

De Wet geluidhinder en het oneigenlijk gebruik van de 30 km-zone Programma Duurzaam Veilig onvoldoende afgestemd op ruimtelijk beleid en geluidsbeleid

Programma Duurzaam Veilig onvoldoende afgestemd op ruimtelijk beleid en geluidsbeleid

J.M.H.F. Teunissen, P.C.M. Heinen, datum 01-02-2004

Datum	01-02-2004
Auteur	J.M.H.F. Teunissen, P.C.M. Heinen
Vakgebied(en)	Milieurecht (V)

Sinds 1992 zijn op grond van de Wet geluidhinder wegen met een snelheidslimiet van 30 kilometer vrijgesteld van de geluidzoning, waardoor niet meer behoeft te worden voldaan aan de wettelijke verplichtingen. De praktijk van de afgelopen jaren - waarbij ook wegen met relatief hoge verkeersintensiteiten en een dienovereenkomstige geluidsbelasting zijn aangewezen als 30 km-wegen - wijst er op dat van deze vrijstellingsmogelijkheid oneigenlijk gebruik wordt gemaakt.

Als één van de onderdelen van de MDW^[1]-operatie had het paarse kabinet de modernisering van het geluidbeleid ter hand genomen. Dit heeft o.m. geleid tot de opstelling van een concept-wetsvoorstel Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG).

Beoogd werd een vereenvoudiging van de geluidregelgeving en decentralisatie van het geluidhinderbeleid naar de lokale overheden, o.a. omdat dit meer mogelijkheden zou bieden voor maatwerk en voor een integrale afweging van geluidhinderaspecten in het kader van de ruimtelijke ordening^[2]. Omdat het wetsvoorstel MIG op onderdelen niet paste in het strategische akkoord van het (eerste) kabinet-Balkenende, zag dit kabinet af van voortzetting van de procedure^[3]. Met name de verplichting tot opstelling van een geluidsplan en het stellen van een landelijke geluidgrenswaarde werden beschouwd als vormen van overdreven regelzucht. En vooral: het werd te duur. De Wet geluidhinder - die zou worden afgeschaft - zal dus vooralsnog gewoon van kracht blijven. Wel zal 'het gedachtegoed van MIG' (deregulering en decentralisatie) stapsgewijs (in tranches) worden verwerkt in de Wet geluidhinder. Daarbij zal in ieder geval ook de op 18 juli 2002 gepubliceerde Europese Richtlijn omgevingslawaai (richtlijn nr. 2002/49/EG, PbEG L 189) moeten worden betrokken. Deze richtlijn moet binnen twee jaar zijn geïmplementeerd in de nationale regelgeving^[4].

Voor de eerste tranche wordt gedacht aan versimpeling van de geluidsnormering door introductie van een uniforme dosismaat (de Lden^[5]) en vereenvoudiging van de 'hogere-waarde-procedure', waarbij gemeentebesturen eigen bevoegdheden krijgen om lokaal maatwerk te kunnen leveren. Tevens wordt overwogen gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden via de Stad en Milieu-aanpak af te wijken van de landelijke grenswaarde^[6].

Wat hierbij buiten beeld blijft, is dat de Wet geluidhinder de afgelopen jaren reeds in belangrijke mate is uitgehold als gevolg van een oneigenlijk gebruik van de 30 km-zone in het kader van het landelijke programma 'Duurzaam Veilig'.

1 De Wet geluidhinder en de wegezonering

Ingevolge de Wet Geluidhinder (Wgh), die in 1982 voor belangrijke onderdelen in werking trad, zijn in beginsel alle wegen in Nederland *van rechtswege* voorzien van een geluidzone (waarvan de breedte afhankelijk is van - kort gezegd - het aantal rijstroken, de ligging binnen of buiten stedelijk gebied, de (toekomstige) verkeersintensiteit en de maximumsnelheid). Geluidzones vormen een aandachtsgebied waarbinnen de geluidsnormen voor geluidsgevoelige bestemmingen in acht behoren te worden genomen. Voorafgaande aan de aanleg of (in bepaalde gevallen ook) de reconstructie van een weg alsmede in het kader van de voorbereiding van bestemmingsplannen of vrijstellingsbesluiten ex art. 19 WRO, die (mede) betrekking hebben op gebieden die gelegen zijn binnen een zone langs een weg, moet een akoestisch onderzoek worden uitgevoerd, waarbij o.a. moet worden berekend wat de tengevolge van het wegverkeer aanwezige en te verwachten geluidsbelasting zal zijn op de gevels van woningen en andere geluidsgevoelige objecten^[7]. Daarbij wordt uitgegaan van een voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) op de gevel van geluidsgevoelige bestemmingen binnen een zone^[8].

Over (de wijze van uitvoering van) dit akoestisch onderzoek en de daarbij te hanteren berekeningsmethoden zijn door de Minister van VROM regels gesteld in het op art. 102 Wgh steunende Reken- en Meetvoorschrift Verkeerslawaai (RMV)^[9].

Naast een voorkeursgrenswaarde zijn bovengrenzen vastgesteld, die nimmer overschreden zouden mogen worden: de maximaal toelaatbare geluidsbelasting. Als blijkt dat niet kan worden voldaan aan de voorkeursgrenswaarde en de geluidsbelasting van de gevel(s) ligt of komt te liggen in de bandbreedte tussen voorkeursgrenswaarde en maximale geluidsbelasting, is onder bepaalde voorwaarden het realiseren van geluidsgevoelige bestemmingen en/of een weg tóch mogelijk na een ontheffing van gedeputeerde staten, waarbij een 'hogere grenswaarde' is vastgesteld (d.w.z. 'hoger' dan de voorkeursgrenswaarde). Een belangrijke voorwaarde is dat een geluidsbelasting binnen woningen van maximaal 35 dB(A) (en soms: 40 dB(A)) is gewaarborgd^[10]. Volgens vaste jurisprudentie moeten hogere grenswaarden zijn vastgesteld vóór de vaststelling van een bestemmingsplan of art. 19 WRO-vrijstelling^[11]. Voor bestaande situaties voorziet de wet in een saneringsregime^[12].

Het akoestisch onderzoek en de procedures die verbonden zijn aan (de ligging binnen) een zone langs een weg, zijn overbodig indien reeds bij voorbaat mag worden aangenomen dat de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) niet wordt overschreden. Om die reden is in art. 74 lid 3 Wgh bepaald dat géén zone ligt langs wegen ten aanzien waarvan uit een door de gemeentebestuur vastgestelde geluidsniveaukaart blijkt dat in de komende periode van (niet meer dan) 10 jaren de geluidsbelasting (equivalent geluidsniveau) op 10 meter uit de as van de meest nabijgelegen rijstrook van de weg de weg niet meer dan 50 dB(A) zal bedragen^[13]. Ligt de 50 dB(A)-contour volgens de geluidsniveaukaart op een grotere afstand dan 10 meter uit de as van de weg, dan blijft de weg dus gezoneerd en volgt de omvang van de zone uit artikel 74 lid 1 Wgh.

