

# Notitie onderbouwing nul-emissiezone

Datum: 17 april 2023

Aan: Juristen SPES gemeentes Utrecht, Den Haag, Amsterdam, Amersfoort

Van: SPES-team - Paul van Veen

---

## Aanleiding

In 2014 is de Green Deal Zero Emission Stadslogistiek gesloten tussen verschillende gemeenten, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en belangenorganisaties en de rijksoverheid met als doel dat in 2025 de stadskernen van de bij de Green Deal aangesloten gemeenten in Nederland emissievrij worden beleverd. De afspraken uit de Green Deal zijn opgenomen in het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 waarbij is uitgesproken nul-emissiezones in te voeren in de 30-40 grootste gemeenten. Invoering van deze zones geldt als een van de hoofddoelstellingen op het thema “Verduurzaming logistiek” in het Klimaatakkoord, omdat dit zowel kan leiden tot reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot als kan bijdragen aan een schonere leefomgeving<sup>1</sup>.

Het jaartal 2025 nadert met rasse schreden en dat noopt tot spoedige besluitvorming van de betrokken gemeenten. Uit een rondgang langs de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Amersfoort bleek dat er behoefte bestaat aan inzicht in de (minimale) eisen aan de onderbouwing van een verkeersbesluit tot instelling van een nul-emissiezone. Specifiek is daarbij de vraag wat er minimaal aan onderzoek naar effecten van de zones nodig is. Ook alle andere SPES-gemeenten zijn gebaat bij inzicht in wat gedaan moet worden om tot een adequaat onderbouwd verkeersbesluit ter vaststelling van een nul-emissiezone te komen.

Alle gemeenten met ingevoerde milieuzones hebben deze gebaseerd op uitgebreide effectrapportages. In zo’n effectrapportage wordt bijvoorbeeld de impact van het doorvoeren van de nieuwe toelatingseisen op het wagenpark in een bepaald zichtjaar in een gemeente bepaald, die vervolgens wordt vergeleken met een scenario zonder invoering van de nieuwe toelatingseisen; of de rapportage laat zien wat de impact is van invoering van verschillende milieuzones in een gemeente.<sup>2</sup> Deze rapportages vergen echter veel tijd en zijn kostbaar. De vraag is in hoeverre deze effectstudies nodig zijn voor de onderbouwing van geslotenverklaring met het oog op positieve effecten op luchtkwaliteit en klimaat. Je zou kunnen beargumenteren dat het weren van 1 vervuילend voertuig een positief effect op luchtkwaliteit en CO<sub>2</sub>-uitstoot heeft in de desbetreffende gemeente. Is een uitgebreide effectrapportage dan eigenlijk nog wel nodig?

In deze notitie wordt onderzocht aan welke minimale eisen een juridisch houdbare “onderbouwing” van een nul-emissiezone moet voldoen. Het begrip “onderbouwing” staat niet in de wet. Het begrip “motivering”, zoals omschreven in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht komt nog het meest in de buurt. Voor deze notitie wordt ervan uitgegaan dat een onderbouwing bestaat uit het in kaart brengen en vaststellen van alle feiten en belangen ten behoeve van de (voorbereiding van de) besluitvorming, en met het oog op de afweging van die in kaart gebrachte belangen.

Eerst wordt uiteengezet welke wettelijke bepalingen een rol spelen bij de instelling van een nul-emissiezone. Daarna wordt de jurisprudentie inzake milieuzones op een rij gezet, waaruit enkele vuistregels kunnen worden gedestilleerd hoe de rechtspraak milieuzones beoordeelt. Die vuistregels bieden uiteraard een goed handvat voor de onderbouwing van nul-emissiezones. Daarna worden aan de hand daarvan een aantal onderbouwingsvarianten getoetst. Daarbij wordt gekeken of (1) een enkele verwijzing naar de afspraken gemaakt in het Klimaatakkoord als onderbouwing volstaat, (2a)

---

<sup>1</sup> Zie onder meer in C2.5 in het hoofdstuk C2 “Mobiliteit” (blz. 65 e.v.).

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van TNO van 5 november 2020 “Luchtkwaliteitseffecten van mogelijke milieuzones voor vrachtwagens en autobussen in het jaar 2022” met kenmerk TNO 2020 R11710; zie ook het rapport van 25 november 2019 van Royal HaskoningDHV, “Onderzoek effecten milieuzone Den Haag” met kenmerk BG3540TPRP1911250938

een verwijzing naar eerder eigen uitgevoerd onderzoek of (2b) ander gemeentelijk onderzoek nodig is of (3) alleen een gemeente-specifiek onderzoek met effectberekeningen volstaat. Afgerond wordt met enkele korte opmerkingen over het instrument MKBA bij effectstudies en met een conclusie.

## Juridisch kader

Het juridisch kader bestaat uit de Wegenverkeerswet 1994 en daarop gebaseerde regelgeving, en de toepassing van de relevante algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarvan de meesten zijn gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht.

Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde regelgeving – de regels voor zero-emissiezones voor bedrijfs- en vrachtauto's staat in het Besluit van 29 oktober 2019 tot wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV), het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) en het Kentekenreglement in verband met de harmonisatie van milieuzones (hierna: het wijzigingsbesluit) gepubliceerd.<sup>3</sup> Het Besluit trad in werking per 1 januari 2020 en maakte invoering van een nul- emissiezone mogelijk, maar niet eerder dan per 2025.

Een nul-emissiezone wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders met een verkeersbesluit.<sup>4</sup> Ingevolge artikel 21 van het BABW dient de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval te vermelden welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Tevens moet worden aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, WVW 1994 genoemde belangen in het geding zijn, moet voorts worden aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Uit de oorspronkelijke toelichting op artikel 21 van het BABW volgt dat de bedoeling van de wetgever is geweest dat op deze manier is gewaarborgd dat "het bevoegde gezag bij het nemen van een verkeersbesluit is gehouden voldoende aandacht aan de verschillende betrokken belangen te besteden (...)"<sup>5</sup>.

Relevante ontwikkeling sinds de inwerkingtreding van voorgaand geharmoniseerd kader is dat tussen 9 juli en 27 september 2021 het Tijdelijk besluit nul- emissiezones<sup>6</sup> ter consultatie is voorgelegd: dat tijdelijk besluit voorziet in een overgangsregeling voor beide voertuig categorieën en stelt de vrijstellingen en ontheffingen vast.<sup>7</sup> Per 29 juni j.l. is het Tijdelijk besluit nul-emissiezones gepubliceerd.

