



ZERO-EMISSION ZONE VOOR STADSLOGISTIEK

JURIDISCHE HANDREIKING

29 maart 2019

GT GreenbergTraurig

Leidseplein 29
1017 PS Amsterdam
www.gtlaw.com

Inleiding

1. In de 'Green Deal Zero Emission Stadslogistiek' (GD ZES) hebben de Rijksoverheid, een groot aantal lokale overheden, ondernemings-, branche- en belangenorganisaties en logistieke marktpartijen afgesproken om de haalbare vormen van Zero Emission Stadslogistiek in de periode van 2020 tot 2025 "op te schalen". Het uiteindelijke doel is kort gezegd om met ingang van 1 januari 2025 "Zero Emission" in te voeren voor stadslogistiek (dit will zeggen logistiek in steden met slechts emissievrije vrachtwagens en bestelwagens).
2. In het huidige ontwerp-Klimaatakkoord¹ komt Zero Emission stadslogistiek eveneens terug als onderdeel van het maatregelenpakket ter reductie van de uitstoot van CO₂. In dat ontwerp wordt specifiek verwezen naar de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek en Zero Emission Zones (hierna te noemen: "ZE-zones") die met ingang van 2025 in een groot aantal gemeenten zullen (moeten) gaan gelden. Een ZE-zone is kort gezegd een zone in een gemeente waarin slechts emissievrije vrachtwagens en bestelwagens worden toegelaten.
3. De voorliggende handreiking is bedoeld als praktisch juridisch hulpmiddel bij de invoering van dergelijke ZE-zones in gemeenten (met name voor gemeenten die minder ervaring hebben met de invoering van een milieuzone). In dit document schetsen wij op een zo praktisch mogelijke wijze het juridisch kader voor de invoering van een ZE-zone en de toetsing daarvan door de bestuursrechter. Aan het einde geven wij enkele praktische juridische tips teneinde een ZE-zone besluit juridisch houdbaar vorm te geven.
4. Aan deze handreiking hechten wij tevens een voorbeeld van een 'verkeersbesluit' voor het instellen van een ZE-zone aan. Deze handreiking is opgesteld ten behoeve van CE Delft en is nadrukkelijk niet bedoeld als uitputtend naslagwerk voor alle juridische aspecten die mogelijk bij de instelling van een ZE-zone zijn betrokken. Deze handreiking gaat uit van het juridisch toetsingskader per 23 januari 2019.

¹ <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2018/12/21/ontwerp-klimaatakkoord>, dit is momenteel nog een ontwerp. Wij gaan er voor deze juridische handreiking vanuit dat dit Klimaatakkoord in deze vorm wordt vastgesteld.

De termen 'milieuzone' en 'ZE-zone'

5. Een ZE-zone kan naar ons oordeel worden gerealiseerd door middel van een 'milieuzone' waarin slechts emissieloze ('zero emissie') voertuigen worden toegelaten. Daar gaan wij hierna nader op in. Het begrip 'milieuzone' is een overkoepelende term voor gebieden waaruit bepaalde typen voertuigen worden geweerd. Een milieuzone houdt immers niets anders in dan het selectief toelaten van voertuigen om milieuhygiënische redenen. In deze handreiking gebruiken wij de term 'milieuzone' als generieke term en de term 'ZE-zone' wanneer het specifiek gaat over een zone waarin uitsluitend emissievrije vrachtwagens en bestelwagens worden toegelaten.

Het juridisch kader voor het instellen van een ZE-zone

6. Milieuzones (en naar ons oordeel dus ook ZE-zones) kunnen worden ingesteld bij verkeersbesluit op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 ("WVW 1994") en artikel 12 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer ("BAWB"). Dit verkeersbesluit kan worden genomen door burgemeester en wethouders (B&W) indien het gaat om wegen die onder beheer staan van een gemeente.²
7. Een verkeersbesluit mag slechts worden genomen met het oog op de belangen die worden genoemd in artikel 2 lid 1 en 2 WVW 1994. Eén van die belangen is het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer.³ Daarnaast zal dan ook moeten worden verwezen wanneer met een verkeersbesluit een milieuzone of ZE-zone wordt ingesteld.
8. Belanghebbenden zullen tegen een verkeersbesluit tot het instellen van een ZE-zone rechtsmiddelen (bezwaar, beroep en hoger beroep) kunnen aanwenden.⁴ Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de milieuzones in Utrecht en Rotterdam blijkt evenwel dat een goed gemotiveerde en onderbouwde milieuzone de rechterlijke toets kan doorstaan.⁵ Dat geldt naar ons

² Artikel 18, eerste lid (d) van de WVW 1994.

