

Milieuzones: (Im)populair

Steeds meer ondernemers in allerlei sectoren worden geconfronteerd met het probleem dat (hun) vrachtauto's niet meer de centra van steden inkomen. Al negen steden hebben een zogenoemde milieuzone ingesteld om de luchtkwaliteit in hun stad te verbeteren en maar liefst tien steden gaan dit op korte termijn doen. De transportsector vreest een miljoenschade als de Maasvlakte en Maasvlakte II in 2013 milieuzones worden. Het is voor ondernemers van groot belang de vinger aan de pols te houden, want zowel de invoering van deze milieuzones als het beleid voor vrijstellingen moeten met hen worden afgestemd. De juridische aspecten van het instellen van milieuzones en het verkrijgen van de vrijstellingen worden echter vaak als erg onduidelijk ervaren.

Onduidelijk

Milieuzones zijn erg populair bij gemeenten. Gemeentebesturen staan in de rij om ze in te stellen. Den Haag bevordert het instellen van milieuzones: in april van 2009 werd een aantal landelijke regels gewijzigd om de invoering van milieuzones door gemeenten gemakkelijker te laten verlopen. Milieuzones worden doorgaans ingesteld voor de binnenstad, maar de Amsterdamse milieuzone geldt bijvoorbeeld voor vrijwel het gehele gebied binnen de Ring A10. Kort gezegd mogen alleen vrachtauto's met Euronorm 4 of hoger zulke milieuzones inrijden. Daarnaast zijn vrachtauto's met Euronorm 2 of 3 toegestaan, mits zij over een – vaak erg kostbaar – ge-

certificeerd roetfilter beschikken. De komende jaren zullen deze eisen steeds strenger worden. De vereisten voor deze Euronormen zijn vastgelegd in Europese wetgeving, waarbij Euronorm 1 de meest vervuulende categorie betreft en Euronorm 5, die september dit jaar van kracht wordt, de meeste schone is. Euronorm 6 zal waarschijnlijk in 2014 worden ingevoerd. Vanaf januari 2010 zullen alle vrachtwagens met Euronorm 2 of lager de milieuzones niet meer in mogen rijden, evenals vrachtwagens met Euronorm 3 die ouder zijn dan 8 jaar. Vanaf 2013 zijn alleen nog vrachtauto's met Euronorm 4 toegestaan. Ook over deze Euronormen bestaat veel onduidelijkheid. Wie 'Euronorm 5' intypt in Google krijgt als eerste resultaat: 'Nieuwe Euronorm, wie snapt 'm?'.

Al deze eisen blijken overigens niet bepaald uit het nieuwe, in april jongstleden onthulde, verkeersbord. Het zal voor veel vrachtauto's, zeker die uit het buitenland, niet altijd duidelijk zijn of ze wel of niet de zone in mogen rijden. Maar ook juridisch gezien bestaat veel onduidelijkheid over de milieuzones. Opmerkelijk, want het geheel weren van bepaalde type vrachtwagens is een vergaand middel. Aan minder ingrijpende alternatieven – zoals het slechts op bepaalde uren toestaan van vrachtverkeer – wordt tegenwoordig nauwelijks meer gedacht. Gelukkig zijn er ook uitzonderingen. Heerlen bijvoorbeeld nam onlangs het besluit toch geen milieuzone in te stellen, juist omdat het vond dat het nemen van andere minder ingrijpende maatregelen voldoende

was om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren.

Geen eenrichtingsverkeer

Zoals wel vaker wil Nederland ook wat betreft de invoering van roetfilters voorop lopen in Europa. De Europese Commissie floot eerder Nederland zelfs terug. Nederland wilde volgens de Commissie simpelweg te snel roetfilters verplicht stellen. Eind vorig jaar besliste het Europese Hof van Justitie echter dat de Commissie Nederland niet had mogen terugfluiten. Hetzelfde Hof oordeelde in een andere uitspraak dat als gemeenten milieuzones willen instellen, zij dit niet zomaar eenzijdig kunnen doen. De voornaamste voorwaarde die het Hof stelt is dat alle belangen moeten worden meegewogen, niet alleen het milieubelang. Dit betekent dat de gemeenten en het Rijk bij het vaststellen van regelgeving overleg moeten plegen met het bedrijfsleven. Met name de aanwezigheid van goede alternatieven kan volgens het Europese Hof van Justitie een reden zijn om van het instellen van een milieuzone af te zien. Uit weer andere uitspraken van dit Hof blijkt dat de gemeenten de betrokken marktdeelnemers redelijkerwijs in staat moeten stellen zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

Deze Europese eisen van goede belangenafweging, het plegen van overleg, het zoeken naar goede alternatieven en gunnen van een aanpassingsperiode gelden niet alleen voor gemeenten. Ook de wetgever in Den Haag moet zich wat betreft de nationale regelge-

ving aan deze vereisten houden. Er is daarom voor gekozen om het instellen van nationale regels voor de milieuzones te regelen door middel van een convenant tussen de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat, de vervoerdersorganisaties EVO, Koninklijk Nederlands Vervoer en Transport en Logistiek Nederland, een aantal gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit convenant regelt de milieuzones voor vrachtauto's. De tekst van een tweede convenant voor bestelauto's ligt al klaar, maar zal voorlopig niet worden uitgevoerd nu uit onderzoek van TNO blijkt dat de oude bedrijfswagens waarvoor dit convenant zou gelden, niet veel vervuilerder blijken dan nieuwere types.