Algemene wet bestuursrecht - Bij het nemen van een verkeersbesluit moeten uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast. In het kader van de voorbereiding en vaststelling van een verkeersbesluit tot instelling van een nul-emissiezone zijn met name de beginselen van zorgvuldigheid (artikel 3:2 van de AWB), de belangenafweging en evenredigheid (artikel 3:4 van de AWB) en motivering (artikel 3:46 van de AWB) belangrijk.<sup>8</sup>

Uit artikel 3:2 van de AWB volgt dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Het artikel verplicht het bestuur om zich een goed beeld te vormen van de bij een besluit betrokken belangen.

---

<sup>3</sup> Staatsblad 2019, 398

<sup>4</sup> Artikel 18, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wegenverkeerswet 1994, en artikel 12, aanhef en onder a, van het BABW

<sup>5</sup> Staatsblad 1990, 460

<sup>6</sup> Het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) in verband met de tijdelijke voorwaarden en overgangsbepalingen van nul-emissiezones

<sup>7</sup> Ten behoeve van deze wijziging is intensief gesproken met gemeenten, de VNG, het GNMI en belangenorganisaties (TLN, evofenedex, RAI Vereniging, MKB-Nederland/VNO- NCW , BOVAG en de Stichting Natuur & Milieu) over een geharmoniseerd systeem van nul-emissiezones.

<sup>8</sup> In het kader van deze notitie over de onderbouwing van een verkeersbesluit voert het te ver om in te gaan op alle – ook ongeschreven – algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en het rechtzekerheidsbeginsel. Dat laat onverlet dat bij de besluitvorming tot nul-emissiezones ook deze beginselen een rol (kunnen) spelen.

Uit artikel 3:4, eerste lid, van de AWB volgt dat het bestuursorgaan de rechtsreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. Met het oog op de in artikel 21 van het BABW genoemde belangenafweging dienen in ieder geval

- de doelstellingen van de nul-emissiezone in kaart te worden gebracht
- aangegeven te worden welke belangen als bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, de grondslag vormen, en
- als andere verkeersbelangen in het geding zijn, dienen deze tegen elkaar af te worden gewogen.

Artikel 3:4, tweede lid, van de AWB schrijft ten aanzien van de belangenafweging verder voor dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

In de toelichting op de harmonisatieregelgeving wordt het voorgaande als volgt verwoord:

*“De nieuwe regelgeving verplicht niet tot het instellen van een dergelijke zone, dat is en blijft de bevoegdheid van gemeenten. Zij wegen bij het nemen van een verkeersbesluit tot invoering van een nul-emissiezone dit instrument af tegen andere maatregelen die bijdragen aan de klimaatopgave. Voorts is en blijft het aan de gemeente om de effecten van de nul-emissiezone inzichtelijk te maken. Zo dient de motivering van het verkeersbesluit ingevolge artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer in ieder geval te vermelden welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. En moet worden aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, WVW 1994 genoemde belangen in het geding zijn, moet om redenen van evenredigheid voorts worden aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.*”

## **Jurisprudentie milieuzones**

Hoe beoordelen rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de “onderbouwing” van milieuzones? In de afgelopen jaren zijn er verschillende uitspraken gedaan. Hieronder worden de belangrijkste kort op een rij gezet.

### **Milieuzone Amsterdam dieselbestelauto's DET 1999 en ouder**

In deze uitspraak van de Afdeling<sup>9</sup> stond in hoger beroep nog uitsluitend de milieuzone voor bestelauto's rijdend op diesel met een datum eerste toelating (hierna: DET) van 1999 en ouder ter discussie. De standaardoverweging van de Afdeling bij verkeersbesluiten geldt ook voor milieuzones:

*“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1431, komt een bestuursorgaan 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.”*

Hoewel deze standaardoverweging in de jurisprudentie van de Afdeling rondom verkeersbesluiten inmiddels is aangepast<sup>10</sup> (zo wordt nu expliciet verwezen naar artikel 3:4, tweede lid, van de AWB) komen de oude en nieuwe variant materieel gezien op het niveau van de toetsing door de rechter op hetzelfde neer.

---

<sup>9</sup> Uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:190 geannoteerd in AB Rechtspraak bestuursrecht door mr. W.S. Zorg en C. Huijsen

<sup>10</sup> Zie de recente uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:166, overweging 7

De Afdeling overweegt ten aanzien van deze milieuzone vervolgens:

*"Het college heeft aan het verkeersbesluit het TNO-rapport "Effecten van mogelijke milieuzones voor bestelverkeer, taxi's en touringcars" van 9 december 2015 ten grondslag gelegd. In dit rapport is geconcludeerd dat het effect van de milieuzone voor bestelauto's met een minimale leeftijdseis van 17 jaar op de NO<sub>2</sub>-concentratie in 2017 verwaarloosbaar klein is en dat het effect op de PM<sub>10</sub>-concentratie en EC-concentratie groter is respectievelijk ongeveer 0,05 µg/m<sup>3</sup> en 0,03 µg/m<sup>3</sup>. Dat is minder dan respectievelijk 1% en ongeveer 8% van de lokale bijdrage aan de PM<sub>10</sub>- en EC-concentraties. TNO heeft het relatieve effect op de EC-concentratie ten opzichte van de totale lokale verkeersbijdrage aan de EC-concentratie als hoog aangemerkt. Het college mocht op grond van dit rapport concluderen dat de categorie diesel bestelauto's met een DET van 1999 en ouder relatief vervuiler is en het mocht van de invoering van een milieuzone voor deze categorie motorvoertuigen een positief effect op de luchtkwaliteit verwachten. Daarmee is voldaan aan het in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wv 1994 gestelde vereiste dat het verkeersbesluit een feitelijk effect op het milieu moet hebben. Gelet hierop heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat met deze maatregel een milieubelang wordt gediend."*

De Afdeling kent in deze uitspraak een zwaar gewicht toe aan de rapportage van TNO. De Afdeling concludeert dat het college zich op het standpunt kon stellen dat de categorie dieselbestelauto's met DET 1999 en ouder relatief vervuiler is en dat het college van invoering van de milieuzone een positief effect op luchtkwaliteit mocht verwachten, waarmee de milieuzone een feitelijk effect heeft en dus de doelstelling en het belang als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wv 1994 is onderbouwd. Ten aanzien van de belangenafweging overweegt de Afdeling onder meer het volgende (rechtsoverweging 7.2):

