

Memorandum

Aan De Stichting Connekt - de heer H. Wagter
Van Marijn Bodelier en Godfried van Berkel, advocaten
Datum 4 november 2021
Betreft Dynamisch toegangssysteem verkeerzone (i-zone)

Inleiding

U verzocht ons te adviseren of, en hoe, een zone gesloten kan worden verklaard voor verkeer met uitzondering van voertuigen, die deelnemen aan een programma dat toegang biedt op basis van dynamisch veranderende criteria ("smart access" / "i-zone").

Deze vraag beantwoorden wij in deze notitie, in die zin dat dit stuk moet worden gezien als een document dat de basis kan zijn voor een discussie over de wijze waarop een dynamisch toegangssysteem kan worden vorm gegeven. Wij gaan in deze notitie uitsluitend in op de juridische kant van de vraag, niet de technische en beleidsmatige. Ook gaan wij niet in op de mogelijkheid om een ontheffingssystematiek te hanteren nu dat betekent dat aan individuele gebruikers beschikkingen zullen moeten worden verstrekt en dat, naar wij begrijpen, volgens u niet past in een "smart access" systeem.

Hierna komen in het kader van de beantwoording van uw vraag achtereenvolgens aan de orde:

1. een management samenvatting van onze bevindingen
2. een korte beschrijving van het juridische kader voor verkeersbesluiten.
3. een beschrijving welke verkeerstekens en besluitvorming concreet voor een dynamisch toegangssysteem zouden kunnen worden gebruikt en welke juridische eisen daaraan worden gesteld.

Managementsamenvatting

De huidige wet- en regelgeving voorziet in de mogelijkheid om een geslotenverklaring bij verkeersbesluit van burgemeester en wethouders in te stellen en uitzonderingen toe te staan voor bepaalde soorten verkeer. Dit is mogelijk door het betreffende verkeersbord te voorzien van een onderbord waarop de uitgezonderde categorie wordt aangeduid.

Naar onze mening bieden wet- en regelgeving ruimte om deze uitgezonderde categorieën dynamisch vast te stellen, mits daarbij onder meer wordt voldaan aan de eisen van rechtszekerheid, doelmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Dat zal kenbaar in het verkeersbesluit moeten worden gemotiveerd in het licht van de door de Wegenverkeerswet gesanctioneerde doelen (onder meer: het verzekeren van de veiligheid op de weg, het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer, het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte hinder of overlast alsmede gevolgen voor het milieu, het bevorderen van een doelmatig of zuinig energieverbruik).

Juridisch kader voor het instellen een smart-access-zone (“i-zone”)

Het plaatsen van verkeersborden waarmee een zone voor smart access wordt ingesteld, moet gebeuren krachtens een verkeersbesluit. Burgemeester en wethouders hebben een zekere mate van beleidsruimte daarbij. Het besluit moet echter dienstig zijn aan een of meer van de in de Wegenverkeerswet bepaalde doelen, zoals verkeersveiligheid, beperking milieugevolgen of energiebesparing.¹ Waar meerdere doelstellingen worden beoogd, moet in de motivering van het verkeersbesluit worden aangegeven hoe de belangen tussen die doelstellingen zijn afgewogen. Op een verkeersbesluit zijn bovendien de algemene vereisten voor besluiten van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing ter zake zorgvuldige voorbereiding, belangenafweging en motivering.

Uit de gepubliceerde rechtspraak over milieuzones valt op te maken dat de motivering van effectiviteit en proportionaliteit van de maatregel ten volle wordt getoetst.² Voor smart-access-zones zou dat betekenen, dat van elk criterium dat op zichzelf of in combinatie met andere criteria kan worden gebruikt om toegang te

¹ Zie artikel 2 leden 1, 2 resp. 3 WVV 1994.

² Zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam 14 juni 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4469, over de milieuzone in die plaats.

beperken, moet worden onderbouwd dat het dienstig is aan de in de Wegenverkeerswet genoemde doelen en dat het effectief en proportioneel is.