³ Artikel 2 lid 2(a) van de WVW 1994.

⁴ Artikel 20 WVW 1994 en 7:1 Awb.

⁵ ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300 en ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861.

oordeel ook voor een ZE-zone. Ter toelichting gaan wij hierna nader in op de toets die een rechter in dat kader zal toepassen.

Het toetsingskader van de bestuursrechter

9. In haar uitspraken over de Utrechtse en Rotterdamse milieuzones heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State helder het toetsingskader van de bestuursrechter geschetst voor een verkeersbesluit tot het instellen van een milieuzone.⁶ Dat luidt volgens de Afdeling als volgt.
10. B&W komt bij het nemen van een verkeersbesluit beoordelingsruimte toe bij de uitleg van artikel 2 lid 1 en 2 WVV 1994 (op basis waarvan verkeerbesluiten kort gezegd onder meer kunnen worden genomen ter voorkoming of beperking van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade en de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer). De rechter toetst of het bestuursorgaan geen onredelijk gebruik heeft gemaakt van die beoordelingsruimte.
11. 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 volgens de Afdeling beleidsruimte toe. De rechter toetst of de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.
12. De motivering van het verkeersbesluit zal op basis van het BABW voorts moeten vermelden welke doelstelling(en) met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij moet worden aangegeven welke van de in artikel 2 lid 1 en 2 WVV 1994 genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Het besluit moet zoals gezegd tevens inzichtelijk maken hoe de verschillende belangen zijn afgewogen.⁷ Indien ook andere belangen in het geding zijn, moet voorts worden aangegeven op welke wijze deze zijn afgewogen.⁸ Daarbij lijkt het ons essentieel dat deze belangenafweging wordt onderbouwd met een onderzoek en rapportage van een deskundige. Dat geldt te meer nu een ZE-zone kan worden gezien als een ingrijpend besluit (m.n. voor logistieke partijen en winkeliers). Ook in dat kader zal een onderzoek door een deskundige van belang zijn.

⁶ Idem.

⁷ Artikel 21 BABW

⁸ Artikel 21 BABW

13. In het kader van het redelijke gebruik van de beleidsruimte geldt dat de absolute noodzaak van een verkeersbesluit tot het instellen van een milieuzone niet bij de rechter hoeft te worden aangetoond.⁹ De maatregel hoeft ook geen (in absolute termen) significant groot effect te hebben indien het verkeersbesluit onderdeel is van een *groter pakket van maatregelen*.¹⁰ Wel moet worden gekeken of (en hoe) de beleidsruimte van B&W eventueel reeds is ingevuld. Het verkeersbesluit mag immers in beginsel niet in strijd zijn met het gemeentelijke beleid of met essentiële onderdelen van het nationale en provinciale verkeersbeleid.¹¹
14. Gelet op de ingrijpende aard van een ZE-zone, zal ook aandacht moeten worden besteed aan de mitigatie van de effecten daarvan. Daarbij kan worden gedacht aan een ontheffingsysteem, een subsidieregeling voor vervanging van het wagenpark en een hardheidsclausule. Van die mitigerende maatregelen zullen burgers en ondernemers daadwerkelijk gebruik moeten kunnen maken, zonder dat dit het verkeersbesluit geheel ondermijnt.¹²
15. Voorts zal het verkeersbesluit moeten laten zien dat het voorgeschreven overleg met andere instanties en partijen heeft plaatsgevonden. Daartoe horen onder meer de eigenaar van de weg of het openbaar lichaam dat het beheer heeft over de weg, de korpschef of commandant van de Koninklijke marechaussee.¹³
16. Een verkeersbesluit wordt (om in termen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te spreken) verder met een "reguliere" procedure voorbereid. Daarvan hoeft dan ook geen ontwerp ter inzage te worden gelegd, tenzij B&W ervoor zouden kiezen om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toe te passen.¹⁴ Dit laatste kan aangewezen zijn in complexere situaties omdat dan in de ontwerpfasen zienswijzen van derden kunnen worden verzameld, die vervolgens in de besluitvorming kunnen worden meegenomen. In dat geval zal na de verwerking van de zienswijze van derden meteen beroep kunnen worden ingesteld bij de bestuursrechter en hoeft niet eerst de bezwaarfase te worden doorlopen.

