

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2023

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2022

Op 15 september 2022 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat in de procedurevergadering verzocht om een reactie op twee petitie's die aan de commissie zijn aangeboden op 6 september 2022. De petitie's komen van de gemeenten Bergen, Bloemendaal en Krimpenerwaard (onderschreven door 66 andere gemeenten) en van de Nederlandse Federatie Omgevingslawaai Motorvoertuigen (NEFOM). De petitie's roepen de commissie op om te komen tot een aanpak van geluidsoverlast door motorvoertuigen, in het bijzonder motoren. Op 7 oktober 2022 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat in de procedurevergadering verzocht om een reactie te geven op een brief van de Motorrijdersactiegroep (MAG) die inhoudelijk heeft gereageerd op de petitie's. In deze brief wordt ingegaan op beide verzoeken van de commissie om te reageren op de petitie's van de NEFOM en de gemeenten enerzijds en de respons hierop van de MAG anderzijds. Gezien de stevige inhoudelijke onderbouwing van alle drie stukken is deze reactie ook bedoeld om duidelijkheid te geven over zaken als te hanteren normen, aantallen voertuigen en toepasselijke regelgeving.

De leefomgeving is van ons allemaal, waar we ook wonen en waar we ook werken en recreëren. Daarmee is zorg voor die leefomgeving een verantwoordelijkheid van ons allemaal. In de petitie's van de gemeenten en de Nederlandse Federatie Omgevingslawaai Motorvoertuigen (NEFOM) wordt een oproep gedaan om de zorg aan de leefomgeving verder te versterken, waarbij het in deze petitie's voornamelijk gaat om het terugdringen van overmatige geluidproductie van motorvoertuigen, in het bijzonder gemotoriseerde tweewielers (snor, brom- en motorfietsen). Deze oproep is niet nieuw en wordt breed gedeeld. Zo hebben de Koninklijke Nederlandse Motorrijdersvereniging (KNMV) en de MAG eerder dit jaar het convenant «Te luid geluid is uit» aangeboden, waarop door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan uw Kamer op 2 juni jl is

gereageerd¹. Kernpunt hierin is dat de ontspanning van de één de stress van een ander kan zijn. Bij motorrijden geldt dat die stress vaak ligt bij omwonenden die niet zomaar weg kunnen. Om die reden ligt de verantwoordelijkheid om geluidhinder te voorkomen of te beperken vooral bij het rijgedrag van motorrijders en het juiste (gebruik) van het materiaal waarop zij rijden.

Zoals ook benoemd in de aangeboden petities is motorrijden in zichzelf geen probleem, motorrijders die onnodig lawaai maken of die met onjuist materiaal rijden zijn dat wel. Geluid dat motorfietsen produceren kan een serieuze bron van hinder en gevaarstelling zijn. Zo schat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) op basis van belevingsonderzoek in dat ruim 10% van de Nederlandse bevolking ernstige hinder ervaart van wegverkeer en ongeveer 6% ernstige slaapverstoring². Geluid van bromfietsen en motoren wordt ten opzichte van ander wegverkeer vaker ervaren als ernstig hinderlijk en leidt ook vaker tot slaapverstoring dan ander wegverkeer. In een meer recent onderzoek van TNO³ is met geluidmetingen op een locatie in Amsterdam bij een steekproef van een kwart miljoen voertuigpassages geconstateerd dat er 408 passages waren die meer dan meer dan 83 dB (A) aan geluid produceerden. Daarvan werd 54% veroorzaakt door motorfietsen, terwijl motorfietsen op die locatie 2% van het aantal totaal voertuigpassages totale verkeer vormden.

De in de petities aangehaalde problematiek leidde in 2020⁴ en 2021⁵ al tot Kamervragen en ook de petities zelf leidden tot vragen van de Leden Hagen en Van Ginneken⁶. In deze reactie komen elementen van de beantwoording van deze vragen terug, omdat deze brief ook wordt beschouwd als mogelijkheid om een totaalbeeld van de problematiek te beschrijven, inclusief handelingsperspectieven voor maatregelen. De volgende elementen komen aan de orde in de reactie:

1. Toepasselijke regelgeving en meetmethoden
2. Maatregelen aan voertuigen
3. Maatregelen gericht op gebruik in de leefomgeving
4. Maatregelen gericht op handhaving

1. Toepasselijke regelgeving en meetmethoden

Gemotoriseerde voertuigen hebben een vorm van goedkeuring nodig voordat ze de weg op mogen. In de meeste gevallen is dat een Europese typegoedkeuring, maar ook een individuele goedkeuring is mogelijk. Dat laatste is aan de hand bij zelfbouw en import van een voertuig van buiten een EU/EVA-Lidstaat (Europese Vrijhandelsassociatie). Ook zijn er nog de nodige «oldtimers». Zo dateert de oudste op Nederlands kenteken geregistreerde motorfiets van 1899⁷.

