

Advies

HaskoningDHV Nederland B.V.
Transport & Planning

Aan: 5.1.2,e
Van: 5.1.2,e
Datum: 12 april 2019
Kopie: 5.1.2,e
Ons kenmerk: 5.1.2,e
Classificatie: **Vertrouwelijk en uitsluitend voor intern gebruik**

Onderwerp: Weren touringcars Amsterdam

Samenvatting

1. Binnen de stad Amsterdam sinds 1996 geldt een zogenaamde 7,5 tonzone om de binnenstad en de bewoners te beschermen tegen de overlast van zwaar verkeer. Onder overlast wordt in dit geval verstaan schade aan wegen, bruggen en kades, verkeersonveiligheid, luchtvervuiling en geluidsoverlast. Binnen de zone is een verbod van kracht voor voertuigen zwaarder dan 7,5 ton.
2. Om de binnenstad en de inwoners te beschermen tegen overlast van zwaar verkeer, wenst de gemeente Amsterdam een soortgelijk verbod in te stellen voor touringcars. De gemeente Amsterdam heeft daarom verzocht om te onderzoeken of er een juridische grondslag is op grond waarvan touringcars kunnen worden geweerd in een deel van de stad Amsterdam.
3. Het nemen van een verkeersbesluit moet gebaseerd zijn op één van de doelstellingen die worden genoemd in artikel 2 Wegenverkeerswet 1994 ("WVW 1994"). Het gaat om onder andere:
 - 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."*
4. Er bestaat geen verkeersbord dat een geslotenverklaring inhoudt voor uitsluitend touringcars.
5. Aangezien het huidige verkeersbesluit discrepanties bevat is het advies om een nieuw verkeersbesluit te nemen voor het weren van touringcars.
6. De wet en de jurisprudentie bieden een juridische grondslag om touringcars te verbieden in de binnenstad.

Het college van B&W kan op grond van de Wegenverkeerswet 1994, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 een verkeersbesluit te nemen waarin voor een nader omschreven gebied binnen de stad Amsterdam (door middel van een zone) een verbod voor touringcars geldt. Dit verbod zou kunnen worden weergegeven met het verkeersbord C07A dat een geslotenverklaring voor autobussen (zijnde motorvoertuigen voor > 8 personen (excl. bestuurder) inhoudt.

Om te voorkomen dat het gebied evenmin toegankelijk is voor stadsbussen, die immers vallen onder het begrip autobussen, zal het bord moeten worden voorzien van een onderbord. Op het onderbord kan (bijvoorbeeld) worden bepaald dat het verbod betrekking heeft op touringcars (al dan niet met een minimum lengte en/of gewicht) en dat bijvoorbeeld stadsbussen zijn uitgezonderd.

De nadere invulling van het onderbord is aan de beoordeling van het college van B&W. Voorts kunnen er ontheffingen worden verleend voor bepaalde autobussen.

6. In het verkeersbesluit en bij de vaststelling van de hoofdroutes moet worden gemotiveerd welke doelstellingen uit artikel 2 WVV 1994 ten grondslag liggen aan het besluit. Bij het besluit heeft het college van B&W ruime beoordelingsruimte. Het college hoeft bij het besluit daarom de noodzaak van een verkeersbesluit in absolute termen **niet** aan te tonen. Het is voldoende wanneer de aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegde belangen worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.
7. Bij de nadere invulling en motivering van het verkeersbesluit voor touringcars kan desgewenst aansluiting worden gezocht bij de grondslagen die zijn gehanteerd voor de 7,5 tonzone voor vrachtverkeer.