⁹ Idem.

¹⁰ ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861.

¹¹ Artikel 4:84 Awb en artikel 8 Planwet verkeer en vervoer.

¹² ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, r.o. 9.8

¹³ Artikel 23 t/m 25 BABW.

¹⁴ Artikel 3:10 lid 1 Awb.

17. De bekendmaking van het uiteindelijke verkeersbesluit geschiedt door plaatsing van het besluit in de Staatscourant.¹⁵ Daarbij moet ook een rechtsmiddelenclausule worden opgenomen. Daarbij valt naar ons oordeel aan te bevelen om burgers en ondernemers een overgangstermijn te bieden om “te wennen” aan de ZE-zone (waarin dus nog niet handhavend wordt opgetreden). Bij de milieuzone in Rotterdam werd in dat kader een termijn van vijf-en-een-halve maand redelijk geacht.¹⁶

De voorgenomen harmonisering van milieuzones en ZE-zones

18. In de praktijk klinkt nogal eens kritiek op het kluwen van verschillende milieuzones. Op 29 juni 2018 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een brief aan de Tweede Kamer gezonden over de harmonisering van milieuzones en ZE-zones. Tussen 2020 en 2025 kan een gemeente volgens deze brief voor dieselpersonen- en dieselbestelwagens kiezen voor een uniforme “gele” of “groene” milieuzone. Vanaf 2025 zal volgens de staatssecretaris voorts een geharmoniseerde ZE-zone kunnen worden ingevoerd. Hier kunnen dan slechts nul-emissie vracht- en bestelwagens binnenrijden. Daarvoor zal naar de huidige verwachting tevens een geharmoniseerd verkeersbord worden ingevoerd. Daarmee wordt volgens de staatssecretaris tegemoetgekomen aan de wens van de praktijk om milieuzones (en de bebording daarvan) zoveel mogelijk te harmoniseren.
19. Deze ontwikkeling laat naar ons inzicht overigens de huidige gemeentelijke bevoegdheid (vooralsnog) onverlet en is bovendien een goed aanknopingspunt om een ZE-zone in te voeren.

Andere toekomstige ontwikkelingen

20. De Omgevingswet zal naar verwachting in 2021 in werking treden. Dan zullen een groot aantal omgevingsrechtelijke wetten worden vervangen door de Omgevingswet met onderliggende wet- en regelgeving. ‘Verkeersrecht’ zal zo blijkt uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet in ieder geval voorlopig geen onderdeel uitmaken van de Omgevingswet. Dit betekent dat de verkeerswetten in beginsel niet aangepast

¹⁵ Artikel 26 BABW.

¹⁶ ABRrvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, r.o. 12.

zullen worden. In artikel 2 van de WVV 1994 wordt verwezen naar de Wet milieubeheer. Dit zal wel aangepast moeten worden aangezien de Wet milieubeheer zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

21. Desalniettemin zullen bepaalde aspecten van het verkeer wel onderdeel uitmaken van de fysieke leefomgeving die zullen (kunnen) worden geregeld in een gemeentelijk omgevingsplan (de opvolger van het bestemmingsplan). Ook kunnen verkeersbesluiten in de zin van de WVV 1994 onder de Omgevingswet in een zogenaamd 'projectbesluit' kunnen worden meegenomen als dit maatregelen bevat die nodig zijn voor de uitvoering van een project. Dit betekent ook dat gemeenten in een projectbesluit een pakket aan maatregelen tegelijkertijd zullen kunnen invoeren.