*"Zoals de Afdeling voorts eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 8 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:300](#), behoeft niet elke maatregel op zichzelf 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. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat niet hoeft te worden beoordeeld of het effect van het weren van diesel bestelauto's met een DET van 1999 en ouder op zichzelf significant is, nu het weren van deze categorie motorvoertuigen onderdeel is van een groter en samenhangend pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in Amsterdam."*

En nog iets verder (rechtsoverweging 7.8)

*"Zoals ook de rechtbank heeft overwogen heeft het college bij het vaststellen van het verkeersbesluit een belangenafweging gemaakt, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. De bestuursrechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de nadelige gevolgen van het verkeersbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen."*

Samenvattend volgt uit deze uitspraak het volgende: In het rapport wordt dus onderbouwd dat oude dieselbestelauto's relatief vervuiler zijn. en dan mag je een positief effect op luchtkwaliteit verwachten, wat een feitelijk milieueffect oplevert. Dat effect hoeft in absolute termen niet significant te zijn, zolang de maatregel deel uitmaakt van een pakket aan maatregelen. De bestuursrechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht van de in geding zijnde belangen te beoordelen, de nadelige gevolgen zijn al met al niet onevenredig in verhouding tot de met het besluit gediende doelen.

### **Milieuzone brom- en snorfietsen Amsterdam**

De meest recente uitspraak van de Afdeling over milieuzones gaat over de milieuzone voor brom- en snorfietsen in Amsterdam<sup>11</sup>. Deze milieuzone is ingesteld voor brom- en snorfietsen met een Datum Eerste Toelating van 2010 en ouder, met het oog op het milieu, en dan specifiek in het belang van de gezondheid van de fietsers die worden blootgesteld aan (zeer) lokale piekbelastingen van met name benzeen, die vooral oudere brom- en snorfietsen uitstoten. De discussie in deze zaak ging onder meer over de schadelijkheid van benzeen, het ontheffingenbeleid waarbij een

---

<sup>11</sup> Uitspraak van de Afdeling van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3864

overgangsregime werd ingesteld voor oudere brom- en snorfietzen met een 4-takt motor (minder schadelijk dan 2-takt), en discussies over oldtimers.

Na een uitgebreide samenvatting van de rapporten van TNO en de notitie GGD komt de Afdeling in de tweede alinea van rechtsoverweging 7 tot de volgende conclusie:

*"Het college mocht op grond van deze TNO-rapporten en de notitie van de GGD concluderen dat de categorie bromfietsen met een DET van 2010 en ouder relatief vervuilender is en het mocht van de invoering van een milieuzone voor deze categorie motorvoertuigen een positief effect op de luchtkwaliteit verwachten. De ter zitting door [appellante] naar voren gebrachte kritiek op enkele onderzoeksbevindingen van TNO, doet daaraan niet af, nu die kritiek niet van dien aard is dat daarin aanleiding bestaat te twijfelen aan de juistheid van de door TNO getrokken, en door de GGD onderschreven, conclusies. Gelet op het voorgaande, is voldaan aan het in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wvw 1994 gestelde vereiste dat het verkeersbesluit een feitelijk effect op het milieu moet hebben. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat met deze maatregel een milieubelang wordt gediend."*

Ook de belangenafweging acht de Afdeling niet onredelijk (rechtsoverweging 10):

*In hetgeen appellante in dit kader heeft aangevoerd is, gelet op het hiervoor overwogene onder 9, geen grond gelegen voor het oordeel dat in dit geval een redelijk evenwicht ontbreekt tussen het algemeen belang dat is gediend met het verkeersbesluit enerzijds en de nadelige gevolgen voor betrokkene anderzijds.*

Aspecten die de Afdeling hierbij betrok waren de aankondiging die ruimschoots van tevoren was gedaan, in combinatie met een bijbehorend ontheffingenbeleid en een sloopsubsidieregeling.

Samenvattend: de conclusie in deze zaak is dat als de rapporten een effect onderbouwen, een bestuursorgaan daardoor mag verwachten dat invoering van de milieuzone een positief effect op het milieu gaat hebben, en dat gelet op de tijdige aankondiging, in combinatie met ontheffingenbeleid en een subsidieregeling, de gevolgen van de besluitvorming niet onevenredig zijn ten opzichte van de met het besluit te dienen doelen.

### **Milieuzone Rotterdam**

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam heeft 16 november 2015 de "Milieuzone Rotterdam" en daarbij de "Beleidsregels en het Ontheffingenbesluit ontheffingen Milieuzone Rotterdam 2016" vastgesteld. Met dat besluit is per 1 januari 2016 een zonaal uitgevoerde geslotenverklaring voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen, door het plaatsen van C6-borden met onderborden waarop aangegeven voor welke categorieën motorvoertuigen met bijbehorende brandstof en DET deze borden gelden, namelijk in symbool "vrachtauto" met in tekst "Euro III en lager", in symbolen "personenauto" en "bestelauto" met in tekst "diesel 31 december 2000 en ouder" en "benzine 30 juni 1992 en ouder".

Deze milieuzone Rotterdam heeft de rechterlijke toets uiteindelijk in het hoger beroep bij de Afdeling doorstaan: de rechtbank Rotterdam had aanvankelijk geconcludeerd<sup>12</sup> dat het verkeersbesluit "Milieuzone Rotterdam" ten aanzien van het onderdeel "het weren van personenauto's en bestelauto's benzine 30 juni 1992 en ouder" blijk gaf van een zodanig onevenredige belangenafweging dat het college in redelijkheid niet tot dit onderdeel van het bestreden besluit had kunnen komen. Opmerkelijk was dat de rechtbank het verkeersbesluit had vernietigd, en daarbij ook had aangegeven dat een ander besluit met dezelfde strekking niet mogelijk was. De rechtbank ging zelfs zover dat in de uitspraak het verkeersbesluit werd herroepen in de zin dat de zinsnede "benzine 30 juni 1992 en ouder" in zijn geheel en met directe ingang was komen te vervallen en de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam daarbij in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit. De rechtbank zag in de stukken overigens ook geen reden om een aanvullende motivering aan het college te vragen.

