

153 IJscomannen, snorfietzers en rechtsbescherming tegen verkeersbesluiten

De Haagse ijscoman Moes had vorig jaar zeer waarschijnlijk een goede kerst. Moes heeft al jaren met zijn ijscokar een vaste plek op het Binnenhof. Hij gebruikt daarbij een klassiek model kar met een witte bak op een zwarte driewielige brombakfiets uit een niet gepubliceerd maar niet al te recent bouwjaar. Vanaf 1 december 2020 kon hij het Binnenhof ineens niet meer bereiken als gevolg van de instelling van een milieuzone voor bromfietzers in het centrum van Den Haag.¹⁾ Zijn ijscokar viel onder het uit milieu-oogpunt ingestelde algemeen toegangsverbod voor 2-takt bromfietzen met een datum van eerste toelating in 2010 of eerder. Voor berijders van antieke brommers van meer dan dertig jaar oud en personen met medische problematiek was in een vrijstellingsregeling voorzien. De wethouder was echter niet van plan ook zo'n regeling te treffen voor ondernemers. In de week voor kerst 2020 besloot de gemeenteraad Den Haag daartegen in te gaan en de milieuzone op basis van een vrijstellingsregeling ook toegankelijk te maken voor ijscomannen en andere verkopers met driewielige 2-takt brombakfietsen van voor 2011.²⁾ Opluchting dus voor Moes, die deze zomer weer dagelijks op het Binnenhof was te vinden.

Twee snorfietzers uit Amsterdam kregen deze zomer minder goed nieuws. De Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (de Afdeling) oordeelde dat hun beroep tegen een verkeersbesluit terecht niet-ontvankelijk was verklaard omdat zij daarbij geen belanghebbende waren.³⁾ De snorfietzers, die beiden binnen de ring van Amsterdam wonen, waren opgekomen tegen een verkeersbesluit van die gemeente waarbij het snorfietzers is verboden gebruik te maken van vrijwel alle vrijliggende fietspaden binnen de ring.⁴⁾ Waar sprake is van zo'n fietspad, moeten snorfietzers gebruik maken van de rijbaan waar zij verplicht zijn een helm te dragen. Het besluit is genomen om fietsers op het fietspad te beschermen tegen al te veel en al te snelle snorfietzers en de helmplicht geldt omdat snorfietzers op de rijbaan nu eenmaal kwetsbaar zijn. Hoewel het besluit breed wordt ervaren als invoering van een helmplicht voor snorfietzers binnen de Amsterdamse ring, is het dragen daarvan niet verplicht op die trajecten waar geen sprake is van een vrijliggend fietspad.

Naar aanleiding van deze uitspraak komt de vraag op of ijscoman Moes, als de gemeenteraad hem niet te hulp was geschoten met een vrijstellingsmogelijkheid, gebruik had kunnen maken van bestuursrechtelijke rechtsmiddelen om het verkeersbesluit waarmee de Haagse milieuzone is ingesteld aan te vechten. In dat besluit is bepaald welke verboden in die zone gelden, welk gebied die beslaat en met welke borden dit wordt aangegeven. Bij beide milieuzones heeft het verkeersbesluit betrekking op een omvangrijk gebied. Er zijn echter ook verkeersbesluiten met betrekking tot slechts één parkeerplaats, bijvoorbeeld als die wordt aangewezen als invalidenparkeerplaats, of één straat, bijvoorbeeld als wordt bepaald dat daar eenrichtingsverkeer zal gaan gelden. Tegen een verkeersbesluit staat op grond van artikel 20 Wegenverkeerswet beroep op de rechtbank open met de mogelijkheid van hoger beroep op de Afdeling. Het beroep staat slechts open voor belanghebbenden. Met deze eis wordt een zekere begrenzing beoogd; het is uit oogpunt van doelmatigheid niet de bedoeling geweest om de mogelijkheid van beroep open te stellen voor iedereen. Daarom wordt bij de beoorde-

1. Staatscourant 2020, 28978, 27 mei 2020.
2. Algemeen Dagblad, 17 december 2020.
3. Afdeling bestuursrechtspraak 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1655.
4. Staatscourant 2018, 71559, 17 december 2018.