De geluidsniveaukaart

Deze 'vrijstellingsmogelijkheid' ex art. 74 lid 3 Wgh is, als gevolg van de aanvaarding van een amendement-Esselink^[14], bij de ingrijpende herziening van de Wgh in 1992^[15] in deze wet opgenomen ter vervanging van de voorheen in deze wet (art. 74, lid 2 sub a, oud) aan de gemeenteraad geboden vrijstellingsmogelijkheid voor die wegen waar de verkeersbelasting binnen de

eerstkomende periode van 10 jaar naar verwachting niet hoger zou zijn dan 2450 motorvoertuigen per etmaal (mvt/e)^[16]. Tegen die ondergrens bestonden grote bezwaren, omdat uit onderzoek was gebleken dat reeds bij (veel) lagere verkeersintensiteiten geluidsniveaus van meer dan 50 dB(A) geregeld voorkwamen. Een geluidsbelasting van meer dan 50 dB(A) treedt al op binnen een afstand van 10 meter van de as van een weg met een verkeersintensiteit van 1000 mvt/e. Vanaf 1500 mvt/e is het geluidsniveau veelal hoger dan 55 dB(A). Daarom bepleitte de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne al in 1987 een verlaging van die ondergrens van 2450 mvt/e naar 800 mvt/e (of, als eventueel compromis, naar 1500 mvt/e)^[17].

De 'geluidsniveaukaart' wordt in artikel 1 Wgh omschreven als: 'een kaart die met behulp van een verkeersmilieumodel is vervaardigd en waarop met betrekking tot de wegen die deel uit maken van het wegennet of een verkeerskundig zelfstandig gedeelte daarvan binnen het grondgebied van de gemeente, de geluidsbelastingen zijn weergegeven die het gevolg zijn van een uit akoestisch oogpunt gewenste afwikkeling van het verkeer'.

Over de betekenis van een geluidsniveaukaart voor het gemeentelijk verkeers- en geluidsbeleid zegt de Memorie van Toelichting:

'Deze kaarten zouden niet alleen inzicht moeten verschaffen in de actuele geluidsniveaus maar ook in toekomstige verkeersontwikkelingen en de daaruit resulterende geluidsniveaus. Met behulp van een onderliggend rekenmodel kunnen zij dan ook de invloed van verkeersingrepen op de geluidsniveaus zichtbaar maken. Verwacht wordt dat het hiermee mogelijk wordt een ook uit akoestisch oogpunt meer optimale ontwikkeling van het verkeer te bevorderen'^[18].

Ingevolge art. 74 lid 6 Wgh heeft een geluidsniveaukaart een geldingsduur van 10 jaar, maar vervalt zij in elk geval wanneer redelijkerwijs aannemelijk is dat zij niet meer de uit akoestisch onderzoek wenselijke verkeersafwikkeling weergeeft. De desbetreffende wegen zijn dan weer van rechtswege gezoneerd.

Uit art. 74 lid 7 Wgh volgt dat ook voor een nog aan te leggen weg die in een ontwerp-bestemmingsplan is opgenomen, de daarbij behorende geluidszone geacht wordt aanwezig te zijn, met als gevolg dat akoestisch onderzoek moet worden verricht en de door de wet gestelde voorkeursgrenswaarde in acht moet worden genomen^[19].

Het instrument geluidsniveaukaart zal overigens ook een centrale rol spelen bij de implementatie van de eerder genoemde EU-richtlijn Omgevingslawaaai. Deze voorziet immers in de invoering van een Europees systeem van geluidsbelastingkaarten^[20].

Automatische zonevrijstelling voor 30-kilometerzones en -wegen

Daarnaast werd bij diezelfde wetswijziging van 1992 in een nieuw artikel 74 lid 2 Wgh een automatische zonevrijstelling opgenomen voor woonerven en wegen met een maximumsnelheid van 30 km per uur.

Deze uitzondering wordt in de Memorie van Toelichting als volgt toegelicht:

'In het nieuwe tweede lid is een automatische zonevrijstelling voor woonerven en wegen met een maximumsnelheid van 30 km/u opgenomen. Het is zonder meer duidelijk dat er van wege deze wegen geen geluidsbelasting op de gevels van woningen zal optreden die de waarde van 50 dB(A) te boven gaat'.

De wetgever is er dus van uit gegaan dat bij een 30 km/u-weg zonder meer is gewaarborgd dat de (feitelijke) verkeerssnelheden én de verkeersintensiteit zodanig zijn, dat de geluidsbelasting op de gevels van woningen de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) niet te boven gaat.

Hierbij moet men in het oog houden dat ten tijde van de totstandkoming van deze wettelijke regeling,

alléén rustige woonstraten met een geringe verkeersintensiteit werden aangewezen als 30 km-zone. Volgens de verkeersregelgeving mochten dergelijke straten slechts een functie hebben voor het (gemotoriseerd) verkeer dat zijn bestemming of zijn vertrekpunt heeft op die straat (géén doorgaand verkeer dus) en moest de inrichting van een weg aan zodanige eisen voldoen dat de maximumsnelheid van 30 km/u feitelijk niet (in ruime mate) zou (kunnen) worden overschreden^[21]. Kortom: de verkeersintensiteit op dergelijke wegen was beperkt en de inrichting van die wegen moest op deze maximumsnelheid zijn afgestemd.

Bepalend voor de geluidsbelasting in woonstraten zijn overigens niet zozeer de snelheden van het gemotoriseerd verkeer, maar is vooral de verkeersintensiteit. Bij eenzelfde verkeersintensiteit is het verschil in geluidbelasting bij een snelheidsregime van 50 km/u en van 30 km/u relatief beperkt, aangezien in een lagere versnelling wordt gereden, de expositieduur langer is en verkeersvertragende maatregelen als drempels en mini-rotondes uit akoestisch oogpunt ongunstig zijn^[22] (Daar komt nog bij dat de meeste automobilisten zich niet blijken te houden aan een maximumsnelheid van 30 km/u; zie hierna).

Aangezien, als gezegd, een geluidsbelasting van 50 dB(A) al optreedt op binnen een afstand van 10 meter van de as van een weg met een verkeersintensiteit van 1000 mvt/e, is het bepaald onwaarschijnlijk dat de wetgever bij de opneming in de wet van een automatische zonevrijstelling voor 30 kilometerzones en -wegen is uitgegaan van de mogelijkheid van aanmerkelijk hogere intensiteiten.

Wat de inrichting van een 30 km/u-weg betreft, bepaalt het huidige artikel 15 van het Besluit administratieve bepalingen voor het wegverkeer (BABW) dat in het verkeersbesluit tot aanwijzing van zo'n weg moet worden aangegeven, op welke wijze wordt voldaan aan de uit die aanwijzing voortvloeiende eisen inzake de inrichting van de weg. Volgens de Nota van Toelichting moet in het verkeersbesluit 'worden teruggekomen op welke wijze er is voldaan aan snelheidsbeperking en attentieverhoging'^[23]. Dit, mede opdat 'in een beroepsprocedure beter kan worden getoetst in hoeverre bij het nemen van de verkeersbesluiten is voldaan aan de gestelde eisen met betrekking tot de plaatsing van de verkeerstekens'.

2 De samenhang tussen ruimtelijk, verkeers- en milieubeleid

De herziening in 1992 van de Wgh gaf uitdrukking aan het toegenomen besef dat er een nauwe relatie bestaat tussen verkeer en vervoer, leefmilieu (waaronder geluidhinder) en ruimtelijke ordening. Geconstateerd was dat bij de bestrijding van geluidhinder *de verkeersstructuur* te weinig aandacht kreeg. Bronbestrijding door middel van verkeersmaatregelen verdient immers de voorkeur boven saneringsmaatregelen. De bij de wetswijziging geïntroduceerde geluidsniveaukaart biedt de mogelijkheid de relatie van het geluidhinderbeleid met de verkeersstructuur te versterken. Een geluidsniveaukaart geeft, als gezegd, de geluidsbelastingen weer die het gevolg zijn van een uit akoestisch oogpunt gewenste verkeersstructuur c.q. de gewenste afwikkeling van het verkeer en maakt het mogelijk de akoestische gevolgen van wijzigingen in verkeers- en vervoersstromen zichtbaar te maken.