Inleiding vooraf

- 1.1. Op 7 augustus 1996 is door het college van B&W van de gemeente Amsterdam door middel van een verkeersbesluit de 7,5 tonzone aangewezen. Op grond van dit verkeersbesluit zijn vrachtroutes in de binnenstad van Amsterdam vastgesteld. Via deze routes kan distributie met alle type voertuigen plaatsvinden. Buiten deze routes is een verbod van kracht voor voertuigen zwaarder dan 7,5 ton. De zone wordt weergegeven met een zonebord (bord C21 als bedoeld in Bijlage I van het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990). Onder het zonebord is een onderbord geplaatst met de tekst: 'uitgezonderd vrachtroutes'. Op grond van artikel 87 RVV 1990 kan een ontheffing worden verleend van de geslotenverklaring voor de 7,5 tonzone.
- 1.2. De 7,5 tonzone is in 1996 ingesteld om de binnenstad en de bewoners te beschermen tegen de overlast van zwaar verkeer. Onder overlast wordt in dit geval verstaan schade aan wegen, bruggen en kades, verkeersonveiligheid, luchtvervuiling en geluidsoverlast.
- 1.3. Gelijk aan het beleid voor 7,5 ton verkeer heeft de gemeente Amsterdam de wens uitgesproken om tevens touringcarbussen te weren uit de stad, althans de stad in ieder geval touringcarluw te maken. Daarbij is de kanttekening gemaakt dat wel rekening dient te worden gehouden met doelgroepen voor bijvoorbeeld musea en zwembaden. De wensen en de fasering van het weren van touringcars is weergegeven in de volgende tabel:

2019	2022	2025
Grote touringcars (>7,5ton) binnen de S100 alleen op vrachtroutes.	Grote touringcars (>7,5ton) binnen de S100 <ul style="list-style-type: none"> • alleen zero emissie • verplicht rijden op Weesperstraat-Valkenburgerstraat, S100 en zuidelijke IJ-oever. 	“
Kleine bussen (<7,5ton) mogen afwijken van die routes.	Kleine bussen (<7,5ton) alleen elektrisch, mogen afwijken van die routes.	“
Grote touringcars (>7,5ton) tussen de S100 en de A10 op voorkeursroutes.	Tussen de S100 en de A10 op voorkeursroutes.	Grote touringcars (>7,5ton) tussen de S100 en de A10 <ul style="list-style-type: none"> • alleen elektrisch • verplicht rijden op touringcarroutes.

1.4. Verzocht is om op basis van de wensen zoals opgenomen in de tabel nader onderzoek te doen naar de juridische grondslag om touringcars te kunnen weren uit de binnenstad.

2. Rechtsvraag

- 2.1. Is er een juridische grondslag op grond waarvan touringcars kunnen worden geweerd uit een deel van de stad Amsterdam (bijvoorbeeld de binnenring/rondom de S100 (stadsroute 100))? Verzocht is om daarbij acht te slaan op het geldende verkeersbesluit ter zake waarvan een 7,5 ton zone is aangewezen en daar zoveel mogelijk bij aan te sluiten. Is dit verkeersbesluit ook van toepassing op touringcars of is een nieuw verkeersbesluit nodig?
- 2.2. Hierna wordt nader ingegaan op de noodzaak en de mogelijkheid om een verbod in te stellen voor touringcars. Opgemerkt wordt dat in dit advies alleen wordt ingegaan op de vraag of er een juridische grondslag bestaat voor het weren van touringcars. De inhoudelijke uitwerking van beleid valt buiten het bereik van onderhavig advies.

3. Juridisch kader

- 3.1. Alvorens inhoudelijk in te gaan op de noodzaak en de mogelijkheid om in de binnenstad van Amsterdam touringcars te verbieden, wordt eerst het juridisch kader geschetst rondom het nemen van een verkeersbesluit.
- 3.2. Voor het wettelijk kader voor het nemen van een verkeersbesluit ligt de basis in de Wegenverkeerswet 1994 (hierna “WVW 1994”). In dat kader is artikel 2 lid 1 WVW 1994 van belang. Hieruit volgt dat op grond van de in de WVW 1994 gestelde 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.”*

Op basis lid 2 kunnen op grond van de Wegenverkeerswet gestelde regels ook 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.”*

Op basis van lid 3 kunnen op grond van de wet gestelde regels ook strekken tot:

- a. het bevorderen van een doelmatig of zuinig energiegebruik;*
- b. het waarborgen van het op juiste wijze in rekening brengen van tarieven voor het gebruik van de weg;*
- c. het gebruik en de waarborging van de juistheid van de registers die ingevolge deze wet worden bijgehouden;*
- d. het voorkomen en bestrijden van fraude;*
- e. de regeling van positie, inrichting en werkwijze, alsmede het uitoefenen van toezicht op zelfstandige bestuursorganen die taken verrichten op het terrein van deze wet.”*