ling van de belanghebbendheid de eis gesteld dat de betrokkene in een persoonlijk belang is getroffen: iemand is pas belanghebbende bij een verkeersbesluit als hij of zij daarbij een bijzonder individueel belang heeft, dat zich in voldoende mate onderscheidt van dat van andere weggebruikers. De toepassing van dit criterium, die leidde tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep van de snorfietsters, is niet altijd eenvoudig en vaak casuïstisch: er zijn veel verschillende ge- en verboden die bij een verkeersbesluit kunnen worden opgelegd en veel soorten belangen die daardoor kunnen worden geraakt. Hierbij kunnen vier categorieën worden onderscheiden.

De eerste categorie wordt gevormd door de bewoners of eigenaars van een woning in de nabijheid van de locatie waarop het verkeersbesluit betrekking heeft. Het verkeersbesluit heeft dan invloed op de directe woonomgeving van de betrokkene. Zo was de eigenaar van panden in dezelfde straat als de locatie waarop het verkeersbesluit tot instelling van twee huisartsenparkeerplaatsen betrekking heeft, belanghebbende bij dat besluit.⁵⁾ Wonen in de nabijheid en niet in de straat waarvoor het verkeersbesluit geldt is voldoende.⁶⁾ In de zaak van de Amsterdamse snorfietsters leidde toepassing van dit criterium niet tot belanghebbendheid: beide snorfietsters woonden weliswaar binnen de ring, maar de verkeerssituatie in de straten waar zij woonden veranderde niet, omdat daar geen vrijliggende fietspaden aanwezig waren. Er was daarmee geen sprake van invloed op de directe woonomgeving.

De tweede categorie wordt gevormd door bedrijven die de gevolgen van een verkeersbesluit onderkennen, bijvoorbeeld door een verandering van de bereikbaarheid van het bedrijf. Ook zij hebben een bijzonder individueel belang.⁷⁾

De derde categorie zijn de weggebruikers die niet tevens in de nabijheid wonen of daar een bedrijf bezitten. Hiertoe behoren de snorfietsters en Moes. Om aannemelijk te maken dat zij een bijzonder

5. Afdeling bestuursrechtspraak 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2021:1541.
6. Afdeling bestuursrechtspraak, 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1647.
7. Afdeling bestuursrechtspraak, 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1619.



Belang dient heel bijzonder zijn, wil sprake zijn van belanghebbendheid.



individueel belang bij het besluit hebben, zullen zij duidelijk moeten maken wat hen onderscheidt van de soms vele andere weggebruikers en bewoners die met de gevolgen van een verkeersbesluit worden geconfronteerd. Het enkele regelmatige gebruik van een bepaalde weg is daarbij onvoldoende onderscheidend, ook als dit al 35 jaar plaatsvindt. Die gebruiksduur maakt de weggebruiker nog geen belanghebbende bij het besluit tot wijziging van de door hem gebruikte weg door aanleg van een (brom)fietspad in twee richtingen.⁸⁾ Tot dezelfde conclusie kwam de Afdeling al eerder in een zaak waarin de appellant stelde dat hij vrijwel dagelijks van een bepaald weggedeelte gebruik maakte waar een nieuwe maximumsnelheid van 60 km per uur was ingesteld. De Afdeling wees er daarbij op dat hij daarmee behoorde tot een groep van enkele honderden bewoners van de kernen in de omgeving van dat weggedeelte. Voorbeelden van uitspraken waarin het bestaan van een voldoende bijzonder belang werd aangenomen, zijn in de rechtspraak van de Afdeling niet gevonden, behalve als er sprake is van de hieronder nog te noemen vierde categorie. Bij de besluiten van deze categorie waardoor vaak heel veel personen geraakt kunnen worden, dient het belang dus heel bijzonder te zijn wil er sprake zijn van belanghebbendheid.