---

<sup>12</sup> Uitspraak van 14 uni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4469

Het college van B&W van Rotterdam liet het hier niet bij zitten, nam een nieuw besluit en stelde hoger beroep in, omdat de conclusie van de rechtbank "dat het meer dan aannemelijk is dat de opbrengst van de motorvoertuigen op benzine/LPG 30 juni 1992 en ouder in relatie tot andere vervuilers te verwaarlozen is" niet kon worden gevolgd. Zelfs in het geval dat het effect van het weren van personen- en bestelauto's rijdend op benzine van vóór 1 juli 1992 te verwaarlozen zou zijn, zoals de rechtbank ten onrechte stelt, zou dit gezien de rechtspraak van de Afdeling niet moeten leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, aldus de gemeente.

In het nieuwe besluit van de gemeente stelt het college dat uit onderzoek van het RIVM blijkt dat blootstelling aan NO<sub>2</sub> ook een zelfstandige invloed heeft op de gezondheid, dat in de Koersnota verschillende maatregelen zijn opgenomen die gericht zijn op het steeds verder terugdringen van de blootstelling aan elementair koolstof (EC) en op het verlagen van de concentraties NO<sub>2</sub>, dat uit prognoses van DCMR Milieudienst Rijnmond blijkt dat inzet op verlaging van de concentraties NO<sub>2</sub> zinvol is omdat uit de meerjarige gemeten concentratiedaling luchtverontreiniging naar voren komt dat zonder een integrale uitvoering van het pakket aan maatregelen uit de Koersnota naar verwachting pas in 2022 overal in Rotterdam aan de norm voor NO<sub>2</sub> voldaan zal worden, hetgeen een negatief effect heeft op de gezondheid van de Rotterdammer en dat het weren van benzineauto's van vóór 1992, als onderdeel van het integrale maatregelenpakket uit de Koersnota, in dat kader van groot belang is. Verder blijkt uit onderzoek dat de categorie personen- en bestelauto's rijdend op benzine 30 juni 1992 en ouder een relatief grote bijdrage aan emissies NO<sub>x</sub> en NO<sub>2</sub> concentratie levert en dat de evaluatie van de Koersnota 'Schone lucht' van 19 april 2017 bevestigt dat het weren van personen- en bestelauto's rijdend op benzine 30 juni 1992 en ouder een significant positief effect heeft op de luchtkwaliteit en de gezondheid van de Rotterdammers bevordert en dat uit de evaluatie van de Koersnota 'Schone lucht' van 19 april 2017 blijkt dat de afname van de uitstoot van NO<sub>x</sub> door het verkeer in het milieuzonegebied tussen oktober 2015 en november 2016 12% bedraagt (tabel 3.1) en dat hiervan 22% kan worden toegeschreven aan de categorie personen- en bestelauto's benzine 30 juni 1992 en ouder. Uit de in de in bijlage 4 opgenomen notitie "effect van auto's op benzine/LPG op de luchtkwaliteit in Rotterdam" van de DCMR Milieudienst Rijnmond van 1 augustus 2017 blijkt dat voornoemde bijdrage van 22% is opgebouwd uit 11% personenauto's op benzine en 11% personenauto's op benzine/LPG. Uit de in bijlage 4 opgenomen notitie "effect van auto's op benzine/LPG op de luchtkwaliteit in Rotterdam" van de DCMR Milieudienst Rijnmond van 1 augustus 2017 blijkt dat de bijdrage van het wegverkeer aan de totale concentratie NO<sub>2</sub> in het milieuzonegebied tussen oktober 2015 en november 2016 is afgenomen met 10-11%;

In hoger beroep krijgt de gemeente Rotterdam uiteindelijk gelijk.<sup>13</sup>: "Nu uit de cijfers die ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit volgt dat van het weren van de categorie personen- en bestelauto's rijdend op benzine van vóór 1 juli 1992 effect viel te verwachten, "heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat met deze maatregel een milieubelang wordt gediend."

Vervolgens overweegt de Afdeling:

*"Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen [...] behoeft niet elke maatregel op zichzelf 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. Gezien de ontheffingsmogelijkheden en de subsidies [...], is de Afdeling van oordeel dat de nadelige gevolgen van het verkeersbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het college heeft bij het vaststellen van het verkeersbesluit een belangenafweging gemaakt, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. De bestuursrechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. [...] Het college heeft de alternatieven onderzocht. Het heeft voldoende inzichtelijk gemaakt waarom het een keuze heeft gemaakt voor het instellen van een milieuzone voor personen- en bestelauto's rijdend op benzine van vóór 1 juli 1992 en op welke wijze de daarbij betrokken belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Met de flankerende maatregelen [...] heeft het college in voldoende mate rekening gehouden met de nadelige gevolgen die het verkeersbesluit voor autobezitters meebrengt. Ter zitting is gebleken dat van de ontheffingsmogelijkheden daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt en dat deze zodanig worden toegepast dat het*

---

<sup>13</sup> Uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861.

*niet nagenoeg onmogelijk is een ontheffing te verkrijgen, maar ook niet zodanig dat het effect van de regeling onderuit wordt gehaald. De rechtbank is dan ook ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de gevolgen voor de betrokken groep autobezitters onevenredig zijn in verhouding tot de met het verkeersbesluit te dienen doelen."*

Samenvattend: De Afdeling oordeelt dat uit de rapportages volgt dat het weren van de desbetreffende voertuigen een (positief) effect heeft op de luchtkwaliteit, waarmee is aangetoond dat met het besluit een milieubelang als bedoeld in de WVV is gediend. Ook hier geldt dat de bestuursrechter niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. Onderzoek naar alternatieven is uitgevoerd, Tevens is beoordeeld dat de betrokken belangenafweging inzichtelijk is; flankerende maatregelen houden rekening met de gevolgen voor autobezitters, maar gaan weer niet zover dat doelstelling van de milieuzone daardoor niet zou worden behaald.

Overigens heeft de gemeente Rotterdam na een bestuurswissel besloten om de milieuzone weer in te trekken.

### **Milieuzone Utrecht**

Bij besluit van 4 november 2014, gewijzigd op 11 november 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders "verkeersmaatregelen vastgesteld, inhoudende het plaatsen van waarschuwborden vanaf 1 januari 2015 en het plaatsen van verkeersborden C6 vanaf 1 mei 2015, ter vaststelling van een milieuzone voor een groot aantal, in het besluit genoemde, straten in de gemeente Utrecht".