- 3.3. Artikel 18 lid 1 sub d WVV 1994 bepaalt dat het college van B&W het bevoegd gezag is voor het nemen van een verkeersbesluit met betrekking tot de binnenstad.
- 3.4. Op basis van de hiervoor omschreven doelstellingen uit artikel 2 WVV kan het bevoegd gezag bepalen dat bepaalde verkeersmaatregelen in de vorm van verkeerstekens noodzakelijk zijn.
- 3.5. In dat geval bepaalt de wet dat het plaatsen van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens en onderborden die leiden tot een gebod of een verbod uitsluitend mogelijk is door middel van een verkeersbesluit (artikel 15 lid 1 WVV 1994). Voor welke verkeerstekens en onderborden de verplichting tot het nemen van een verkeersbesluit geldt, volgt uit artikel 12 sub a van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna te noemen: “BABW”). Hieruit volgt dat onder meer dat aan de plaatsing (of verwijdering) van een verbodsbord als bedoeld in hoofdstuk C (geslotenverklaring) in ieder geval een verkeersbesluit ten grondslag moet liggen. Hieronder vallen onder meer de borden voor geslotenverklaring van autobussen (C07A) en vrachtverkeer (bord C21). Ter duiding van het begrip autobus volgt uit artikel 1 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 dat onder autobus moet worden verstaan: *“motorvoertuig, ingericht voor het vervoer van meer dan acht personen, de bestuurder daaronder niet begrepen”*. De touringcar kan derhalve worden geschaard onder het begrip autobus.
- 3.6. Wanneer het bevoegd gezag op grond van het vorenstaande een verkeersbesluit neemt, is van belang dat het BABW de mogelijkheid bevat om in het verkeersbesluit te bepalen dat de geslotenverklaring slechts geldt voor een bepaald gebied (artikel 13 BABW). In het geval van een

verbod voor touringcars kan in het verkeersbesluit worden bepaald dat het verkeersbesluit alleen geldt voor binnen de ring (of een ander nader omschreven gebied) en op basis daarvan kunnen derhalve ook de gewenste hoofdroutes worden ingesteld.

Motivering

- 3.7. Voor de onderbouwing van het verkeersbesluit is van belang dat het verkeersbesluit in ieder geval moet vermelden welke doestelling of doelstellingen (als bedoeld in artikel 2 WVV) met het verkeersbesluit worden beoogd (artikel 21 van het BABW). In de motivering moet dus worden verwezen naar één van de doelstellingen uit artikel 2 WVV 1994. Wanneer tevens andere van de in artikel 2 lid 1 en 2 WVV 1994 genoemde belangen in het geding zijn, moet daarnaast ook worden aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

Onderbord

- 3.8. Naast het plaatsen van één van de verbodsborden als opgenomen in het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) is het ook mogelijk om onder het verkeersbord een onderbord te plaatsen (artikel 8 BABW). Deze onderborden kunnen (onder meer) een nadere uitleg van de op de verkeersborden voorkomende aanduiding inhouden. Daarnaast kan het bij verkeersborden die een gebod of verbod inhouden een beperking van de werkingssfeer van die verkeersborden inhouden.
- 3.9. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een onderbord moet dit wel worden meegenomen in het verkeersbesluit. Uit het verkeersbesluit moet blijken dat een onderbord wordt gebruikt en waarom daarvan gebruik wordt gemaakt (artikel 14 BABW).

Zone

- 3.10. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om boven de in de BABW genoemde verkeersborden het woord 'zone' aan te brengen (artikel 9 BABW). Dit kan onder meer voor verbodsborden, waaronder die voor autobussen.
- 3.11. Alvorens het bevoegd gezag een verkeersbesluit neemt, dient daarover eerst afstemming plaats te vinden met (artikel 24 BABW):
- a. de korpschef;
 - b. de commandant van de Koninklijke marechaussee, indien de taak ten aanzien van het verkeer mede wordt vervuld op een luchtvaartterrein als bedoeld in artikel 4 lid 2 onder c van de Politiewet 2012.
- 3.12. Het verkeersbesluit wordt bekendgemaakt door het besluit in de Staatscourant te plaatsen (artikel 26 BABW).

Ontheffing

- 3.13. Voor diverse verkeersbepalingen heeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen (artikel 81 RVV). Zo kan onder meer een ontheffing worden verleend voor een geslotenverklaring voor autobussen (bord C7a).