De mogelijkheid tot optimalisatie van de geluidhinderbestrijding via beïnvloeding van het verkeersbeleid werd verder geaccentueerd door in artikel 77 Wgh te bepalen, dat een akoestisch onderzoek in ieder geval betrekking heeft op de doeltreffendheid van de in aanmerking komende verkeersmaatregelen en

andere maatregelen om te voorkomen dat de in de toekomst vanwege de weg optredende geluidsbelasting van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen de voorkeursgrenswaarde (of de door GS vastgestelde hogere waarde) niet te boven gaat.

Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de verkeersstructuur een onderdeel (of beter: een afgeleide) is van de ruimtelijke structuur. Verkeersontwikkelingen en de daarmee samenhangende geluidsbelasting kunnen slechts goed worden beoordeeld op basis van een inzicht in de huidige ruimtelijke structuren en een visie op de gewenste toekomstige ruimtelijke structuren. Mét de wetswijziging werden de juridische mogelijkheden verbeterd om te komen tot een integrale afweging van verkeers-, geluids- en andere ruimtelijk relevante aspecten in de besluitvorming over ruimtelijke plannen.

Verruimde reikwijdte van de wegenverkeersregelgeving

Ook in de wegenverkeersregelgeving is begin jaren negentig de samenhang tussen verkeer, leefmilieu en ruimtelijke ordening tot uitdrukking gebracht. Sinds 1991 voorziet deze regelgeving in de bevoegdheid van de wegbeheerders om verkeersmaatregelen, behalve op de klassieke verkeersmotieven (vrijheid van het verkeer en bruikbaarheid van de weg, veiligheid op de weg en bescherming van weggebruikers), ook te baseren op milieumotieven^[24]. Ingevolge artikel 2 lid 2 van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels, behalve tot de in artikel 2 lid 1 genoemde klassieke doelen, 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^[25];*
- b. *het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of de functie van objecten of gebieden^[26].*

Waar de mogelijkheid tot het nemen van verkeersmaatregelen wordt gekoppeld aan het karakter of de functie van gebieden, wordt uitdrukkelijk een relatie gelegd met het planologische beleid.

Verkeersstructuren maken, als gezegd, nu eenmaal deel uit van ruimtelijke structuren.

Planwet verkeer en vervoer

Tenslotte kan in dit verband verwezen worden naar de in 1998 in werking getreden Planwet verkeer en vervoer^[27]. In artikel 8 van deze wet is bepaald:

'Het gemeentebestuur draagt zorg voor het - zichtbaar - voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid, dat richting geeft aan de door het gemeentebestuur te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer'.

Op de voorbereiding van dit beleid is afdeling 3.4 Awb van toepassing verklaard (artikel 10, tweede lid, Planwet). Dat gemeentelijke verkeersmaatregelen moeten zijn 'ingebod' in een 'samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid', lijkt ons overigens evident, ook zonder het bestaan van een wettelijke verplichting daartoe. En de geluidsniveaukaart behoort daarvan de akoestische 'vertaling' te zijn.

Volgens artikel 10 lid 3 van de Planwet dient, als het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid gevolgen heeft voor het ruimtelijk beleid, het gemeentebestuur in ieder geval aan te geven binnen welke termijn de daarvoor aangegeven procedures op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in gang worden gezet^[28]. Ofschoon door artikel 10 lid 3 van de Planwet ten onrechte zou kunnen worden gesuggereerd dat het verkeers- en vervoersbeleid het primaat heeft boven de ruimtelijke planning^[29], brengt het in ieder geval de nauwe relatie tussen de beide beleidsvelden tot uitdrukking.

3 Het Programma 'Duurzaam Veilig'

In 1991 verscheen het Derde Meerjarenplan Verkeersveiligheid, dat zich - in het jaar waarin de reikwijdte van de Wegenverkeersregelgeving werd verbreed met milieumotieven! - richtte op het klassieke verkeersveiligheidsbelang. Het rapport introduceerde het begrip 'duurzaam veilig', dat staat voor een preventieve benadering: voorkoming van verkeersonveiligheid in plaats van bestrijding achteraf. Er werd een ambtelijke stuurgroep (met vertegenwoordigers van Rijk, VNG, IPO en Unie van Waterschappen) ingesteld, die eind 1996 een concept-uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig uitbracht^[30].

Omdat integrale uitvoering van dit programma als te ingrijpend en kostbaar werd ervaren, werd gekozen voor een twee-fasen-aanpak. In de eerste fase - het Startprogramma Duurzaam Veilig - zou door middel van snel uitvoerbare, eenvoudige maar effectieve maatregelen een begin gemaakt worden met de landelijke invoering van Duurzaam Veilig.

Eind 1997 werd tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat, VNG, IPO en Unie van Waterschappen een convenant gesloten over het 'Startprogramma Duurzaam Veilig'. Inzet van dit startprogramma was om een substantiële bijdrage te leveren aan de verkeersveiligheid. De infrastructurele voorstellen van het startprogramma Duurzaam Veilig waren gestoeld op de gedachte dat een duidelijke scheiding tussen verkeersaders (wegen waarop het doorgaand verkeer gebundeld wordt) enerzijds en verkeersluwe gebieden (woon- en leefgebieden, plattelands-, natuur- en recreatiegebieden) anderzijds, de verkeersveiligheid en de doorstroming bevordert.

Voor de periode 1998-2001 bevatte het convenant afspraken over wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van verkeersregels en -tekens, alsmede over een pakket van maatregelen bestaande uit:

- categorisering van alle wegen naar gelang van hun (gewenste) functie;
- uitbreiding in omvang en aantal van de 30 km/u-zones in gebieden met een verblijfsfunctie binnen de bebouwde kom en van de 60 km/u-wegen buiten de bebouwde kom;
- andere maatregelen zoals 'bromfiets op de rijbaan', 'voorrang fietser van rechts', 'voorrang op verkeersaders' en uniforme voorrang op rotondes.

De kosten van uitvoering van de in de eerste fase te nemen maatregelen werden geraamd op minimaal 400 miljoen gulden, waarvan zo'n 200 miljoen voor rekening zou komen van het Rijk.

Daartoe werd een aparte subsidieregeling in het leven geroepen, de Regeling duurzaam veilig van 25 maart 1998^[31]. De regeling onderscheidde twee soorten subsidies: subsidies voor het treffen van fiets- en bromfietsmaatregelen (f 60 miljoen) en projectsubsidies (f 135 miljoen).

Het wegencategoriseringsplan.

Het concept 'duurzaam veilig' is geïntroduceerd als systeembenadering van de verkeersveiligheidsproblematiek. Binnen dat systeem moeten alle elementen op elkaar afgestemd zijn. In het startprogramma werd daarom afgesproken dat de maatregelen zouden worden uitgevoerd op basis van door alle wegbeheerders voor hun wegen op te stellen *wegencategoriseringsplannen*. In een wegencategoriseringsplan wordt volgens de principes van 'duurzaam veilig' aan alle wegen een bepaalde verkeersfunctie toegekend^[32]. Nagenoeg alle gemeentebesturen hebben inmiddels voor hun bebouwde kommen zo'n wegencategoriseringsplan opgesteld.