In deze zaak speelde – onder meer - dat er aanvankelijk meer voertuigen geweerd zouden worden dan uiteindelijk gebeurde, en dat er aanvankelijk geen rekening was gehouden met omrijdeffecten.

Aan het besluit lag de volgende motivering ten grondslag. De gemeente Utrecht stelde zich vanaf 2009 ten doel de luchtkwaliteit en de bereikbaarheid van de stad Utrecht te verbeteren. Daartoe is de gemeente in 2009 gestart met het Actieplan Luchtkwaliteit 2009 (ALU), inhoudende een beleidskader en het treffen van maatregelen, dit met het doel de luchtkwaliteit te verbeteren en, daarmee, te voldoen aan de Europese normen voor fijnstof (PM10) en stikstofdioxide (NO2).

Vervolgens is in 2011, naar aanleiding van een monitoringsrapportage luchtkwaliteit en een door de Rekenkamers van de G4-gemeenten uitgebracht rapport ("Geen vuiltje aan de lucht"), geconstateerd dat er ondanks alle reeds genomen maatregelen nog een aantal potentiële knelpuntlocaties waren en dat het niet zeker zou zijn dat in 2015 aan de gestelde grenswaarden voor NO2 zal worden voldaan. Deze constatering heeft de gemeente Utrecht doen besluiten aanvullende luchtkwaliteitsmaatregelen te formuleren.

Vervolgens heeft de gemeente Utrecht een ontwerp-uitvoeringsprogramma opgesteld, "Gezonde lucht voor Utrecht", met aanvullende maatregelen. In opdracht van de gemeente Utrecht hebben Royal HaskoningDHV en TNO op 20 februari 2013 een advies uitgebracht over de effecten en de kosten van een, ten opzichte van het ALU, maar ook het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, aanvullend pakket luchtkwaliteitsmaatregelen (Eindrapportage "Herprogrammering maatregelen luchtkwaliteit Utrecht, Onderzoek aanvullende maatregelen 2015"). Het instellen van de milieuzone is een van deze maatregelen.<sup>14</sup> De Raad heeft op 3 en 30 oktober 2013 - kort samengevat - ingestemd met een milieuzone waarbij vervuilende voertuigen (Euro 0-2 diesel) worden geweerd.

In het hoger beroep rondom de milieuzone Utrecht ging het onder meer om de vraag of de rechtbank het besluit tot instelling van de milieuzone terecht heeft vernietigd wegens een motiveringsgebrek.

---

<sup>14</sup> Op dit advies zijn verschillende memo's van Royal Haskoning DHV en TNO gevolgd, gedateerd 26 april 2013, 1 juli 2013 en 2 september 2013, welke memo's specifiek gaan over de milieuzone en waarin onderzoek gedaan is naar de verschillende effecten bij verschillende pakketten te weren voertuigen.

De rechtbank had het bestreden besluit vernietigd omdat dit "bij de effecten genoemd in het bestreden besluit niet is geëxpliciteerd dat de milieuzone, zoals die daadwerkelijk na amendementen van de raad is vastgesteld, op minder motorvoertuigen ziet dan in de definitieve versie van het Uitvoeringsprogramma is weergegeven. Gelet daarop stelt SSLU<sup>15</sup> in beroep terecht dat de effecten zoals genoemd in het bestreden besluit in werkelijkheid lager zullen zijn dan door het college bij de beslissing op bezwaar genoemd."

De gemeente Utrecht voerde in hoger beroep aan dat het kleinere effect van de milieuzone wel is onderzocht door Royal Haskoning DHV en TNO en is meegenomen in het besluit van 25 maart 2015. De Afdeling gaat daar echter niet in mee en overweegt in haar uitspraak<sup>16</sup> als volgt:

*In het besluit van 25 maart 2015 wordt weliswaar verwezen naar het Uitvoeringsprogramma, het Onderzoek aanvullende maatregelen en drie door Royal Haskoning DHV en TNO opgestelde memo's van 26 april 2013, 1 juli 2013 en 2 september 2013, waarin specifieke varianten zijn uitgewerkt en waarin in tabel 7 van de memo van 1 juli 2013 de effecten van variant "012" ten opzichte van variant "00" zijn uitgewerkt, maar in het besluit van 25 maart 2015 zelf is niet beschreven wat de effecten op de luchtkwaliteit zijn van het feit dat de milieuzone op minder motorvoertuigen ziet dan in de oorspronkelijke variant.*

Verder ging het in het hoger beroep om de omrijdeffecten. Daarover overwoog de Afdeling als volgt:

*"De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat rekening is gehouden met de mogelijke neveneffecten van de milieuzone, waaronder de omrijdbewegingen. Uit het Onderzoek aanvullende maatregelen volgt dat een rekenkundige compensatie heeft plaatsgevonden voor het mogelijke negatieve effect van omrijdbewegingen. Voorts is in dat onderzoek en de memo's van 26 april 2013 en 2 september 2013 gemotiveerd waarom het te verwachten is dat het mogelijke negatieve effect van omrijdbewegingen beperkt is."*

Conclusie: Uit de uitspraken rondom de milieuzone Utrecht kan ten aanzien van de onderbouwing worden afgeleid dat een besluit zelf blijk moet geven van wat de milieueffecten zijn (en dus niet alleen maar verwijzen naar het rapport) en dat ook rekening gehouden moet worden met de negatieve effecten van het omrijden.

## **Tussenconclusie jurisprudentie**

Er worden uiteindelijk maar weinig besluiten vernietigd. Aanvankelijk vernietigde besluiten, bijvoorbeeld wegens een motiveringsgebrek, worden uiteindelijk na aanpassing alsnog akkoord bevonden. De enige keer dat een rechtbank heeft geoordeeld dat er na vernietiging geen nieuw besluit kon worden genomen omdat er geen deugdelijke motivering denkbaar (in geval van de milieuzone Rotterdam), heeft de Afdeling geoordeeld dat een alsnog gegeven motivering wel degelijk voldoende was.