Huidig verkeersbesluit

3.14. Voordat nader uiteen wordt gezet of een (nieuw) verkeersbesluit kan c.q. moet worden genomen om touringcars in de stad te weren, moet eerst worden gezien of het vigerende verkeersbesluit van 7 augustus 1996 wellicht ook van toepassing is op touringcars. Daarbij is van belang op te merken dat tot op heden er niet van uit is gegaan dat het verkeersbesluit van 7 augustus 1996 ook betrekking zou hebben op touringcars. Tot op heden is daar in ieder geval niet op gehandhaafd.

3.15. Uit het primaire verkeersbesluit uit 1996 volgt onder de overwegingen het volgende:

‘Dat deze werkgroep ten doel heeft de hinder van het vrachtverkeer in de binnenstad zoveel mogelijk te beperken en tegelijk de bereikbaarheid voor goederenstromen te verbeteren.’
[onderstrepingen door RHDHV].

3.16. Het begrip vrachtverkeer ziet specifiek op verkeer dat **niet** is ingericht op personen. Touringcars vallen daarom niet onder de overweging die ten grondslag is gelegd aan het verkeersbesluit uit 1996. Een touringcar is immers ingericht op het vervoer van personen. Verderop wordt in de overwegingen bij het verkeersbesluit opgemerkt dat ter ondersteuning van het beperken van vrachtverkeer het *“noodzakelijk wordt geacht de binnenstad van Amsterdam gesloten te verklaren voor voertuigen en samenstellen van voertuigen waarvan de totaal massa hoger is dan 7,5 ton.”*

3.17. Strikt genomen volgt uit het feitelijke besluit (niet zijnde de overwegingen) dat het verbod is ingesteld voor *voertuigen van een totaal massa van meer dan 7,5 ton*. In tegenstelling tot de overwegingen volgt hieruit dus niet de specificering dat het verbod alleen betrekking zou hebben op vrachtverkeer. Wel is in het besluit vervolgens een uitzondering op het verbod opgenomen en zijn bepaalde wegen aangewezen als vrachtroutes. Uit de overwegingen volgt dat die routes blijikbaar ook worden opengesteld voor touringcars. Dat die routes openstaan voor touringcars volgt vervolgens echter **niet** uit het besluit zelf noch uit de toepaste verkeersborden aangezien alleen wordt gesproken over een uitzondering voor vrachtroutes (waaronder een touringcar niet valt). Die vrachtroutes zijn strikt genomen dus niet toegankelijk voor touringcars omdat zij niet kunnen worden aangemerkt als vrachtverkeer.

3.18. Ook uit de *Regeling Stedelijke Distributie in Stadsdeel Centrum* van 1 oktober 2008 volgt dat het beleid uitsluitend is ingericht op vrachtverkeer. Het beleid is dus niet van toepassing op touringcars.

Rechtszekerheid

3.19. In het kader van de rechtszekerheid is het de vraag of het wenselijk is om het verkeersbesluit van 7 augustus 1996 bij nader inzien ook van toepassing te laten zijn op touringcars. Strikt genomen wordt dan het standpunt ingenomen dat het verkeersbesluit sinds de inwerkingtreding tot op heden op onjuiste wijze is geduid en toegepast. Daar komt bij dat jegens touringcars ook nimmer is gehandhaafd. Het beleid kan weliswaar worden aangepast in die zin dat in het beleid wordt opgenomen dat ook jegens touringcars wordt gehandhaafd, maar dit geeft nog geen

doorslaggevende zekerheid over de vraag of het verkeersbesluit daadwerkelijk zo moet worden gelezen dat het verbod ook geldt voor touringcars.

- 3.20. Op grond van het vorenstaande kan daarom worden geconstateerd dat er een discrepantie bestaat tussen de overwegingen bij het besluit, het besluit en het bijbehorende beleid. Het is daarom niet eenduidig te stellen of het de bedoeling is geweest om met het verkeersbesluit van 7 augustus 1996 ook touringcars te verbieden. In de overwegingen wordt namelijk alleen gesproken over vrachtverkeer. Daar staat tegenover dat het verkeersbesluit een verbod inhoudt voor alle voertuigen zwaarder dan 7,5 ton (dus strikt genomen ook voor touringcars). In het kader van de belangenafweging volgt uit het besluit ook niet dat de betrokken belangen bij een verbod op touringcars zijn afgewogen.
- 3.21. Gelet op deze conclusie, zal in het hiernavolgende worden onderzocht of een verbod op touringcars kan worden ingesteld en op welke wijze dat het beste kan worden ingesteld.