Concrete aanbevelingen

22. Om op een zorgvuldige wijze een verkeersbesluit tot het invoeren van een ZE-zone te nemen, raden wij aan om:
 - de ZE-zone zoveel mogelijk onderdeel te maken van een groter maatregelenpakket;
 - te toetsen hoe een ZE-zone past in het geldende gemeentelijke beleid en dit beleid zo nodig in een vroeg stadium aan te passen;
 - het voornemen tot het instellen van een ZE-zone vroegtijdig aan te kondigen middels bijvoorbeeld (aangepaste) beleidstukken en eventuele bijeenkomsten voor het publiek;
 - breed te inventariseren welke belangen betrokken zijn bij het ZE-zone verkeersbesluit en hoe die moeten worden meegenomen in de belangenafweging voor het verkeersbesluit, alsmede in het handhaving- en ontheffingenbeleid;
 - voorafgaand aan een verkeersbesluit een deskundige opdracht te geven onderzoek in te stellen. In het onderzoek kunnen onder meer de effectiviteit van de ZE-zone, de gevolgen voor burgers en ondernemers en de mogelijke mitigatie daarvan worden meegenomen;
 - draagvlak voor de ZE-zone te creëren door partijen zoals het (lokale) bedrijfsleven, burgers en relevante organisaties bij het verkeersbesluit te betrekken. Met deze partijen kan bijvoorbeeld een lokaal convenant hierover worden gesloten;

- te overwegen of de ZE-zone gefaseerd en met een overgangstermijn kan worden ingevoerd.
23. Deze stappen zullen vervolgens in het verkeersbesluit moeten worden gedocumenteerd. Wij hebben als bijlage een voorbeeldbesluit aangehecht waarin ruimte is gelaten voor lokale bijzonderheden.
24. Voor verdere vragen kunt u contact opnemen met Marijn Bodelier (advocaat bij GreenbergTraurig te Amsterdam) via BodelierM@gtlaw.com of 020 301 73 09.

BIJLAGE (voorbeeld verkeersbesluit ZE-zone)¹⁷

Besluit van het college van burgemeester en wethouders van [gemeente]

1. Het college van burgemeester en wethouders van [gemeente], gelet op:
 - (i) de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994);
 - (ii) het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990);
 - (iii) het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW);
 - (iv) de Algemene wet bestuursrecht (Awb);
 - (v) [lokale wet-en regelgeving of beleid].

Overwegende:

2. Op grond van artikel 15, eerste lid van de WVW 1994 moet een verkeersbesluit worden genomen voor de plaatsing of verwijdering van de in artikel 12 van het BABW inzake het wegverkeer genoemde verkeerstekens, alsmede voor onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd.
3. Uit het oogpunt van de doelstellingen:
 - (i) [het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer (artikel 2 lid 2 sub a WVW 1994)]
 - (ii) [het bevorderen van doelmatig of zuinig energiegebruik (artikel 2 lid 3 sub a WVW 1994)]
4. is het gewenst om in [gemeente] per [datum] een Zero Emissie zone in te voeren waarin slechts nul-emissie vrachtwagens en bestelwagens [nadere afbakening voertuigen] worden toegelaten.

Motivering

5. Deze maatregel is bedoeld om de door emissies van voertuigen veroorzaakte overlast te verminderen en de uitstoot van schadelijke stoffen te verlagen. Deze

¹⁷ N.B.: dit voorbeeld kan niet steeds één-op-één worden overgenomen. Er zal goed moeten worden nagedacht over de lokale en dan bestaande juridische situatie. Ook kan het voorbeeld worden aangepast naar lokale gebruiken bij besluitvorming.

maatregel maakt onderdeel uit van het Klimaatakkoord waarin een pakket aan afspraken en oplossingen wordt aangedragen om de nationale broeikasgasuitstoot in 2030 met 49% terug te dringen. [lokale uitwerking]