De wegbeheerder heeft zowel beoordelingsruimte als beleidsruimte bij het nemen van een verkeersbesluit waarmee een milieu- en zero-emissiezone kan worden ingesteld. In de rechtspraak lijkt snel aangenomen te worden dat er een feitelijk effect op het milieu is en dat dus het milieubelang als bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de WvW aan de orde is. Dat zal bij nul-emissiezones niet anders zijn dan bij milieuzones. Denkbaar is dat dit voor alle stoffen geldt. Daarbij vaart de rechtspraak op de door het college van B&W ingebrachte rapportages, en toelichtingen daarop door het college van burgemeester en wethouders. Uit de jurisprudentie rijst het beeld dat de rapporten in de regel worden gevolgd, ongeacht de vraag welke uitgangspunten in deze rapporten worden gehanteerd. Zolang de uitgangspunten uit de rapportages de conclusie kunnen dragen dat er een sprake is van milieueffect, lijkt de rechtspraak deze rapporten voldoende te achten. In de loop van een procedure kunnen vragen ontstaan die tijdens de procedure nog beantwoord kunnen

---

<sup>15</sup> Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

<sup>16</sup> Uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300



worden. Denk aan ongewenste omrijdeffecten met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit in de omgeving, of uitstralingseffecten als gevolg van invoering van de zone met juist positieve effecten.

Het effect van invoering van de zone hoeft niet in absolute termen significant te zijn, zolang het maar deel uitmaakt van een pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en in het belang van de lokale bijdrage aan verbetering van het klimaat. De significantie van de maatregel lijkt volgens één uitspraak zelfs niet beoordeeld te hoeven worden.

Bij de evenredigheidstoets als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de AWB spelen de mogelijkheid van ontheffingen en hardheidsclausules, en eventuele subsidieregelingen een belangrijke rol. Bij nul-emissiezones zijn deze ontheffingen al landelijk geregeld.

Het is denkbaar dat een nul-emissiezone beperktere effecten zal hebben op luchtkwaliteit in steden waar al milieuzones in werking zijn. Het lijkt zeker dat nul-emissiezones ook kunnen worden ingezet voor stikstofreductie, mocht het effect op stikstof kunnen worden aangetoond. In alle gevallen (bij stikstof, roet, CO<sub>2</sub>) is sprake van positief effect op het milieu. Dat de achterliggende doelstellingen anders zijn, namelijk gezondheid of natuurherstel, vormt geen doorslaggevende rol bij de vraag of doorvoering daarvan is. De WVV biedt met de verwijzing naar de gevolgen voor het milieu zoals bepaald in de Wet Milieubeheer de wegbeheerder juist handvaten om in het belang van bescherming van mensen, dieren, planten en goederen etc. maar ook van de beheersing van het klimaat, verkeersmaatregelen te treffen.<sup>17</sup>

Welke beoordelingsaspecten moeten in beeld gebracht worden? Luchtkwaliteit en/of klimaat, als gemeente kan je kiezen, hoewel het in het kader van de vraag in welke mate welke het milieubelang aan de orde is logisch lijkt om beiden in kaart te brengen. Het detailniveau waarop effecten in beeld gebracht moeten worden hangt af van de lokale situatie. Zo was er in geval van de milieuzone Utrecht nog sprake van knelpunten op straatniveau, terwijl bij de milieuzone Amsterdam voor brom- en snorfietsen uitgegaan is van lokale piekbelastingen die zich voordoen zodra een brom- of snorfiets naast of voor een fietser rijdt.

Wat betreft de vraag of je emissies in kaart brengt of concentraties, daarvoor is geen vuistregel te geven. Wat wel en niet in de zone komt te liggen, welke wijken en straten precies wel en precies niet, het hangt af van de situatie per gemeente. Zo is in Amsterdam de milieuzone binnen de Ring A10 met een aantal uitzonderingsgebieden omwille van bedrijvigheid en weinig bewoning geaccepteerd. Ook is ten aanzien van de begrenzing aangegeven dat de Ring A10 voor alle bewoners bekend is en een natuurlijke begrenzing vormt, ook in het kader van handhaafbaarheid.

Het lijkt erop dat effecten op luchtkwaliteit zich binnen de zone moeten voordoen, maar dat kan ook voortkomen uit het feit dat alleen milieuzones beoordeeld waarin die effecten op luchtkwaliteit en dus gezondheid zich voornamelijk binnen de zone voordeden. Wat betreft klimaat gaat het bij het instellen van een nul-emissiezone om effecten die vooral bijdragen aan het bepalen van de klimaatdoelen op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

Wat betreft omrijdeffecten, lijkt het erop dat dit wel meegewogen wordt bij de beoordeling in de rechtspraak (zie milieuzone Utrecht). Echter, als dat niet was aangevoerd in bezwaar of in beroep, had het eventuele ontbreken van een berekening van de effecten naar alle waarschijnlijkheid geen rol gespeeld bij de beoordeling door de bestuursrechter. Het niet in kaart brengen van de effecten levert dus een risico op; het "gebrek" in het besluit kan in de loop van de procedure wel worden hersteld.

---

<sup>17</sup> In artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a WVV wordt verwezen naar de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de [Wet milieubeheer](#). Onder gevolgen wordt in ieder geval verstaan (1.1 tweede lid, onder a van de Wet milieubeheer) gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, en natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen. Op grond van voornoemd artikel onder b. worden onder gevolgen voor het milieu mede verstaan gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen, alsmede gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

Op de vraag of er feitelijk dient te worden geteld aan de hand van kentekenregistraties of aan de hand van modellaannames kunnen worden gedaan kan worden geantwoord dat beide kan. Hoe om te gaan met autonome ontwikkelingen, uitdovende effecten in de tijd en daaraan verwante rekenjaren, daar valt geen eensluidend antwoord op te geven. Inzicht in het tempo van autonome ontwikkelingen, afgezet tegen de verwachte ontwikkelingen door ingrijpen met een nul-emissiezone biedt natuurlijk inzicht in het verwachte effect van de maatregel.

Voor wat betreft de landelijke overgangsregelingen in het kader van de nul-emissiezone, (lokaal) ontheffingenbeleid en eventuele lokale subsidieregelingen geldt dat deze zeker een rol spelen bij de vraag of de besluitvorming niet onevenredig is met de met het besluit te dienen doelen. Immers wordt met dat soort maatregelen de ergste pijn verzacht.

Verder kunnen gemeenten op basis van verkeersmodellen berekeningen voor de stoffen PM<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub> en CO<sub>2</sub> maken: deze berekeningen op basis van verkeersmodellen worden in de jurisprudentie –tot nu toe in alle gevallen geaccepteerd worden. Voor gemeenten is dat vanuit het oogpunt van kosten voordelig.