Wegcategorieën zijn classificaties van wegen naar verkeersfuncties binnen het totale netwerk van wegen. In een wegencategoriseringsplan zijn keuzes gemaakt ten aanzien van de functie die de

desbetreffende weg heeft. De categorisering is dan ook de basis voor de te nemen infrastructurele maatregelen (verkeers- en inrichtingsmaatregelen). Dit moet uiteindelijk leiden tot een hiërarchisch en uniform ingericht wegennet waarop het verkeer vanuit de verblijfsgebieden (woongebieden) zo snel mogelijk wordt gebundeld op wegen van een hogere orde om zo een snelle en vooral veilige afwikkeling van verkeersstromen te krijgen, en waarbij doorgaand verkeer wordt geweerd uit verblijfsgebieden. De categorisering is hiërarchisch opgebouwd in drie hoofdtypen wegen:

- *stroomwegen*: wegen met een hoogwaardige afwikkelingskwaliteit die onderdeel uitmaken van het regionaal verbindend net^[33] ;
- *gebiedsontsluitingswegen*: deze wegen vormen het 'middenkader' van het wegsysteem en verbinden (niet aan elkaar grenzende) verblijfsgebieden of een verblijfsgebied en een stroomweg met elkaar. Gebiedsontsluitingswegen zijn altijd voorrangswegen, waar een snelheidslimiet van 50 km/u (in uitzonderingsgevallen van 70 km/u) geldt;
- *erftoegangswegen*: de overige wegen in een verblijfsgebied, die in beginsel bedoeld zijn voor bestemmingsverkeer en waar een snelheidslimiet van 30 km/u geldt.

Binnen een wegcategorie zijn trouwens verschillende verschijningsvormen (*wegtypen*) mogelijk met eigen kenmerken. Zo wordt onderscheiden tussen:

- *erftoegangswegen type A (buurtverzamelstraten)*, die een verzamel- en ontsluitingsfunctie hebben voor verblijfsgebieden, en
- *erftoegangswegen type B*, die alleen toegang bieden tot aanliggende bebouwing.

Erftoegangswegen type A (buurtverzamelstraten) vormen de hoofdroutes binnen verblijfsgebieden.

4 De 30 km-zone in de praktijk

In het kader van het landelijke programma 'Duurzaam veilig verkeer' zijn de afgelopen jaren in de meeste Nederlandse gemeenten grote gedeelten van de bebouwde kommen aangewezen als verblijfsgebied waar voor het verkeer een snelheidslimiet van 30 km/u geldt.

Teneinde te bewerkstelligen dat het aantal 30 km/u-wegen binnen de bebouwde kom (en 60 km/u-gebieden buiten de bebouwde kom) in een snel tempo kon worden uitgebreid, werd gekozen voor een 'sobere inrichting'. Om die reden zijn in uitvoeringsvoorschriften van het BABW de (inrichtings)eisen waaraan een weg moet voldoen om als 30 km/u-weg te kunnen worden aangewezen, aanzienlijk versoepeld. Zo kunnen thans ook wegen die, naast een 'verblijfsfunctie', een functie hebben voor het doorgaand verkeer, worden aangewezen als 30 km/u-weg.

Wat de maximaal aanvaardbare verkeersintensiteit op een 30 km/u-weg betreft, wordt in de praktijk een aantal van 6.000 mvt/etmaal als bovengrens gehanteerd. Er zijn ons situaties bekend waar de intensiteit nog aanmerkelijk hoger is^[34]. Dat ziet op aantallen die dus nog aanmerkelijk hoger zijn dan de ondergrens van 2450 mvt/etmaal, die voorheen in de Wgh werd gehanteerd voor het kunnen maken van een uitzondering op de geluidzonering. Het betreft dan wegen die primair een functie hebben voor doorgaand verkeer. In de meeste gevallen gaat het om wegen die zijn gecategoriseerd als erftoegangsweg type A (buurtontsluitingsweg).

Het kan niet anders dan dat dergelijke intensiteiten resulteren in geluidsbelastingen op de gevels van woningen en andere geluidsgevoelige bestemmingen, die feitelijk (aanmerkelijk) hoger zijn dan de in de Wet geluidhinder vastgelegde voorkeursgrenswaarde van 50 db(A). We wezen er al op dat onderzoek heeft laten zien dat vanaf 1500 voertuigen het geluidsniveau veelal hoger is dan 55 dB(A) én dat bij eenzelfde verkeersintensiteit het verschil in geluidbelasting bij een snelheidsregime van 50 km/u en van

30 km/u slechts marginaal is (nog daargelaten dat die snelheidslimiet niet is gewaarborgd als er geen adequate inrichtingsmaatregelen worden getroffen). Het programma 'Duurzaam Veilig' komt er dus in wezen op neer dat de instelling van een snelheidslimiet van 30 km/u zich niet beperkt tot wegen waar de verkeersintensiteit zodanig is dat deze voorkeursgrenswaarde in acht kan worden genomen. De wetgever had de automatische zonevrijstelling voor deze wegen dan ook beter kunnen schrappen. Het op het Programma Duurzaam Veilig gebaseerde verkeersbeleid 'spoort' dus niet met de uitgangspunten van het geluidsbeleid zoals die zijn neergelegd in de Wet geluidhinder en past niet echt in het streven om te komen tot een versterkte integratie met het geluids-, milieu-, en ruimtelijk beleid, dat ten grondslag lag aan de herziening van de Wet geluidhinder, de verruiming van de reikwijdte van de wegenverkeersregelgeving en de invoering van de Planwet Verkeer en Vervoer.

Oneigenlijk gebruik van de 30 km-zone?

Gezien het groot aantal wegen dat de afgelopen jaren is aangewezen als 30 km/u-weg, zou een cynicus zelfs kunnen menen dat gemeentebesturen die aanwijzing hebben ontdekt als een interessante mogelijkheid om te ontkomen aan de verplichtingen die door de Wgh zijn verbonden aan de aanwezigheid van een zone. Wijs, vóórdat je een bestemmingsplan- of art. 19 WRO-procedure entameert voor een bepaald gebied binnen de bebouwde kom, éérst de wegen in dat gebied aan als 30 km/u-weg en je bent verlost van het door de Wet geluidhinder voorgeschreven akoestisch onderzoek, van verkeersstellingen en -prognoses, van hogere grenswaarde-procedures, van bepaalde bouwbeperkingen, etc.!

Marginale toetsing verkeersbesluiten

Van de bestuursrechter is in dit verband weinig te duchten. Er bestaat nauwelijks een terrein waar door de bestuursrechter de aan het bestuursorgaan toekomende beleidsvrijheid zó ruim wordt geacht als op het terrein van verkeersbesluiten. Een standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak luidt: *'De Afdeling stelt voorop dat de bevoegdheid om verkeersbesluiten te nemen er één met ruime beoordelingsmarges is en dat het aan het daartoe bevoegde bestuursorgaan is om de belangen die bij het al dan niet nemen van het verkeersbesluit zijn betrokken tegen elkaar af te wegen. Aan de rechter is slechts opgedragen te toetsen of sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van belangen, dat moet worden geoordeeld dat burgemeester en wethouders niet in redelijkheid tot het verkeersbesluit hebben kunnen komen'*^[35] Deze laatste situatie doet zich slechts voor wanneer:

'zich feiten en/of omstandigheden(...)voordoet waardoor een individueel belang ten gevolge van een dergelijke maatregel zodanig zwaar wordt getroffen dat het bestuursorgaan, na afweging van de betrokken belangen, niet in redelijkheid tot het treffen van de verkeersmaatregel heeft kunnen besluiten, dan wel het nadeel daarvan redelijkerwijs niet ten laste van betrokkene dient te blijven. Dat sprake is van dergelijke feiten en omstandigheden dient in beginsel door betrokkene aannemelijk te worden gemaakt. Of zich een zodanige onevenwichtigheid in de belangenafweging voordoet, dient de rechter met terughoudendheid te toetsen'^[36].