¹ Kamerstuk 35 925 A, nr. 74.

² Ernstige Hinder en Slaapverstoring. Monitoringsgegevens Onderzoek Beleving Woonomgeving (OBW) 2019, RIVM-briefrapport 2020-0116.

³ Monitoring luide voertuigen in Amsterdam. TNO 2022 R10053.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3964 (antwoord op vragen van de Leden Van Dam en Postma).

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 498 (antwoord op vragen van de Leden Van Raan en Van Esch).

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 509.

⁷ Het betreft een Werner 1 3/4 HP met een datum eerste toelating van 30 juni 1899.

Bepalen toepasselijke norm aan de hand van datum eerste toelating voertuig

De toepasselijke veiligheids- en milieunormen voor voertuigen worden bij de eerste toelating vastgesteld. Deze datum wordt de «Datum eerste toelating» (DET) genoemd. Dit kan worden beschouwd als de «geboortedatum» van het voertuig en wordt eenmaal vastgesteld, waar ook ter wereld. Voor de geldende veiligheids- en milieunormen is de DET van belang, omdat het uitgangspunt is dat de normen die op het moment van de DET gelden van toepassing zijn en blijven. Als een voertuig in het buitenland een DET heeft gekregen dan blijft deze DET gelden, ook wanneer dat voertuig nadien wordt geïmporteerd naar Nederland. Het voertuig krijgt dan ook een «datum eerste inschrijving in Nederland». In de tabel hierna staat het aantal motorfietsen per decennium, gebaseerd op de DET⁸.

Datum eerste toelating (van – tot)	Aantal motorfietsen	% aantal motorfietsen
Tot en met 1910	81	0%
1911 1920	252	0%
1921 1930	909	0%
1931 1940	2.254	0%
1941 1950	3.147	0%
1951 1960	11.894	1%
1961 1970	13.162	2%
1971 1980	55.283	7%
1981 1990	105.004	13%
1991 2000	179.726	22%
2001 2010	228.925	29%
2011 2020	169.959	21%
vanaf 2021	30.050	4%
Totaal aantal motorfietsen	800.646	100%

De meeste voertuigen worden in serie geproduceerd, op basis van een Europese typegoedkeuring. Hierbij is de datum van de Europese typegoedkeuring van belang, omdat de regelgeving die op dat moment geldt bepalend is voor de toepasselijke normen voor alle voertuigen vanaf die datum voor het eerst worden toegelaten. Als milieu- of veiligheidsnormen worden aangescherpt dan krijgen fabrikanten in de regel een jaar de tijd om typegoedkeuringen aan te passen op de aangescherpte normen. Deze werkwijze geldt voor alle voertuigcategorieën.

Toepasselijke milieunormen

De petities van de NEFOM en de gemeenten roepen op tot het toepassen, en zo nodig aanscherpen, van de normen die betrekking hebben op geluidproductie en emissies van uitlaatgassen als stikstofoxiden en fijnstof. Beide soorten normen zijn in de loop der tijd aangescherpt. Nadat een dergelijke norm is aangescherpt, geldt een overgangstermijn voor het aanpassen van typegoedkeuringen en verkoop van restantvoorraad. In onderstaande tabel staat welke Euronormen (voor emissies van uitlaatgassen) vanaf welke datum geldt voor nieuwe typegoedkeuringen en voor nieuw ingeschreven voertuigen (datum eerste toelating in Nederland). Ook is de verdeling tussen het aantal gekentekende motorfietsen per Euronorm aangegeven. De precieze inhoud en omvang van Euronormen verschilt per voertuigcategorie. Zo komt Euro-4 voor motorfietsen qua maximale uitstoot van uitlaatgassen inhoudelijk meer overeen met Euro-5 voor personenauto's.

⁸ Gegevens uit kentekenregister RDW, motorfietsen (voertuigcategorie L3), met DET, stand 11-10-2022.