4. Verkeersbesluit voor touringcars

- 4.1. Het vorenstaande juridisch kader in acht nemende, is het van belang dat het RVV 1990 geen verkeersborden kent die specifiek zijn gericht op het weren c.q. verbieden van touringcars.
- 4.2. Dat dit geen problemen hoeft op te leveren, volgt uit de jurisprudentie. In 2017 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna te noemen: "Afdeling") zich nog uitgelaten over de vraag of – kort samengevat – een door de gemeente Utrecht ingestelde milieuzone in stand kon blijven. In dit geval had het college van B&W van de gemeente Utrecht een milieuzone ingesteld voor dieselauto's van voor 01.01.2001. Ter illustratie, de milieuzone in Utrecht was aangegeven door middel van het bord C6 (geslotenverklaring voor motorvoertuigen op meer dan twee wielen), met daarboven de tekst "milieuzone" en eronder een onderbord met de tekst "voor dieselauto's van voor 01.01.2001". In de procedure tegen het verkeersbesluit werd door de appellanten die beroep hadden ingesteld aangevoerd dat het college niet bevoegd was tot het nemen van het verkeersbesluit, omdat de gebruikte verkeersborden niet voorkwamen in de RVV 1990. Dit voorbeeld is relevant voor het verbod van touringcars omdat ook in dat geval het bevoegd gezag een combinatie van een verkeersbord en een onderbord nodig had om het verkeersbesluit te kunnen duiden.
- 4.3. De Afdeling ging echter niet mee in de stelling dat het college niet bevoegd zou zijn tot het nemen van een verkeersbesluit omdat de verkeersborden niet voorkomen op de lijst van verkeersborden in de RVV 1990. De Afdeling overweegt in de uitspraak over de Utrechtse milieuzone dat op grond van artikel 18 Wv 1994 de bevoegdheid tot het vaststellen van een verkeersbesluit aan het college is toebedeeld.
- 4.4. Belangrijk is voorts dat de Afdeling concludeert dat de artikelen 8, 9 en 13 van het BABW het college de ruimte bieden om met de gebruikte combinatie van opschrift, verkeersbord en onderbord de beoogde beperkte toelating tot de milieuzone te regelen. De mogelijkheid tot het toepassen van een onderbord is uitdrukkelijk ook toegestaan waar het een geslotenverklaring voor bepaalde weggebruikers betreft.

Bij het nemen van een verkeersbesluit komt het college beoordelingsruimte toe en de absolute noodzaak van een verkeersbesluit hoeft niet te worden aangetoond.¹ Voldoende is dat de aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegde belangen, bedoeld in artikel 2 van de WVV 1994, worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.²

Op het moment dat het college van B&W van de gemeente Amsterdam een verkeersbesluit neemt op grond waarvan een deel van de stad niet toegankelijk is voor touringcars is het dus belangrijk dat duidelijk is welke belangen als genoemd in artikel 2 WVV worden gediend met het verkeersbesluit en op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

- 4.5. De artikelen die de Afdeling aanhaalt in de uitspraak zijn ook van toepassing op een verbodsbepaling voor touringcars. Om een dergelijk verbod mogelijk te maken, volgt uit de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling dat bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van een combinatie van opschrift, verkeersbord en onderbord om de beoogde beperkte toelating binnen het gebied te regelen.

Concreet kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om voor de zone gebruik te maken het bord C7a (gesloten voor autobussen) met daarbij een onderbord met bijvoorbeeld de tekst: “voor touringcars” danwel een andere duiding van gelijke strekking. Het is aan het bevoegd gezag te bepalen of het verbod voor alle touringcars geldt of dat het verbod geldt voor een categorie touringcars (bijv. op basis van lengte, gewicht, etc.). Het verkeersbord kan eventueel worden voorzien van een bord met de tekst: “zone”.