In de Amsterdamse snorfietszaak bevestigt de Afdeling opnieuw deze rechtspraaklijn. Onvoldoende was dat beide snorfietsers regelmatig reden over de vrijliggende fietspaden binnen de Amsterdamse ring. Daarmee onderscheidden zij zich niet van anderen. De verplaatsing van de snorfietsers naar de rijbaan en de gestelde daarmee gepaard gaande verslechtering van de veiligheid van de weggebruikers had immers gevolgen voor alle snorfietsers binnen de ring en voor veel andere weggebruikers die daar regelmatig komen. Belangrijk vond de Afdeling ook dat binnen de ring snorfietsroutes zonder vrijliggende fietspaden voorhanden waren. Zo kon een van beide snorfietsers haar dochter, die een lichamelijke beperking had, op de snorfiets blijven wegbrengen, en de andere zich aldus blijven verplaatsen, al liet haar elektrische snorfiets wellicht niet toe om veel om te rijden om vrijliggende fietspaden te vermijden. Ook wees de Afdeling erop dat het besluit voorzag in een vrijstellingsregeling op grond waarvan bijvoorbeeld vrijstelling wegens medische redenen kon worden verleend.

Onderscheidt Moes zich wel in voldoende mate van alle andere weggebruikers die de Haagse milieuzone in willen? Daarvoor pleit in de eerste plaats zijn broodwinning. Hij bezit weliswaar geen bedrijf in de milieuzone, maar hij is wel aangewezen op een standplaats die daarbinnen ligt en die hij zal moeten kunnen bereiken om zijn ijs te verkopen. Door het absolute karakter van het verbod op 2-takt bromfietsen van voor 2011 is dat onmogelijk. Het besluit voorzag, voordat de gemeenteraad ingreep, bovendien ook niet in een vrijstellingsregeling voor het soort brombakfietsers als Moes, die aan dat absolute karakter zou kunnen afdoen. Waar de Amsterdamse snorfietsers alternatieve routes konden rijden en in voorkomende gevallen een beroep konden doen op een vrijstellingsregeling, stonden die mogelijkheden voor Moes niet open. Ook dat pleit voor het aannemen van belanghebbendheid. Niet onbelangrijk is ook dat de eigenaars van niet tot de milieuzone toegelaten bromfietsen een beperkte duidelijk herkenbare groep vormen die als enigen door het toegangsverbod worden getroffen. Dit alles pleit voor het aannemen van belanghebbendheid bij Moes.

Die conclusie sluit aan bij een aantal uitspraken waarin de Afdeling zonder nadere motivering weggebruikers die opkwamen tegen het verkeersbesluit tot instelling van een milieuzone als belanghebbende heeft aangemerkt. Het ging daarbij niet om willekeurige weggebruikers maar om de eigenaren van een brommer⁹⁾ en auto's¹⁰⁾ die de milieuzones van respectievelijk Amsterdam en Rotterdam niet meer in mochten. Deze weggebruikers vormen de vierde categorie. Hoewel in elk geval bij enkelen onder hen sprake was van vestiging binnen de milieuzone, waardoor de eigen woning niet langer met het te oude voertuig bereikt kon worden en dit ook niet voor de woning geparkeerd kon worden, lijkt dit niet steeds het geval te zijn geweest. Uit de in de vorige alinea gebezigde argumenten vloeit ook voort dat het stellen van die voorwaarde te strikt zou zijn. Met name het absolute karakter van het toegangsverbod maakt dat ook anderen die daardoor worden getroffen daarmee in een persoonlijk belang zijn geraakt.

Tegen het instellen van de Haagse milieuzone had Moes dus zeer waarschijnlijk wel kunnen opkomen. Dat betekent slechts dat hij een rechtsingang zou hebben gehad. Maar of een procedure ook tot succes zou hebben geleid is nog maar de vraag. Gemeentebesturen komt op het gebied van het instellen van milieuzones veel ruimte toe. Zij moeten ook het gezondheids- en milieubelang dat wordt gediend met schone lucht behartigen en dat weegt tegenwoordig zwaar. De belanghebbenden uit de vorige alinea verloren de zaken tegen zowel de Rotterdamse als de Amsterdamse milieuzone. Moes lijkt dus beter af met zijn vrijstelling.

8. Afdeling bestuursrechtspraak, 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1316.
9. Afdeling bestuursrechtspraak, 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3864.
10. Afdeling bestuursrechtspraak, 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861.

Mr. J.Th. Drop