Op grond van artikel 67 lid 1 RVV 1990 kan een onderbord een nadere uitleg van het verkeersbord bevatten. Die uitleg kan inhouden dat het bord niet of juist wel geldt voor een op het onderbord aangeduide categorie weggebruikers. Mits de aanduiding van die categorie voor de weggebruiker voldoende duidelijk is, heeft die bindende werking en kan overtreding van het uit de combinatie van verkeersbord en onderbord voortvloeiende verbod of gebod worden gehandhaafd. De wet schrijft geen bepaalde vorm voor waaraan onderborden moeten voldoen. De rechter toetst in het voorkomende geval of een weggebruiker redelijkerwijs had moeten begrijpen wat de strekking was van het verkeersteken en de uitzonderingen daarop.³

In het geval van een smart-access-zone waarbij alleen deelnemers aan een smart-access-voorziening zijn uitgezonderd van een algemene geslotenverklaring, verwachten wij niet dat de rechtszekerheid van weggebruikers in het geding zal zijn. Wie deelneemt aan de voorziening is daarvan op de hoogte en voor de overige weggebruikers is de geslotenverklaring duidelijk.

In bepaalde gevallen schrijft het RVV 1990 dwingend voor dat bij een bepaald verkeersbord altijd een bepaald onderbord wordt geplaatst.⁴ Dat sluit naar ons oordeel echter niet uit dat een tweede onderbord wordt geplaatst waarmee ook een (andere) uitzondering wordt bepaald.

Het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) geeft voorschriften die het bevoegd gezag in acht moet nemen bij treffen van verkeersmaatregelen. Daaronder valt ook het plaatsen van geslotenverklaringen, zoals het aanwijzen van een smart-access-zone en de aanduiding daarvan door het plaatsen van verkeersborden. Artikel 8 BABW geeft de wegbeheerder de mogelijkheid om met onderborden de werkingssfeer te beperken van verkeersborden die een geslotenverklaring inhouden. De wegbeheerder heeft daarin een zekere vrijheid. Dat geldt ook voor een beperking van de werkingssfeer door middel van een onderbord.⁵

³ Op grond van artikel 20 WVV 1994 kan iedere belanghebbende tegen een verkeersbesluit tot plaatsing van verkeerstekens beroep instellen bij de rechtbank. Ook na handhaving (gewoonlijk administratiefrechtelijk volgens de WAHV) kan de begrijpelijkheid van een verkeersteken worden getoetst.

⁴ Zie bijv. artikel 86e RVV 1990, waarin is bepaald dat bij verkeersbord C22c altijd onderbord C22c1 wordt geplaatst.

⁵ Artikel 8 sub a, onderdeel I in samenhang met artikel 14 BABW.

Mogelijke bebording bij een dynamisch toegangssysteem

Een zone die gesloten is voor alle bestuurders dan wel voor bepaalde soorten motorvoertuigen kan worden aangeduid met de bestaande verkeersborden van de bijlage bij het RVV 1990, zoals de verkeersborden C1 (gesloten voor alle bestuurders), C6 (gesloten voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen), C7 (gesloten voor vrachtauto's) of C12 (gesloten voor alle motorvoertuigen). Met een onderbord kan vervolgens worden aangeduid dat deelnemers aan een smart-access-voorziening van de geslotenverklaring zijn uitgezonderd. Naar onze mening is de rechtszekerheid niet snel in het geding zolang algemeen kenbaar is wat de smart-access-voorziening inhoudt en hoe daaraan kan worden deelgenomen.

Hoewel wet- en regelgeving tot nu toe niet in een systeem van dynamische toegang voorzien, is dat naar onze mening geen belemmering een dergelijke zone in te stellen. Het betekent wel dat voor de onderbouwing van het verkeersbesluit niet kan worden teruggegrepen op een bestaand kader, zodat alle relevante aspecten in het verkeersbesluit zullen moeten worden uitgewerkt.

Een mechanisme om de exacte criteria voor toegang tot de verkeerszone van tijd tot tijd aan te kunnen passen, zal transparant en toetsbaar in het verkeersbesluit moeten worden uiteengezet. Daarbij zal naar onze mening moeten worden gemotiveerd, waarom "smart access" noodzakelijk en doelmatig is en niet hetzelfde doel kan worden bereikt door van tijd tot tijd een nieuw verkeersbesluit te nemen waarin de actuele criteria worden vastgelegd. Ook zal bij de bebording ervoor moeten worden gewaakt dat voor de weggebruiker voldoende duidelijk is aan welke eisen moeten worden voldaan om de zone binnen te mogen rijden.