Noodzaak verkeersbesluit

- 4.6. Wanneer een verkeersbesluit in een gerechtelijke procedure ter discussie wordt gesteld, volgt uit de jurisprudentie volgt dat de bestuursrechter verkeersbesluiten slechts terughoudend toetst.³ De Afdeling gebruikt, zij het met diverse varianten, veelal de volgende standaard overweging wanneer verkeersbesluiten worden getoetst:

“dat [...] het college bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsmarge toekomt. Het is aan het college om alle verschillende bij het nemen van een dergelijk besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter dient zich bij de beoordeling van een dergelijk besluit terughoudend op te stellen en te toetsen of het besluit niet in strijd is met wettelijke voorschriften dan wel de afweging van de betrokken belangen zodanig onevenwichtig is dat het college niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.”

- 4.7. Volgens de Afdeling gaat het bij de vaststelling van een verkeersbesluit om “de uitoefening van de bevoegdheden met ruime beoordelingsmarges”.⁴
- 4.8. In dat kader is ook van belang de Memorie van Antwoord bij de Wegenverkeerswet waaruit het volgende blijkt:

¹ ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4727; ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2446; ABRvS 21 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:838; ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894.

² ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300, r.o. 5.1.

³ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1526; ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3841 en ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8567, ABRvS 10 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ5844; ABRvS 10 januari 2007 (200605125/1), ECLI:NL:RVS:2007:AZ5844.

⁴ ABRvS 10 september 1999, JB 1999/267.

“In beginsel is het aan de instanties die bevoegd zijn tot het vaststellen van verkeersmaatregelen om te beslissen welk gewicht zij aan de in de betrokken leden opgenomen belangen wensen toe te kennen. Zij moeten immers bij uitstek in staat worden geacht om de plaatselijke situatie te beoordelen en deze beoordeling in de belangenafweging tot uitdrukking te brengen.”⁵

- 4.9. Wanneer het bevoegd gezag een verkeersbesluit neemt, hoeft het bevoegd gezag, gelet op de beoordelingsruimte, de noodzaak van een verkeersbesluit in absolute termen **niet** aan te tonen.⁶ Wanneer de te verwachten effecten van een verkeersbesluit slechts marginaal zijn, leidt dit niet tot het oordeel dat sprake is van een onevenredige afweging van de betrokken belangen op grond waarvan het verkeersbesluit niet zou mogen worden genomen.⁷ Het is voldoende dat de aan het verkeersbesluit ten grondslag gelegde belangen worden gediend en dat inzichtelijk is gemaakt op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen.⁸ Er is sprake van een marginale toetsing waarbij slechts wordt gezien of het bevoegd gezag de betrokken belangen dusdanig onzorgvuldig heeft afgewogen, dat het “*niet in redelijkheid*” tot de bestreden beslissing heeft kunnen komen.
- 4.10. Op grond hiervan kan daarvan worden geconcludeerd dat wanneer uit nader onderzoek mocht blijken dat een verkeersbesluit om touringcars te weren uit de stad slechts een marginaal effect heeft op bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, dit géén belemmering hoeft op te leveren voor het nemen van een verkeersbesluit zolang deze maatregel onderdeel uitmaakt van een geheel aan maatregelen. In dit geval zou een verkeersbesluit tot het weren van touringcars immers onderdeel uitmaken van het geheel aan maatregelen (waaronder de 7,5 tonzone) om de binnenstad en inwoners te beschermen tegen schade aan wegen, bruggen en kades, verkeersonveiligheid, luchtvervuiling en geluidsoverlast veroorzaakt door zwaar verkeer.

5. Advies

- 5.1. Geconcludeerd kan worden dat touringcars zouden kunnen worden geweerd in de stad mits met het verbod een van de doelstellingen uit artikel 2 Wegenverkeerswet 1994 wordt gediend.
- 5.2. Aangezien niet eenduidig kan worden gesteld dat het vigerende verkeersbesluit voor de 7,5 tonzone onverkort van toepassing is op touringcars, is het advies om een nieuw verkeersbesluit te nemen waarmee wordt bewerkstelligd dat er in Amsterdam zowel een verbod voor vrachtverkeer geldt als een verbod voor touringcars. Het verkeersbesluit zal dienen ter bescherming van de luchtkwaliteit, veiligheid en het beperken en voorkomen van schade aan kades en bruggen. Het gemeentebestuur heeft de wens uitgesproken in eerste instantie een 7,5ton zone in te stellen die zowel voor vrachtverkeer als voor touringcars moet gaan gelden. Voor touringcars heeft het gemeentebestuur een fasering voor ogen die er als volgt uit moet komen te zien:

2019	2022	2025
------	------	------

⁵ Kamerstukken II 1985/86, 16092, 5, p. 18 (zie ook p. 8, 13 en 17).