## Onderbouwingsvarianten

### *Onderbouwingsvariant 1 Het Klimaatakkoord als onderbouwing*

In het Klimaatakkoord is afgesproken<sup>18</sup> dat

*"de 30-40 grotere steden in Green Deal Zero-Emissie Stadslogistiek (ZES)-verband uiterlijk in 2020 middelgrote zero-emissie zones (ZE-zones) vaststellen zoals die met ingang van 2025 voor goederenvervoer zullen gelden. Andere gemeenten kunnen zich hierbij aansluiten. Dit leidt naar verwachting tot een besparing van 1,0 Mton CO<sub>2</sub>. Voor de ZE-zones voor logistiek die met ingang van 2025 zullen gaan gelden, zal uiterlijk in 2020 (via een gestructureerd proces onder gezamenlijke regie van Rijksoverheid en gemeenten) vastgesteld worden hoe de invoering zal plaatsvinden, zodat het bedrijfsleven zich hierop tijdig kan voorbereiden. Voor wat betreft de verantwoordelijkheden voor de zero- emissie zones sluiten de verhoudingen en de kosten aan bij de bestaande afspraken in de Green Deal Zero-Emissie Stadslogistiek. Dit betekent dat de gemeenten net als nu verantwoordelijk zijn voor de afweging en de keuzes rondom de invoering en handhaving van een zone (en de eventueel daaraan verbonden kosten voor bijvoorbeeld het plaatsen van borden en camera's). De Rijksoverheid richt zich waar nodig op het faciliteren van de aspecten die grens overstijgend spelen zoals bijvoorbeeld de reeds ingezette aanpassing van de landelijke regelgeving. Bij de nadere uitwerking wordt onder andere aandacht besteed aan de situatie van kleine ondernemers met bestelbussen, om zo aan te kunnen sluiten bij natuurlijke momenten van investeringen. Andere gemeenten, die in een later jaar een zero- emissie zone instellen, zullen dit minimaal vier jaar van tevoren aankondigen ten behoeve van een gestructureerde voorbereiding voor overheid en bedrijfsleven."*

Een deelnemende gemeente zou kunnen betogen dat in het Klimaatakkoord doorgerekend is dat doorvoering van de zero-emissiezones door de deelnemende gemeenten leidt tot een besparing van 1,0 Mton CO<sub>2</sub> en dat daarmee het effect op het milieu<sup>19</sup> vaststaat. Ook zou een deelnemende gemeente in het kader van de evenredigheid van de maatregel kunnen naar het Tijdelijk besluit<sup>20</sup>, waarin overgangsregelingen, vrijstellingen en ontheffingen zijn opgenomen.

Onzeker is of dit voldoende is. Want in welke mate wordt dat effect bereikt door invoering van de desbetreffende lokale nul-emissiezone van die specifieke gemeente? Bovendien heeft doorvoering van een nul-emissiezone ook effecten op luchtkwaliteit, maar de mate waarin die effecten zich voordoen is niet onderzocht of onderbouwd. Op grond van het bepaalde in artikel 21 BABW en de artikelen 3:2-3:4 van de AWB en de hiervoor vermelde jurisprudentie dienen die belangen wel in kaart te worden gebracht, ook voor de lokale situatie, en tegen elkaar afgewogen te worden. De verwijzing naar het Klimaatakkoord zegt wellicht onvoldoende over de mate waarin de belangen in de lokale situatie zijn betrokken en tegen elkaar afgewogen. Nu niet duidelijk is in welke mate er effecten zijn van de nul-emissiezone op de lokale situatie binnen de luchtkwaliteits- en

---

<sup>18</sup> <https://www.klimaatakkoord.nl>, zie onderdeel C2 Mobiliteit

<sup>19</sup> Als bedoeld in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de WVV

<sup>20</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048337/2023-07-01>

klimaatdoelstellingen voor de betrokken gemeente, is de belangenafweging minder inzichtelijk. De vraag is hoe de rechter hier naar gaat kijken in het kader van de evenredigheidstoets.

#### *Onderbouwingsvariant 2a Verwijzen naar eerdere berekeningen van eigen gemeente*

De gemeente Den Haag heeft in 2021 al effectberekeningen gedaan van een nul-emissiezone per 2025. Bij het voorbereiden en nemen van een besluit dienen alle relevante feiten en omstandigheden in kaart te worden gebracht en dient beoordeeld te worden in welke mate het belang van het milieu betrokken is. Het lijkt in dit verband dat aan een effectberekening uit 2021 – al dan niet geactualiseerd – zeker nog betekenis toegekend kan worden.

#### *Onderbouwingsvariant 2b Verwijzen naar berekeningen van vergelijkbare gemeenten*

Uitgangspunt hierbij is dat er berekeningen zijn van zes gemeenten: twee grote, twee middelgrote en twee kleine; en dat de uitkomsten per soort gemeente gelijkwaardig zijn. Dan kan een 7<sup>e</sup> of 8<sup>e</sup> gemeenten misschien wel aangeven dat het binnen een bepaalde categorie (bijv. middelgrote gemeente) valt en dat ervan uitgegaan wordt dat het effect gelijkwaardig is.

Mogelijk heeft dit kans van slagen. Daarbij lijkt echter wel van belang dat een gemeente kan aantonen waarom de gemeente tot dezelfde categorie behoort als de gemeente waarvoor een effectberekening is gemaakt. De vraag is of dat op alle punten mogelijk is, en of het aantonen dat de gemeente gelijkwaardig is aan de gemeente waarvan de rapportage wordt gebruikt niet net zoveel inspanning en middelen vergt als het opstellen van een effectrapportage voor de lokale situatie. Maar mocht het overtuigend kunnen worden aangetoond, dan lijkt het zeker een optie.

#### *Onderbouwingsoptie 3 - Uitvoeren gemeente-specifiek onderzoek met effectberekeningen.*

Gezien de hiervoor uiteengezette vuistregels is dit de meest veilige optie. De gemeente brengt de specifieke belangen zoveel als mogelijk in kaart, beschrijft aan de hand van de effecten in welke mate de milieubelangen aan de orde zijn, brengt ook in kaart op hoeveel voertuigen de toelatingseisen betrekking hebben, en kan zo een inzichtelijke afweging maken tussen de verkeersbelangen als bedoeld in artikel 2 van de WVV, en daarbij ook afwegen of de nadelige gevolgen voor betrokkenen niet onevenredig zijn ten aanzien van de doelstellingen die met het besluit worden beoogd.