Het valt op dat, tenzij het bestuursorgaan er zelf een beroep op doet, de bestuursrechter niet nagaat of het bestreden besluit is ingebed in een 'samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid', ofschoon artikel 8 van de Planwet Verkeer en Vervoer een dergelijke 'inbedding' uitdrukkelijk voorschrijft.

Verder zijn ons geen gevallen bekend waarin de bestuursrechter de staf heeft gebroken over een

verkeersbesluit tot aanwijzing van een 30-kilometerweg of -zone, op de grond dat geen of onvoldoende inrichtingsmaatregelen zijn getroffen om te bewerkstelligen dat die snelheidslimiet feitelijk in acht zal worden genomen (en de weg of zone dus 'zelfhandhavend' is) en/of op de grond dat de verkeersintensiteiten (en snelheden) zodanig zijn dat onvoldoende vaststaat dat de geluidsbelasting aan de gevels van woningen de door de Wet geluidhinder gestelde voorkeursgrenswaarde niet overschrijdt. Zou de bestuursrechter dit wél doen, dan zou dat belangrijke consequenties hebben. Feitelijk zou dan immers worden vastgesteld dat in het hele land veel wegen niet aan de eisen voldoen.

Gezien het rechtsgevolg dat artikel 74 Wgh verbindt aan zo'n verkeersbesluit - automatische zonevrijstelling - en de omstandigheid dat hieraan de overweging van de wetgever ten grondslag ligt dat zich bij 30-kilometerwegen géén overschrijding van de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) voordoet, zou ons inziens echter in voorkomende gevallen moeten worden getoetst of dit laatste inderdaad is gewaarborgd.

Het bestemmingsplan en de 30-kilometerzone

In het kader van een bestemmingsplanprocedure is de toetsing van zo'n verkeersbesluit niet meer aan de orde en zal worden uitgegaan van de formele rechtskracht van dat besluit. Toetsing van het bestemmingsplan aan de eisen van de Wet geluidhinder is dan dus, gelet op art. 74 lid 2 van die wet, niet meer aan de orde. Deze wet zelf verklaart immers dat zij voor een 30 km/u-weg of -zone niet van toepassing is.

Dat neemt uiteraard niet weg dat een bestemmingsplan moet voldoen aan de eisen van 'een goede ruimtelijke ordening', hetgeen ook impliceert dat er ter plaatse van woningen e.d. geen sprake mag zijn van een onaanvaardbare geluidsbelasting. Dit betekent ons inziens dat het in voorkomende gevallen, óók indien de Wet geluidhinder formeel niet van toepassing is, nodig kan zijn dat hiernaar (akoestisch) onderzoek wordt verricht (art. 9 BRO 1985).

Tot voor kort bleek de Afdeling bestuursrechtspraak echter het enkele feit dat ter plaatse een snelheidsregime van 30 km/u geldt of zal gaan gelden voldoende te achten om te concluderen dat er géén akoestisch onderzoek behoeft te worden verricht.

Aanvankelijk eiste de Afdeling nog dat het desbetreffende verkeersbesluit reeds moest zijn geëffectueerd ten tijde van de bestemmingsplanvaststelling^[37], maar zelfs die eis^[38] heeft ze later laten vallen^[39]. Voor buurtverzamelwegen zoekt de Afdeling aansluiting bij het rapport 'Duurzaam Veilig', op grond waarvan op dergelijke een maximale verkeersintensiteit van 6000 mvt/e aanvaardbaar zou zijn^[40]. Bij een dergelijke intensiteit is het, als gezegd, echter bepaald onwaarschijnlijk dat sprake is van een door de Wet geluidhinder aanvaardbaar geachte geluidsbelasting, nog daargelaten of op de weg de nodige inrichtingsmaatregelen worden getroffen. De vraag naar de uitwerking van de daar eventueel te treffen maatregelen is overigens in een bestemmingsplanprocedure niet aan de orde, aldus de Afdeling^[41].

We schreven 'tot voor kort': in de, onder nr. 14 van het jurisprudentiekatern van dit nummer van M en R opgenomen, uitspraak van 3 september 2003 overweegt de Afdeling dat het feit dat het bestemmingsplan, omdat een snelheidsregime van 30 km/u is ingesteld, in zoverre niet strijdig is met de Wet geluidhinder, in het desbetreffende geval nog niet de conclusie rechtvaardigt dat het bestreden plandeel uit een oogpunt van geluidsbelasting in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Uit de stukken leidt de Afdeling af dat binnen de planperiode de geluidsbelasting op de gevel van het appartementengebouw, ook bij een maximumsnelheid van 30 km/u méér dan 55 d(B)A zal bedragen. Dit is, aldus de Afdeling, 'beduidend meer dan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A) die in de Wet geluidhinder is bepaald ten aanzien van nieuwbouw van woningen langs wegen in stedelijk

gebied, waarvoor een hogere maximumsnelheid dan 30 km/u geldt'. 'Niet valt in te zien dat aan dit gegeven bij de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening voorbijgegaan kan worden'. Daarom vernietigt de Afdeling het goedkeuringsbesluit wegens het ontbreken van een deugdelijke onderbouwing op dit punt (art. 3:46 Awb). Vooralsnog is deze uitspraak echter een witte raaf.

Hierboven maakten we al duidelijk dat bij verkeersintensiteiten van meer dan 1500 mvt/e, óók bij wegen waar 'officieel' een snelheidslimiet van 30 km/u geldt, de kans op overschrijding van die voorkeursgrenswaarde veelal aanmerkelijk is. Waar sprake is van dergelijke verkeersintensiteiten behoort o.i. door een gemeentebestuur in het kader van een bestemmingsplanprocedure (of een art. 19 WRO-procedure) in ieder geval aannemelijk te worden gemaakt dat de voorkeursgrenswaarde niet zal worden overschreden.

5 Handhavingstekort

Het College van Procureurs-generaal heeft begin 1999 als beleidslijn voor het Openbaar Ministerie (OM) vastgesteld dat er géén extra handhavingstoezicht plaatsvindt in 30-kilometerzones waar de wegbeheerder geen adequate inrichtingsmaatregelen heeft getroffen. Dit beleid is kenbaar gemaakt in de regionale en lokale driehoeksoverleggen. Het OM stelt zich op het standpunt dat een snelheidslimiet van 30 km/u slechts behoort te worden ingesteld op wegvakken waar zodanige infrastructurele maatregelen zijn getroffen dat deze 'zelfhandhavend' zijn^[42]. Die maatregelen moeten ervoor zorgen dat minimaal 80 procent van de weggebruikers zich aan de limiet houdt. Als de wegbeheerder een 30-kilometerzone instelt zonder dergelijke infrastructurele aanpassingen, vindt door politie en OM geen extra handhavingstoezicht plaats. De politie voert alleen de 'normale' snelheidscontroles uit. In antwoord op kamervragen hierover merkte de Minister van Justitie fijntjes op dat wegbeheerders een duidelijk groter areaal wegen hebben aangewezen als 30-kilometergebied dan waarvoor op dat moment geld beschikbaar was^[43].

Het zal de meeste automobilisten inmiddels wel duidelijk zijn geworden dat het risico om wegens overschrijding van de maximumsnelheid te worden geconfronteerd met een verkeersboete binnen een 30-kilometerzone aanmerkelijk geringer is dan op de snelweg!

Volgens recent onderzoek van 3VO, de Verenigde VerkeersVeiligheidsOrganisatie, zou de maximumsnelheid binnen 30-kilometerzones door 85% van de automobilisten niet in acht worden genomen!