⁶ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1845; ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4475; Rb. Midden-Nederland 22 januari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:339.

⁷ ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300, r.o. 7.1.

⁸ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1526; ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4727; ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4046; ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1246; ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2446 en ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894.

Grote touringcars (>7,5ton) binnen de S100 alleen op vrachtroutes.	Grote touringcars (>7,5ton) binnen de S100 <ul style="list-style-type: none"> • alleen zero emissie • verplicht rijden op Weesperstraat-Valkenburgerstraat, S100 en zuidelijke IJ-oever. 	“
Kleine bussen (<7,5ton) mogen afwijken van die routes.	Kleine bussen (<7,5ton) alleen elektrisch, mogen afwijken van die routes.	“
Grote touringcars (>7,5ton) tussen de S100 en de A10 op voorkeursroutes.	Tussen de S100 en de A10 op voorkeursroutes.	Grote touringcars (>7,5ton) tussen de S100 en de A10 <ul style="list-style-type: none"> • alleen elektrisch • verplicht rijden op touringcarroutes.

5.3. Voor het vervolg zijn er twee uitwerkingsscenario's:

1. Het huidige verkeersbesluit voor de 7,5 tonzone blijft gehandhaafd. Aanvullend daarop wordt een nieuw verkeersbesluit genomen dat specifiek is gericht op het weren van touringcars, waarbij voormelde fasering tot uitgangspunt wordt genomen.
Het beleid voor het touringcarverbod borduurt voort op het vigerende ontheffingenbeleid voor de 7,5 tonezone.
2. Het verkeersbesluit voor de 7,5 tonzone wordt ingetrokken en er wordt een nieuw verkeersbesluit genomen. Het verkeersbesluit gaat uit van de hiervoor omschreven fasering met bijbehorende eisen. Er wordt een nieuw ontheffingenbeleid vastgesteld.

5.4. Op basis van voormelde fasering zullen voor touringcars hoofdroutes worden aangewezen. Dit is mogelijk mits dit is te verantwoorden op basis van de doelstellingen als genoemd in artikel 2 WVV 1994. Het is daarom van belang dat bij het nemen van het verkeersbesluit en de daarin aan te wijzen hoofdroutes niet alleen rekening wordt gehouden met de belangen uit artikel 2 WVV 1994 maar ook dat inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Binnen die kaders is het bevoegd gezag vrij om ontheffingenbeleid te formuleren.

5.5. Op basis van de voorhanden zijnde informatie lijkt de meest logische route om het college van B&W op grond van de Wegenverkeerswet 1994, het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer en het Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990 een verkeersbesluit te nemen waarin voor een nader omschreven gebied binnen de stad Amsterdam (door middel van een zone al dan niet met hoofdroutes) een verbod voor touringcars geldt. Dit verbod kan ofwel worden ingesteld met de huidige bebording voor de 7,5 tonzone. Wanneer ervoor wordt gekozen om een apart verkeersbesluit te nemen dat alleen ziet op de touringcars dat kan het verbod

worden weergeven met het bord C07A dat een geslotenverklaring voor uitsluitend autobussen > 7,5 ton inhoudt. Om te voorkomen dat het gebied niet meer toegankelijk is voor stadsbussen, die immers vallen onder het begrip autobussen, zal het bord moeten worden voorzien van een onderbord. Op het onderbord kan (bijvoorbeeld) worden bepaald dat het verbod betrekking heeft op touringcars zwaarder dan 7,5 ton en dat stadsbussen zijn uitgezonderd. De nadere invulling van het onderbord is aan de beoordeling van het college van B&W.

- 5.6. Daarnaast kan gelijk aan het geldende beleid voor de 7,5 tonzone uiteraard ook worden gewerkt met ontheffingen. Door middel van het opstellen van ontheffingenbeleid kunnen vervolgens de eisen worden gesteld waaraan een autobus moet voldoen om een ontheffing te kunnen verkrijgen.