ-reglement strijdig is met het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel, omdat voor oldtimers ouder dan 40 jaar een soepeler regeling geldt dan voor youngtimers. Om die reden moet, aldus betrokkene, het reglement buiten toepassing worden verklaard, zolang geen billijke compensatie wordt geboden aan de eigenaars, die disproportioneel getroffen worden door het LEZ-reglement. Later dit jaar valt de uitspraak van de politierechtbank in Antwerpen te verwachten.

Brussel

Brussel kent per 1 januari 2018 een LEZ. Er is echter sprake van een overgangperiode: pas vanaf oktober 2018 zal het niet-naleven van de toegangs criteria aanleiding geven tot oplegging van een boete. De LEZ ziet op dieselloertuigen Euro 1 en dieselloertuigen zonder Euronorm. Aangekondigd is dat de LEZ in 2019 wordt aangescherpt.⁵⁴

Vergelijking Nederland met Duitsland en België

In Nederland wordt bij de instelling van milieuzones in het algemeen aangesloten bij de DET. De administratieve belasting van een toelating gebaseerd op emissieclassen wordt als te hoog beschouwd. Zoals hierboven al aangegeven, is het de vraag of de administratieve belasting van een toelatingssysteem op basis van emissieclassen een goed argument is om te kiezen voor een 'tamelijk willekeurige' onderscheiding op basis van de DET.⁵⁵ Vastgesteld moet namelijk worden dat men in de ons omringende landen wel in staat is aansluiting te zoeken bij emissieclassen.

Knelpunten en kansen

Er zijn enkele kanttekeningen te plaatsen bij het systeem van de milieuzones in Nederland. In de eerste plaats zijn bestuursorganen in beginsel vrij in de keuze voor het instellen van een milieuzone. De beslissing om een milieuzone in te stellen, is aangewezen in, maar wettelijk niet beperkt tot, gevallen waarin sprake is van een overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen. Daar komt bij dat de wisselende meerderheden in gemeenteraden tot gevolg kunnen hebben dat milieuzones alsmede de invulling daarvan om de paar jaar wisselen.

In de tweede plaats brengt het instrument van het verkeersbesluit mee dat elke gemeente vrij is bij de keuze van de uit te sluiten categorieën voertuigen. In een internationaliserende wereld is het al lastig dat elk land zijn eigen milieuzonering kent. Als daar binnen een relatief klein gebied zoals Nederland nog allerlei onderling verschillende regimes bijkomen, die ook nog

eens gebaseerd kunnen zijn op verschillende onderscheidingsregimes (emissieklasse dan wel DET), ontstaat een onoverzichtelijke lappendeken van maatregelen. De bestuursrechter beschikt nauwelijks over mogelijkheden om in te grijpen.

In de derde plaats zijn er op dit moment geen prikkels voor gemeenten om bij de instelling van milieuzones te kiezen voor het meest rechtvaardige systeem: het weren van voertuigen op basis van emissieklasse, en niet op basis van een tamelijk willekeurig instrument als een bepaalde DET.

De instelling van een milieuzone is ingrijpend. De al dan niet beschikbaarheid van een (gezins) auto domineert in belangrijke mate de wijze waarop mensen hun leven inrichten. Omdat de aanschaf van een auto voor de meeste mensen een forse uitgave is, terwijl het openbaar vervoer aan de grenzen van zijn capaciteit zit, is het wenselijk dat er aandacht komt voor continuïteit, consistentie en evenredigheid. Een milieuzone moet daarom geen politiek speelgoed worden. Die dreiging is niet ondenkbeeldig. Juist nu de Afdeling het pleit om de milieuzone in Rotterdam in het voordeel van de gemeente heeft beslecht, blijkt dat de nieuwe coalitie de milieuzone weer gefaseerd wil afschaffen.⁵⁶ de milieuzone geldt over twee jaar alleen nog voor vrachtauto's.⁵⁷ Personenauto's op benzine met een DET van vóór 1 juli 1992 mogen vanaf 1 juli 2018 de milieuzone weer in.⁵⁸ Dit wispelturige beleid zal zich in de toekomst ook buiten Rotterdam aandienen: lokale politieke partijen nemen de instelling, uitbreiding dan wel afschaffing van een milieuzone steeds vaker op in hun verkiezingsprogramma.