Geldende norm o.b.v. DET	Ingangsdatum voor typegoedkeuringen	Geldt voor motoren (DET)	aantal motoren (o.b.v. DET)	
	tot 17-6-1999	tot 1-6-2000	45%	362.976
Euro-1 (vanaf)	vanaf 17-6-1999	vanaf 1-6-2000	11%	92.741
Euro-2 (vanaf)	vanaf 1-1-2003	vanaf 1-7-2004	9%	70.275
Euro-3 (vanaf)	vanaf 1-7-2006	vanaf 1-7-2007	22%	175.200
Euro-4 (vanaf)	vanaf 1-1-2016	vanaf 1-1-2017	9%	69.404
Euro-5 (vanaf)	vanaf 1-1-2020	vanaf 1-1-2022 ¹	4%	30.050
Totaal aantal motorfietsen (d.d. 11-10-2022)			100%	800.646

¹ De gebruikelijke periode voor de restantvoorraadregeling van een jaar is vanwege de COVID-maatregelen met een jaar verlengd. Uit het kentekenregister blijkt dat ruim 75% van de motoren die in 2021 zijn toegelaten Euro-5 motorfietsen zijn.

Dynamische geluidmeting bij toelating

Bij een toelatingskeuring van een motorvoertuig wordt de geluidproductie bepaald aan de hand van een gestandaardiseerde testmethode, de zogenoemde «dynamische meting». Tijdens een rijproef wordt de geluidproductie vastgesteld aan de hand van een Europees vastgestelde methode. Met behulp van een ISO-gestandaardiseerde baan en een vaststaande meetmethode wordt de geluidsproductie van het voertuig bepaald, waarbij het geluid wordt gemeten op een afstand van 7,5 meter van een rijdend voertuig. Voertuigen die onder de wettelijke geluidslimiet blijven worden goedgekeurd op dit onderwerp.

Statische geluidmeting bij controle op straat

Toelatingsnormen zijn bij controles langs de weg niet bruikbaar. Hiervoor wordt een andere meetmethode gehanteerd, de zogenoemde «statische meting». Daarbij wordt het geluid van een stilstaand motorvoertuig op 0,5 meter van de uitlaat gemeten. In de Regeling voertuigen is precies vastgelegd hoe en onder welke omstandigheden en bij welk toerental de statische meting uitgevoerd moet worden. De gemeten waarde bij de statische meting is altijd hoger dan de dynamische meting, omdat het geluidsniveau van een puntbron met 6 dB afneemt bij een verdubbeling van de afstand. Van 0,5 meter (bij statische meting) naar 7,5 meter (dynamische meting) zijn ongeveer 4 verdubbelingen, waardoor een statische meting in de regel ongeveer 24 dB hoger uitvalt dan een dynamische meting, wanneer alle andere omstandigheden hetzelfde blijven.

Bij een «statische meting» mag het geproduceerde geluidsniveau niet meer bedragen dan de geregistreerde maximum geluidsproductie, vermeerderd met 2 dB(A). Bij voertuigen met een typegoedkeuring is deze geregistreerd in het kentekenregister. Deze waarde is dan vaak ook aangebracht op het VIN-plaatje. Indien geen geluidproductie is opgegeven dan geldt dat de meeste motorvoertuigen (personenauto's, bedrijfs-wagens en dergelijke) bij een statische meting niet meer dan 95 dB(A) mag produceren. Deze systematiek is voor snor-, brom- en motorfietsen gelijk aan personenauto's. In de praktijk ligt deze waarde bij motorfietsen echter vaak hoger dan bij personenauto's. Dit komt omdat het uitlaat-systeem van een motorfiets doorgaans korter is en daardoor minder mogelijkheden biedt voor demping van het geluid. Daarnaast is de motor in de motorfiets minder afgeschermd dan bij personenauto's. Tenslotte is de statisch gemeten waarde gekoppeld aan een bij dat motorvoertuig bepaald toerental. Wanneer op de weg met meer toeren wordt gereden (bijvoorbeeld door in een lagere versnelling te rijden dan nodig is) dan kan de piekbelasting in de geluidproductie hoger uitvallen. In de tabel

hierna is de verdeling tussen de geluidklassen en het aantal motorfietsen weergegeven:

Maximaal toegestane Waarde (statische meting)	% aantal motoren	Aantal
t/m 70 dB (A)	0,0%	374
7 –75 dB(A)	0,1%	469
76–80 dB(A)	0,8%	6.465
81–85 dB(A)	6,8%	54.167
8 –90 dB(A)	30,0%	240.206
91–95 dB(A)	33,9%	271.744
96–100 dBA)	8,8%	70.539
101–105 dB(A)	0,9%	7.190
v/a 106 dB(A)	0,2%	1.626
Niet bekend of bepaald	18,4%	147.866
Totaal	100%	800.646

Van ongeveer 20% van het aantal motoren is geen geluidproductie (statische bepaald) opgenomen in het kentekenregister. In dat geval geldt de regeling voor specifieke voertuigen die hierna nader wordt toegelicht. Op basis van de cilinderinhoud die in het kentekenregister staat is dan de maximaal toegestane waarde af te leiden. In de tabel hierna is dat uitgesplitst.