### **De maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA)**

Het bereiken van luchtkwaliteits- en klimaatdoelstellingen is voor gemeenten een maatschappelijke uitdaging. De zogenoemde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is 1 van de instrumenten die beleidsmakers ter beschikking staat om onderbouwde voorstellen te doen voor de aanpak van dit soort maatschappelijke uitdagingen. Een MKBA geeft inzicht in de positieve en negatieve effecten van beleidsopties op de maatschappij en helpt bij het verbeteren en vergelijken van en kiezen tussen verschillende oplossingsrichtingen.

Een effectstudie aan de hand van een MKBA-model geeft goed zicht op de maatschappelijke kosten en baten die het doorvoeren van een nul-emissiezone met zich meebrengt. Ook kunnen verschillende scenario's worden doorgerekend. De Rijksoverheid heeft een handreiking opgesteld<sup>21</sup> waarmee een beeld wordt geschetst van (de mogelijkheden en meerwaarde van) het instrument en toont wat er in grote lijnen komt kijken bij het (laten) uitvoeren van een MKBA.

### **Conclusie**

Wanneer de verschillende onderbouwingsoptie worden beoordeeld op juridische risico's en "moeite" dan kunnen we het volgende concluderen:

---

<sup>21</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-82a67f4ced8c6cd2e8596579cea9b8bc94f0d9f9/pdf>

Optie 1 kost aanvankelijk de minste moeite (aan kostbare effectrapportages en tijd). Daartegenover staat wel het meeste risico dat de onderbouwing in een juridische procedure als gebrekkig wordt beschouwd, zeker op het moment dat belanghebbenden gaan procederen en naar voren brengen dat het besluit onvoldoende is onderbouwd. Daar komt bij dat het risico is dat er in de loop van de procedure alsnog een effectrapportage moet worden opgeleverd.

Optie 2a, waarbij gebruik wordt gemaakt van een eerdere effectberekening, lijkt met weinig nieuwe inspanningen (wellicht een actualisatie) toch tot een houdbaar resultaat te kunnen leiden. Optie 2b is ook zeker kansrijk, mits goed kan worden onderbouwd dat op de relevante punten de gemeenten daadwerkelijk vergelijkbaar zijn.

Optie 3 gaat gepaard met het meeste werk en de meeste moeite, maar is gezien de jurisprudentie de minst risicovolle optie.

Tot slot wordt het volgende nog opgemerkt. Indien een besluit van een bestuursorgaan een gebrek heeft, bijvoorbeeld in het kader van de motivering, dan kan de rechter het bestuursorgaan de gelegenheid geven om dit gebrek tijdens de beroepsprocedure te herstellen (zie voor de voorwaarden artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht). Dit gebeurt in een tussenuitspraak, waarin het bestuursorgaan een termijn van een bepaald aantal weken krijgt om het gebrek in het besluit te herstellen. Het kan dus zijn dat een rechter op basis van een nadere motivering alsnog akkoord gaat met het besluit.

## **Bijlage bij notitie onderbouwing verkeersbesluit nul-emissiezones**

### **Relevante wet- en regelgeving**

#### Algemene wet bestuursrecht (AWB)

##### *Artikel 3:2*

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

##### *Artikel 3:4*

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

##### *Artikel 3:46*

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

#### Wet milieubeheer

##### *Artikel 1.1*

(...)

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen:

- a. worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen;
- b. worden onder gevolgen voor het milieu mede verstaan gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen, alsmede gevolgen die verband houden met

het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting;  
(...)

#### Wegenverkeerswet 1994 (WVW)

##### *Artikel 2*

1. De krachtens deze wet vastgestelde regels kunnen strekken tot:

- a.** het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b.** het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c.** het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d.** het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

**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](#);
- b.** het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

##### *Artikel 14*

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels vastgesteld omtrent het toepassen van verkeerstekens en onderborden alsmede omtrent het treffen van maatregelen op of aan de weg tot wijziging van de inrichting van de weg of tot het aanbrengen of verwijderen van voorzieningen ter regeling van het verkeer. Bij ministeriële regeling worden nadere regels vastgesteld betreffende het toepassen van verkeerstekens en onderborden. Bij ministeriële regeling worden voorschriften vastgesteld betreffende inrichting, plaatsing, kleur, afmeting en materiaal van verkeerstekens en onderborden.

##### *Artikel 15*

1. De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens een verkeersbesluit.

(...)

##### *Artikel 18*

1. Verkeersbesluiten worden genomen:

(...)

d. voor zover zij betreffen het verkeer op andere wegen door burgemeester en wethouders, of krachtens besluit van hen, door een door hen ingestelde bestuurscommissie.

#### Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV)

##### *Artikel 86e*

1. De geslotenverklaring krachtens verkeersbord C22c van bijlage 1 vanwege een nul-emissiezone is met ingang van 1 januari 2025 van toepassing op bedrijfs- en vrachtauto's, met uitzondering van emissieloze voertuigen.

2. Onder verkeersbord C22c wordt onderbord C22c1 geplaatst.

#### Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW)

##### *Artikel 8*

(...)

4 Bij verkeersborden C22a, respectievelijk C22c, van bijlage 1, behorende bij het RVV 1990, worden een of meerdere onderborden geplaatst als bedoeld in de artikelen 86d en 86e van het RVV 1990.

##### *Artikel 9*

1. Boven de verkeersborden A1, C1, C6 tot en met C22c, E1, E3, E9, G5 en G7 van [bijlage 1, behorende bij het RVV 1990](#), kan het woord «zone» worden aangebracht. Hieraan kan een aanduiding van het gebied van de zone worden toegevoegd.

#### *Artikel 12*

De plaatsing of verwijdering van de hierna genoemde verkeerstekens moet geschieden krachtens een verkeersbesluit:

**a.** de volgende borden:

- **I** de borden die zijn opgenomen in de hoofdstukken A tot en met G van [bijlage 1, behorende bij het RVV 1990](#), uitgezonderd de borden C22 en E9, alsmede de borden E4, E12 en E13 tenzij onder deze verkeersborden een onderbord als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel d, wordt aangebracht, dan wel toepassing wordt gegeven aan artikel 8, derde lid;

#### *Artikel 21*

De motivering van het verkeersbesluit vermeldt in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.