De 'prestatiecontracten' die de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie recentelijk hebben afgesloten met de politiekorpsen zullen niet bevorderen dat dit in de nabije toekomst anders wordt^[44]. Landelijk is afgesproken dat de korpsen gezamenlijk tot 2006 per jaar 40.000 extra zaken aandragen bij het OM en 180.000 extra boetes uitschrijven en een budgetverhoging krijgen als zij deze 'targets' halen. Het Centraal Planbureau heeft er in een commentaar terecht op gewezen dat zo de neiging bij korpsen wordt versterkt om zich in hun jacht op meer boetes te concentreren op de gemakkelijkste overtredingen ('productie maken aan de snelweg')^[45].

De VNG pleit er geregeld voor de (bestuurlijke) handhaving van verkeersovertredingen zoals snelheidsoverschrijding en roodlichtnegatie, bij de gemeentebesturen te leggen^[46]. Volgens de VNG zou het mes aan twee kanten snijden: de handhaving vindt gericht plaats (met name ook in 30 km/u-zones) en de opbrengsten van de verkeersboetes vloeien naar de gemeentekas waardoor

gemeentebestuur meer geld beschikbaar zouden hebben om verkeersveiligheidsmaatregelen te kunnen bekostigen. Gelet op het in het kabinetsstandpunt 'Handhaven op Niveau' opgenomen afwegingskader van factoren aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of handhaving met door het bestuur op te leggen boeten mogelijk of wenselijk is^[47], is de regering echter (tot nog toe) van oordeel dat invoering van door het gemeentebestuur op te leggen bestuurlijke verkeersboetes zou leiden tot fors verlies aan doelmatigheid, transparantie en consistentie, nu het strafrecht zich niet geheel zou kunnen terugtrekken uit het verkeerstoezicht en derhalve zowel het bestuur als de strafrechtelijke actoren zich op de handhavingsovername zouden gaan bewegen. Bovendien zou intensivering van het toezicht ook binnen het bestaande stelsel tot stand kunnen komen.^[48] Deze stelling is onjuist gebleken: zo vindt er in 30-kilometerzones nauwelijks handhaving plaats.

6 Bouwbesluit

Op basis van het Bouwbesluit gelden voor een woning (of andere geluidsgevoelige bestemming) slechts eisen voor de wering van de geluidhinder als gevolg van het verkeer op een weg, wanneer die weg valt onder het zoneringsregime van de Wet geluidhinder.

Voor nieuwbouwsituaties bepaalt art. 3.2 lid 1 van het Bouwbesluit immers, dat de vereiste geluidwering van een voor (verkeers-, industrie- of rail)lawaai gevoelige scheidingsconstructie tussen een verblijfsgebied in de woning en de buitenlucht niet kleiner mag zijn dan het verschil tussen 'de volgens de Wet geluidhinder bepaalde geluidsbelasting van die scheidingsconstructie' aan de ene kant en 35 dB(A) (de grenswaarde voor het geluidsniveau in het verblijfsgebied) aan de andere kant, met een minimum van 20 dB(A).

Van een 'volgens de Wet geluidhinder vastgestelde geluidsbelasting' kan slechts sprake zijn, waar de nieuwbouw plaatsvindt binnen een geluidszone als bedoeld in die wet. Aangezien ingevolge deze wet voor wegen binnen een 30-kilometergebied een automatische zonevrijstelling geldt, betekent dit dat bij nieuwbouw in zo'n gebied voor de geluidwering alléén de minimumeis geldt van 20 dB(A). Dat is de geluidwering die de gevel van een woning of woongebouw in de regel al heeft, zonder dat extra maatregelen worden getroffen.

Waar in 30-kilometergebieden de feitelijke geluidsbelasting op de gevel méér dan 55 dB(A) bedraagt, zal de grenswaarde voor het binnenniveau van 35 dB(A) dus worden overschreden, indien geen extra geluidwerende maatregelen worden getroffen. Dergelijke maatregelen kunnen in een 30 km-zone evenwel niet worden voorgeschreven.

7 Conclusie

Verbetering van de mogelijkheden om te komen tot een integrale afweging van verkeers-, geluids- en ruimtelijke aspecten in de besluitvorming over ruimtelijke plannen en verkeersmaatregelen was begin jaren negentig een belangrijke doelstelling bij de herziening van de Wet geluidhinder en de uitbreiding van de reikwijdte van de wegenverkeersregelgeving. Het is óók de hoofddoelstelling van het MIG-project: door decentralisatie van het geluidhinderbeleid naar de lokale overheden zou een integrale afweging van geluidhinderaspecten in het kader van de ruimtelijke ordening beter mogelijk worden. In het medio jaren negentig geëntameerde programma 'Duurzaam Veilig' heeft de relatie tussen het verkeersbeleid en het ruimtelijk en geluidsbeleid evenwel veel te weinig aandacht gekregen. Het richt

zich nogal eenzijdig op alleen verkeersveiligheidsaspecten. De bevordering van een (ook) uit akoestisch oogpunt meer optimale afwikkeling van het verkeer staat in dit programma in ieder geval niet voorop. Inmiddels zijn in het kader van de uitvoering van het Programma Duurzaam Veilig de bebouwde kommen in Nederland voor een belangrijk deel (en soms zelfs in hun geheel, inclusief wegen voor het doorgaand verkeer) aangewezen als 30 km-zone. Daarbij wordt als 'richtlijn' gehanteerd dat hier verkeersintensiteiten tot 6000 mvt/e nog aanvaardbaar zijn, terwijl nog hogere intensiteiten in de praktijk ook regelmatig voorkomen. Voorzover er al verkeersremmende maatregelen genomen worden, gaan die veelal niet verder dan een enkel drempeltje.

Aangezien blijkens onderzoek een geluidsbelasting van 50 dB(A) doorgaans reeds optreedt binnen een afstand van 10 meter van de as van een weg met een verkeersintensiteit van 1000 mvt/e en vanaf 1500 mvt/e het geluidsniveau veelal hoger is dan 55 dB(A), moet dit betekenen dat op veel 30 km/u-wegen de in de Wet geluidhinder neergelegde voorkeursgrenswaarde ruimschoots wordt overschreden. Niettemin geldt op grond van artikel 74 van deze wet ook voor die wegen een automatische zonevrijstelling. Er behoeft op grond van deze wet géén akoestisch onderzoek te worden verricht in het kader van planologische procedures, óók niet indien deze voorzien in nieuwbouw van woningen. Ook kunnen er reconstructies plaatsvinden aan wegen - waar feitelijk al een gevelbelasting van aanzienlijk meer dan 50 dB(A) bestaat - die een verhoging van het geluidniveau van méér dan 2 dB(A) tot gevolg hebben. Bij een reconstructie van 30 km/u-wegen is immers geen akoestisch onderzoek meer nodig^[49]. En omdat de zonering voor deze wegen is komen te vervallen, kunnen uiteraard voortaan ook verzoeken aan gedeputeerde staten om vaststelling van 'hogere waarden' achterwege blijven. Aangezien het volgens de wetgever 'zonder meer duidelijk' zou zijn dat die voorkeursgrenswaarde op 30 km/u-wegen niet wordt overschreden, kunnen situaties waarbij zich op die wegen ook veel hogere intensiteiten voordoen de wetgever niet voor ogen hebben gestaan. Bij de aanwijzing van 30 km/u-wegen zou ons inziens daarom tevens behoren te worden nagegaan, of (ook) uit akoestisch oogpunt een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Hetzelfde geldt voor de vaststelling en toetsing van bestemmingsplannen die mede op dergelijke wegen betrekking hebben. De in dit nummer van M en R opgenomen uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 3 september 2003 (Abcoude) beoordelen wij dan ook positief.