Wij zouden er daarom voor pleiten om op landelijk niveau een regeling te treffen. Die zou ten minste moeten inhouden:

- dat milieuzones zoveel mogelijk worden geharmoniseerd;
- dat een ingrijpende voorziening zoals een milieuzone uitsluitend kan worden ingesteld in geval op nationaal niveau vastgestelde luchtkwaliteitsnormen worden overschreden;
- dat de milieuzone dient te worden gebaseerd op de emissieklasse en niet op de DET;
- dat een eenmaal ingestelde milieuzone voor ten minste een bepaalde minimumperiode van bijvoorbeeld vijf jaar van kracht blijft, tenzij de luchtkwaliteitsnormen in de tussentijd aanscherping vereisen;
- dat de milieuzone niet mag gelden voor voertuigen in een relatief jonge emissieklasse (vgl. de uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht).

Hiermee is niet gezegd dat een gemeente niet de ambitie zou mogen hebben om de luchtkwaliteit te verbeteren tot onder bijvoorbeeld de Europese luchtkwaliteitsnormen. Een milieuzone lijkt daarvoor echter, gegeven de hierboven beschreven knelpunten, niet het aangewezen middel.



Toelating op basis van DET is tamelijk willekeurig.



- Zie <https://lez.brussels/nl/content/de-lez>.
- Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (enkele technische aanpassingen), *Stcrt.* 2017, 28131, blz. 3-4.
- <https://www.ad.nl/rotterdam/gemeente-rotterdam-mag-toch-oude-bezineauto-s-weren~ab99e201/>.
- <https://www.rijnmond.nl/nieuws/170073/Coalitieakkoord-Rotterdam-milieuzone-over-twee-jaar-alleen-nog-voor-vrachtwagens>.
- <https://www.ad.nl/rotterdam/coalitie-bezuinigingen-rotterdam-parkeren-duurder-en-einde-milieuzone~a8367ecc/>.



Toekomstige landelijke regeling voor milieuzones.



Staatssecretaris Van Veldhoven heeft inmiddels toegezegd het Duitse en het Belgische systeem – gebaseerd op een indeling in emissieklassen – te gaan bestuderen.⁵⁹ Inmiddels heeft dat geleid tot een Kamerbrief, waarin de staatssecretaris de hoofdlijnen van een toekomstige landelijke regeling voor milieuzones schetst.⁶⁰ Deze contouren zijn als volgt. In de toekomst mogen uitsluitend dieselvoertuigen worden geweerd, met name omdat de bijdrage van oudere benzinevoertuigen die nog geen klassiekerstatus hebben (ouder dan 40 jaar) beperkt is.⁶¹ Daarnaast komt er een verregaande harmonisatie: voor personen- en bestelauto's op diesel gelden straks maximaal twee regimes, een 'streng' (Euro 3 en ouder) en een 'soepel' regime (Euro 2 en ouder). Vanaf 2022 krijgen gemeenten de mogelijkheid om vrachtauto's in de emissieklasse Euro V en ouder te weren, en vanaf 2025 komt er een mogelijkheid om in milieuzones alleen nog emissieloos vrachtverkeer toe te laten. Ten slotte wordt toelating op basis van de DET losgelaten ten faveure van registratie op Euroklasse. De RDW zal daartoe haar database aanpassen.

Met deze regeling wordt aan een aantal van de hierboven genoemde knelpunten tegemoet gekomen. Wij juichen dat uiteraard toe. Het is goed dat de staatssecretaris helderheid creëert. Bij mistige milieuzones heeft niemand belang.

59. Zie *Handelingen II* 2017-2018, nr. 28, item 9, blz. 32.

60. Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 29 juni 2018.

61. Juist dit argument werd door de Stichting Klassiekers Rotterdam aangevoerd in de procedure over de milieuzone Rotterdam. De Afdeling oordeelde echter dat de gemeente met het weren van youngtimers de grenzen van haar beleidsruimte niet te buiten was gegaan.