6. [Het doel van het verkeersbesluit is (mede) de verbetering van de leefbaarheid. Dit wordt hierna nader uitgewerkt]
7. De Zero Emissie zone van [gemeente] is een ruimtelijk begrensd gebied dat is gelegen binnen een deel van de [gemeente], waar een selectief toelatingsbeleid voor voertuigen wordt gehanteerd in relatie tot de door die voertuigen veroorzaakte milieuhinder. Het gebied van de Zero Emissie zone is weergegeven op de kaart die als bijlage [@] aan dit besluit is gehecht.
8. [Nadere uitwerking invoegen van de belangrijkste kenmerken van de zone]
9. Door het invoeren van de Zero Emissie zone worden de doelstellingen van de WVV 1994 zoals eerder genoemd, gediend. Het invoeren van de Zero Emissie zone is een noodzakelijk en geschikt instrument om het [milieu- /luchtkwaliteitsdoel en leefbaarheidsdoel] te bereiken. De invoering van deze zone past in een breder pakket van maatregelen, onder meer bestaande uit: [maatregelen].

Gunstige effecten voor het milieu en de leefbaarheid

10. [nadere lokale uitwerking van de voordelen voor het milieu en de leefbaarheid in dit concrete geval. Te denken valt hierbij aan: verminderde uitstoot, verbeterde luchtkwaliteit en leefbaarheid door het terugdringen van broeikasgasuitstoot, prettiger verblijfsgebied, voordelen voor de retail, promoten van het gebruik van elektrische voertuigen, etc.]
11. [Beschrijving (onderzochte) gunstige effecten van het invoeren van de Zero Emissie zone en onderbouwing hiervoor, bijv. verkeersonderzoek uitzetten. Bij de beschrijving van de gunstige effecten kan tevens een verwijzing worden gemaakt naar het Klimaatakkoord waarin ook de nodige motivering van de gunstige effecten van deze maatregel is opgenomen].

Belangen van derden

12. [Uitwerking van de mogelijke negatieve gevolgen voor derden en hoe deze zich verhouden tot de positieve effecten van het verkeersbesluit]
13. [Uitwerking van overleg dat in het voortraject heeft plaatsgevonden met de verschillende partijen en mogelijke afspraken die hieruit zijn voortgevloeid]
14. Het in artikel 24 van de BABW bedoelde overleg met de vertegenwoordiger van de korpschef van de nationale politie, regionale eenheid [gemeente] heeft plaatsgevonden en de politie is akkoord met dit besluit.

Bebording Zero Emissie zone

15. [toelichting over de te gebruiken bebording]
16. De huidige bebording wordt aangepast aan deze nieuwe situatie.

Handhaving

17. [Uitwerking van wijze van handhaving, bijv. het inzetten van een ANPR-systeem en opsporingsambtenaren]

Ontheffingsbeleid en hardheidsclausule

18. [Uitwerking of er wel of niet een ontheffingsbeleid zal worden gevoerd met motivering]
19. Onder verwijzing naar artikel 62 en 87 van het RVV kan een belanghebbende steeds het college van burgemeester en wethouders om ontheffing van het verbod verzoeken. Het college van burgemeester en wethouders zal naar aanleiding van een dergelijk verzoek op basis van alle specifieke feiten en omstandigheden van het desbetreffende geval beoordelen of sprake is van een situatie die zo uitzonderlijk is, dat ontheffing van het verbod gerechtvaardigd is.

Conclusie

20. Gezien de in dit besluit genoemde motivering weegt het individueel belang van een mogelijk benadeelde [voertuigbezitter/gebruiker] niet op tegen het door de

invoering van deze Zero Emissie zone gediende zwaarwegende algemene belang van een [verbetering van de leefbaarheid en de luchtkwaliteit in het belang van de gezondheid van de inwoners en de bezoekers van de [gemeente] door het terugdringen van de CO₂-uitstoot], te meer nu dit onderdeel is van een breder pakket van maatregelen.

Besluit

21. [het vaststellen van een zonaal uitgevoerde geslotenverklaring voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen door het plaatsen van bord C6 volgens bijlage I van het RVV, met onderborden waarop is aangegeven voor welke categorie motorvoertuigen deze borden gelden [nadere uitwerking]]
22. [De geslotenverklaring is van toepassing op alle straten die gelegen zijn bij [nadere uitwerking]]

Namens het college van burgemeester en wethouders van [gemeente],

[bezwaar- en beroepsclausule]