De conclusie moet zijn dat het verkeersbeleid in het kader van het Programma Duurzaam Veilig onvoldoende is afgestemd op het geluids- en ruimtelijk beleid, en dat het instellen van 30 km-zones en -wegen tot gevolg heeft gehad dat bewoners mogelijk blootgesteld worden aan een (te) hoge geluidbelasting vanwege het wegverkeer, met name als die wegen (mede) een functie hebben voor doorgaand verkeer. Aldus kunnen nieuwe saneringssituaties voor de toekomst worden gecreëerd! Het vorenstaande behoort ons inziens een punt van aandacht te zijn bij de komende herziening(en) van de Wet geluidhinder in het kader van het MIG-project. Naar wij inmiddels hebben vernomen, wordt het oneigenlijk gebruik van de 30 km-zone zo mogelijk al in de eerste fase van dit project meegenomen^[50].

Tenslotte: in de Interprovinciale Rapportage Water, Landbouw en Natuur 2002 wordt geconstateerd dat, na een daling in de periode tot 1997, de geluidsoverlast door het verkeer weer toeneemt^[51], maar wordt tegelijkertijd vastgesteld dat sprake is van een afname van het aantal GS-besluiten tot vaststelling van hogere geluidgrenswaarden^[52]. Hoe zou dat nou toch komen?

Voetnoten

[*]

mr. J.M.H.F. Teunissen is universitair hoofddocent Open Universiteit Nederland en mr. P.C.M. Heinen is partner bij De Kempnaer Advocaten te Arnhem.

[1]

MDW staat voor: Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

[2]

Dit wetsvoorstel strekte ter uitwerking van het nieuwe systeem dat in hoofdlijnen werd voorgesteld in de in 1998 uitgebrachte Nota Instrumentarium Geluidbeleid (*Kamerstukken II 1997/98*, 26 057, nr. 1). Deze Nota was op haar beurt een uitwerking van het rapport 'Het geluid geordend', dat in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) in 1996 werd uitgebracht door een speciale werkgroep.

[3]

Het concept-wetsvoorstel MIG was in de Ministerraad van 18 juni 2001 goedgekeurd en voor advies naar de Raad van State gezonden. Eind maart 2002 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht. Op basis van dat advies is in de daarop volgende maanden het wetsvoorstel aangepast, waarna het tijdens de laatste Ministerraad van het demissionaire tweede kabinet Kok (op 21 juni 2002) besproken kon worden.

[4]

Deze richtlijn richt zich overigens primair op de grote agglomeraties (van meer dan 250.000 inwoners) en de hoofdinfrastructuur (meer dan 6 miljoen motorvoertuigen per jaar). Een wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is inmiddels bij de Tweede Kamer voorgelegd (wetsvoorstel geluidsbelastingkaarten en actieplannen, *Kamerstukken II 2002/03*, 29 021, nrs. 1-3). Omdat we in Nederland geen agglomeraties kennen, zullen bij ministeriële regeling de stedelijke gebieden worden aangewezen die, in het kader van de richtlijn, gaan gelden als agglomeraties.

[5]

Lden staat voor het in decibels (dB) uitgedrukte 'day-evening-night'-niveau. Voor het berekenen van de slaapverstoring wordt de norm Lnight geïntroduceerd. De geluidmaat Lden zal overigens ook invloed hebben op milieuvergunningen: de omzetting van Letmaal naar Lden zal soms, bijv. met het oog op latente geluidsruimte in vigerende milieuvergunningen, niet zo eenvoudig zijn.

[6]

Zie hierover de op 1 nov. 2002 door de ministerraad als kabinetsvoornemen vastgestelde notitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen' (milieubeleid 2002-2006), p. 15.

[7]

Artt. 76, 76a, 77, 79 en 99 Wgh. Volgens de Wgh en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten worden onder geluidgevoelige bestemmingen o.m. begrepen: woningen, scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, kantoren, ziekenhuizen, bejaarden- en verpleeghuizen.

[8]

Art. 82 Wgh.

[9]

Het RMV bevat twee rekenmodellen (Standaardrekenmethode I en Standaardrekenmethode II) voor de berekening van wegverkeerslawaai en een meetprotocol. Hoewel het meten van wegverkeersgeluid in ons land heel ongewoon is, bevat de regeling ook een Standaard-meetmethode. Bij de recente herziening van het RMV zijn ook mogelijkheden geboden om de effecten van geluidreducerende wegdekken (zoals steenmastiekasfalt) in de berekeningen mee te nemen.

[10]

Artt. 83, 85 en 86 Wgh jo. het Besluit grenswaarden binnen zones langs wegen.

[11]

Zie bijv. ABRvS 23 maart 2000, Gst. 7129, 6 (Amsterdam), en de in het naschrift vermelde jurisprudentie.

[12]

Met name artt. 88 en 89 Wgh.

[13]

De bevoegdheid tot vaststelling van de geluidsniveaukaart ligt thans nog bij de gemeenteraad. Het op 17 juli 2003 bij de

Tweede Kamer ingediende wetvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden (*Kamerstukken II 2002/03*, 28 995, nr. 2) strekt er o.a. toe deze bevoegdheid bij het college van B. en W. te leggen. Dit omdat het - aldus de Memorie van Toelichting (p. 17) - bij de vaststelling van deze kaart 'bij uitstek (gaat) om een uitvoerende handeling'. Dit is uiteraard alleen dan juist, wanneer de kaart het uitvloeisel is van door de raad vastgesteld ruimtelijk beleid en verkeersbeleid.

[14]

Kamerstukken II 1991/92, 20 985, nr. 24.

[15]

Wet van 9 juli 1992, *Stb.* 318.

[16]

In de praktijk hanteerden gemeenteraden bij de gebruikmaking van deze bevoegdheid een 'negatieve' omschrijving. Bepaald werd dat de verkeersintensiteit op alle wegen binnen de gemeente naar verwachting lager zou zijn dan 2450 mvt/e, *met uitzondering* van een aantal uitdrukkelijk genoemde wegen waar de verkeersintensiteit hoger zou zijn.

[17]

CRMH, Advies over de Wgh van 22 september 1987, nr. G-87/816. De Raad baseerde zich daarbij o.a. op een door het Bureau OD 205 verricht onderzoek over de zonering van wegen, dat aantoonde dat reeds bij 1500 voertuigen per dag het geluidsniveau veelal hoger is dan 55 dB(A) (OD 205, Evaluatie Wgh, deelonderzoek Zonering Wegen, Delft juli 1987).

[18]

Kamerstukken II 1990/91, 20 985, nr. 3, p. 13, laatste alinea.

[19]

De leden 4 en 5 van art. 74 Wgh geven enkele procedurele voorschriften die bij het opstellen van een geluidsniveaukaart in acht moeten worden genomen.

[20]

Waarbij moet worden aangetekend dat deze richtlijn zich primair richt op de grote agglomeraties en de hoofdinfrastructuur van de lidstaten. Van belang is dat het Europese systeem van geluidsbelastingkaarten de invoering van geharmoniseerde geluidsbelastingindicatoren (de Lden voor de berekening van geluidhinder en de Lnight voor de berekening slaapverstoring) nodig maakt.

[21]

Zie o.a. het besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 14 dec. 1983 (ex art. 132c, eerste lid, RVV) betreffende de eisen voor wegen of weggedeelten binnen de bebouwde kom waar een maximumsnelheid van 30 km per uur geldt.

[22]

Vgl. reeds het in het kader van het onderzoeksproject 'Effect van verkeerskundige maatregelen in steden' door het bureau OD 205 in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne opgestelde Rapport 'Stedebouwkundig ontwerpen met geluid'.