Convenant niet in rechte afdwingbaar

Een dergelijke convenant heeft weinig tot geen juridische waarde, al is het een overeenkomst. In het convenant zelf is opgenomen dat het niet in rechte afdwingbaar is. Dit is in zekere zin jammer, want de hierboven genoemde Europese eisen zijn er in terug te vinden. Het convenant stelt bijvoorbeeld expliciet dat milieuzones in binnensteden een middel zijn, geen doel. Met andere woorden, er moet worden gekeken of dit zware middel echt moet worden ingezet om de luchtkwaliteit in de binnenstad te verbeteren, of dat er meer misschien ook minder vergaande alternatieven toereikend zouden kunnen zijn. Het convenant stelt dan ook dat het voor gemeenten van groot belang is om 'in overleg met belanghebbenden te onderzoeken welke emissiebronnen debet zijn aan een slechte luchtkwaliteit en welke maatregelen nodig zijn.' Volgens het convenant kan het instellen van een milieuzone pas worden overwogen als maatregelen zoals het verlagen van de snelheid en het verbeteren van de doorstroming van het verkeer, onvoldoende verbetering van de luchtkwaliteit tot gevolg hebben. Het convenant stelt dat de bijdrage van het instellen van een

milieuzone aan de verbetering van de luchtkwaliteit 'moet worden afgezet tegen de bijdragen van overige maatregelen'. Er dient kortom steeds een – voor derden kenbare – belangenafweging plaats te vinden.

Het convenant is niet in rechte afdwingbaar en geeft gemeenten dus ook niet de bevoegdheid om milieuzones in te stellen. De vraag is hoe dit dan wel gebeurt. De juridische weg die hiervoor wordt gebruikt, wordt vaak als complex ervaren. Gemeenten doen dit op basis van de Wegenverkeerswet, terwijl in deze wet in principe geen (expliciete) bevoegdheden staan voor de gemeente om zulke milieuzones in te stellen.

Merkwaardigerwijs stellen gemeenten in hun besluitvorming hierover dat ze dit (ook) doen op basis van het convenant zelf. Juridisch gezien is dit onmogelijk, aangezien een convenant alleen regels kan bevatten over de uitoefening van bestaande bevoegdheden; een convenant kan geen nieuwe bevoegdheden creëren.

Ontheffingen

Om dezelfde reden moet ook de opsomming van de voertuigen die volgens het convenant vrijgesteld zijn van het milieuzoneverbod, worden overgenomen in gemeentelijke regelgeving. Het gaat hier om een bonte verzameling van voertuigen, namelijk kraanwagens, hoogwerkers, betonmixers, betonmolens en betonpompen, zuigwagens en kolkenzuigers, brandweerwagens, winkelauto's, reinigingswagens, gepantserde voertuigen, exceptioneel transport, verhuisauto's, kermisauto's en circusauto's. Sinds april 2009 worden ook militaire voertuigen uitgezonderd. Regelmatig komt in de Tweede Kamer de vraag aan de orde of hier niet nog andere typen voertuigen aan kunnen worden toegevoegd. Landelijke ontheffingen voor bepaalde typen voertuigen – die dus ontheffing verlenen voor alle bestaande en nog in te stellen milieuzo-

nes – zijn wel mogelijk. Het convenant heeft hiervoor een stuurgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van alle partijen. Juridisch gezien beslist de directeur van het agentschap Sen-terNovem, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. Deze directeur is gemandateerd door de gemeenten en beslist namens hen. De gemeenten zijn dus gezamenlijk eindverantwoordelijk voor de ontheffingen. Dit is een juridische constructie die weinig voorkomt en die ook wat lastig verenigbaar is met de rechtspraak van de Raad van State over mandatering. Al met al een ongewone en complexe methodiek die de effectiviteit van de milieuzones niet zal bevorderen en die als gevolg heeft dat ook de rechtsbeschermingsmogelijkheden vaak als onduidelijk worden ervaren.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat er verschillende haken en ogen zitten aan de complexe regelgeving rondom de milieuzones. En dat terwijl de bedrijfs-economische gevolgen voor ondernemers zeer groot kunnen zijn. Juist in de huidige economische omstandigheden is dit een onwenselijke situatie. Voor zowel het instellen als vrijstellen van milieuzones geldt dat er een goede belangenafweging moet plaatsvinden en overlegd moet worden met betrokken ondernemers. De Europese en landelijke eisen zijn over het algemeen gunstig voor ondernemers, maar zijn helaas niet altijd terug te vinden in de uitwerking hiervan door gemeenten. Gezien het grote aantal steden dat van plan is op korte termijn een milieuzone in te stellen, is het van belang dat deze vereisten in de praktijk ook worden nageleefd.

Mr.dr. A.D.L. (Allard) Knook
Vastgoed & Overheid, cluster
bestuursrecht
T +31 30 2121 242
E allard.knook@cms-dsb.com