[23]

Nota van Toelichting, p. 11, bij het KB van 27 mei 1999 (houdende wijziging van het RVV 1990 en het BABW m.b.t. de uitvoering van het Startprogramma Duurzaam Veilig), *Stb.* 1999, 268.

[24]

Wijziging van de Wegenverkeerswet (uitbreiding van de reikwijdte van de Wegenverkeerswet), tot wet verheven bij wet van 25 mei 1989, *Stb.* 225, en in werking getreden op 1 nov. 1991 (*Stb.* 51).

[25]

Zoals blijkt uit deze wet (verruimde reikwijdte), moet het begrip 'gevolgen voor het milieu' ruim worden opgevat.

[26]

In artikel 21 lid 1 van het op artikel 2 en 14 WVV steunende Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) wordt nog eens uitdrukkelijk - o.i. ten overvloede - bepaald dat in de aan een verkeersbesluit ten grondslag gelegde motivering in ieder geval moet worden aangegeven, welke van de in artikel 2 leden 1 en 2 WVV genoemde belangen aan dat besluit ten grondslag liggen en, indien tevens andere belangen in het geding zijn, op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

[27]

Stb. 1998, 423 en 424.

[28]

Merkwaardig genoeg worden de eventuele gevolgen voor de geluidsniveaukaart hier niet genoemd.

[29]

Zie hierover ook de terechte kritiek van H.J.A.M. van Geest en P.J. Hödl, 'Planwet verkeer en vervoer: een vreemde eend in de bijt', Gst. 1998, 7082, 1, p. 461-466 (p. 464).

[30]

Zie hierover de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 15 okt. 1996 (*Kamerstukken II 1996/97*, 24 722, nr. 5) inzake het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 1996-2000.

[31]

Stcrt. 1998, 62, p. 13.

[32]

Een gedetailleerd stappenplan is opgenomen in het Handboek Categorisering wegen op een duurzaam veilige basis, CROW 1997.

[33]

Het Interimbesluit Duurzaam Veilig onderscheidde verkeersaders (snelwegen) nog als aparte categorie.

[34]

Zo lezen we in de nieuwsbrief 'Signalen' nr. 24 van november 2002, dat de Groningse gemeente Haren óók de drukke Rijksstraatweg, de oude verbindingsweg tussen Groningen, Meppel en Assen, heeft aangewezen als 30 km-weg. Over deze weg rijden dagelijks zo'n 9000 motorvoertuigen.

[35]

Zie o.a. ABRvS 28 augustus 2002, nr. 200201945/1 (Heusden). Vgl. ook ABRvS 14 nov. 2000, nr. 2000, nr. 200001648/1 (Enschede), en ABRvS 3 april 2002, Gst. 7164, 8 (Vianen).

[36]

ABRvS 18 september 2002, nr. 200201055/1 (Echt).

[37]

ABRvS 29 aug. 2001, nr. 2002872/1 (Abcoude). Van effectueering kan volgens de ABRvS niet reeds worden gesproken indien de procedures voor de nodige verkeersmaatregelen zijn gestart en de benodigde gelden zijn gereserveerd.

[38]

Véél hield deze eis niet in: van effectueering kan immers reeds worden gesproken zodra het verkeersbord is geplaatst!

[39]

Vgl. ABRvS 19 febr. 2003, BR p. 490, m.nt. HJdVr (Aalsmeer); ABRvS 12 febr. 2003, nr. 200203450/1 (Obdam), geciteerd door De Vries. Daarin luidt het o.a.: 'De Afdeling ziet geen aanleiding te veronderstellen dat niet van de invoering van een 30 km-regime kan worden uitgegaan'. Vgl. ook ABRvS 3 april 2002, nr. 200102855/1 (Alphen a/d Rijn); ABRvS 23 april 2003, nr. 200201589/1 (Pijnacker); ABRvS 29 mei 2002, 200102861/1 (Didam); 21 mei 2003, nr. 200203280/1 (Moordrecht).

[40]

ABRvS 3 april 2002, nr. 200102855/1 (Alphen a/d Rijn).

[41]

ABRvS 3 april 2002, nr. 200102855/1 (Alphen a/d Rijn).

[42]

Deze 'motivering' is overigens nogal merkwaardig wanneer men zich realiseert dat de meeste snelwegen, waar een snelheidslimiet geldt van 120 km/u, evenmin 'zelfhandhavend' zijn.

[43]

Aanhangsel Tweede kamer 2002-2003, 1147.

[44]

In februari 2003 is een landelijk prestatiecontract gesloten met de landelijke politietop en het korpsbeheerdersberaad, dat vervolgens is uitgewerkt voor de diverse politieregio's. Het prestatiecontract met de politie vormt een belangrijk onderdeel van het veiligheidsplan dat het eerste kabinet-Balkenende presenteerde vrijwel op de dag dat het uiteenviel.

[45]

Centraal Planbureau, Onderzoeksrapport 'Performance contracts for police forces', mei 2003. De prestatiecontracten zullen volgens het CPB leiden tot vermindering van de kwaliteit van het politiewerk. De verplichting jaarlijks een vastgesteld aantal extra boetes op te leggen en zaken aan te leveren bij justitie, frustreert - aldus het CPB - de mogelijkheid van regiokorpsen om in te spelen op lokale omstandigheden. Dat zal leiden tot 'pietluttig bekeuren' en het oppakken van de eenvoudigste zaken. Zie ook B.A. Vollaard, 'De waarde van prestatiecontracten', Tijdschrift voor de politie, juli/aug. 2003, p. 4.

[46]

Zie recentelijk 'Bestuurlijke handhaving versterkt! VNG-pleidooi voor invoering van de bestuurlijke boete', febr. 2003.

[47]

Kamerstukken II, 1999-2000, 26 800 VI, nr. 67. Deze factoren zijn samen te vatten als: a) integraliteit van bestuur; b) potentieel intensiever toezicht, omdat de naleving van 'eigen' normen in geding is; c) potentiële doelmatigheidswinst.

[48]

Brief dd. 15 nov. 2001 van bewindslieden van BiZa, Justitie en V&W aan Kamercommissies (Niet-dossierstuk II 2001-2001, bzk0001005), n.a.v. het door de RU Groningen opgestelde rapport 'Kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving', april 2000. Zie ook Kabinetstandpunt dd. 16 aug. 2001 (*Kamerstukken II*, 2000-2001, 22 236, nr. 57) inzake het advies 'De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie' van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. Ook de suggestie van laatstgenoemde Raad tot fiscalisering van verkeersboetes (afgezien van parkeerovertreedingen) wordt afgewezen.

[49]

Dit ligt slechts anders indien de reconstructie tevens een verhoging van de snelheidslimiet van 30 km/u naar 50 km/u zou inhouden. Want dan is het zone-regime ineens weer van toepassing.

[50]

Zie de noot van Marco Erkens bij ABRvS 3 sept. 2003, Nieuwsbrief StAB 2003-116 (Abcoude).

[51]

Volgens deze rapportage voldoet ruim 70% van de Nederlandse woningen niet aan de voorkeursgrenswaarde van 50 dB(A)!

[52]

Het rapport stelt vast dat het overgrote deel van deze beschikkingen wordt afgegeven t.b.v. het verkeer. Railverkeer en industrie dragen slechts voor een klein deel bij. Uit figuur 5.9.E op blz. 79 van het rapport blijkt dat voor de provincie Zuid-Holland het aantal GS-beschikkingen inzake hoge grenswaarden in 2001 met méér dan 50% is gedaald t.o.v. 1997!