Cilinderinhoud	Maximum toegestane waarde	aantal
t/m 80 cm ³	91 dB(A)	4.090
t/m 125 cm ³	92 dB(A)	5.482
t/m 350 cm ³	95 dB(A)	16.962
t/m 500 cm ³	97 dB(A)	19.311
t/m 750 cm ³	100 dB(A)	34.258
t/m 1.000 cm ³	103 dB(A)	15.302
> 1.000 cm ³	106 dB(A)	26.663
onbekend		25.798
Totaal		147.866

Van het resterende deel (25.978 motoren) is geen cilinderinhoud en geluidproductie opgenomen in het kentekenregister. Hierin zitten ook de – met kenteken geregistreerde – elektrische motorfietsen (1.526), die vrijwel geen geluid produceren.

Uitzonderingsgevallen specifieke voertuigen

Door de indieners van de petitie is gesteld dat de maximale geluidproductie van een motorfiets tot wel 106 dB(A) mag zijn. Onder specifieke omstandigheden kan dat het geval zijn. Het gaat dan in alle gevallen om voertuigen die buiten de reguliere Europese typegoedkeuring op de weg zijn gekomen. Het betreft dan zelfbouw, individuele import van buiten de Europese Unie (verhuisgoedregeling) en oldtimers die al op de weg waren vóór dat er een Europese typegoedkeuring bestond. Omdat al deze voertuigen zonder Europese typegoedkeuring op de weg zijn gekomen, is er geen sprake van een Europees vastgestelde norm waaraan getoetst kan worden. In dat geval voorziet de Regeling Voertuigen in een uiterste maximum waarde, afhankelijk van de cilinderinhoud van de motorfiets:

Cilinderinhoud t/m	Maximum toegestane waarde
80 cm ³	91 dB(A)
125 cm ³	92 dB(A)
350 cm ³	95 dB(A)

Cilinderinhoud t/m	Maximum toegestane waarde
500 cm ³	97 dB(A)
750 cm ³	100 dB(A)
1.000 cm ³	103 dB(A)
> 1.000 cm ³	106 dB(A)

Hierbij moet worden opgemerkt dat er bij import en zelfbouw sprake is van een individuele keuring door de RDW. De RDW voert hierbij een statische meting uit. De gemeten waarde wordt bijgeschreven in het kentekenregister en geldt voor dat voertuig dan als maximum. Dat kan dus betekenen dat een motorfiets met een cilinderinhoud van meer dan 1.000 cm³, die op grond van bovenstaande tabel 106 dB(A) mag produceren, op basis van de statische meting bij de individuele keuring een maximumwaarde krijgt die aanzienlijk lager ligt dan de 106 dB(A) die op grond van de bovenstaande tabel is toegestaan. Een hogere waarde dan in de tabel staat kan dan echter niet. Ten slotte zijn er nog voertuigen die al op de weg waren voordat de typegoedkeuring gold, dan gelden de waarden in de tabel hierboven. Het gaat dan voornamelijk om rijdend erfgoed (oldtimers) dat weinig in het verkeer rijdt.

2. Maatregelen aan voertuigen

De in de petities voorgestelde maatregelen aan voertuigen houden in dat de geluidproductie van motorvoertuigen zelf zoveel mogelijk wordt beperkt. Hierbij moet worden gedacht aan het bepalen van geluidnormen bij toelating van nieuwe voertuigen en geluidnormen bij gebruik op de weg.

Geluidproductie bij toelating van nieuwe voertuigen

De petities roepen op om de geluidnormen voor motorvoertuigen, in het bijzonder motorfietsen, te verlagen. NEFOM bepleit hierbij een waarde van 70 dB(A). Zoals hierboven reeds is uiteengezet is deze 70dB(A) niet haalbaar voor bestaande motorfietsen. Dit komt omdat het voertuigen zijn die reeds zijn toegelaten tot de weg, op basis van (ten tijde van de toelating) geldende regelgeving. Het achteraf van toepassing verklaren van nieuwe toelatingsnormen op bestaande voertuigen is niet mogelijk. In onderstaande tabel is weergegeven welke maximaal toegestane waarden per voertuigcategorie er in de loop der tijd zijn geweest. Tot 2014 was de cilinderinhoud van de motor bepalend voor de hoogte van de norm, sinds 2014 wordt ook de «power to mass ratio (PMR)» gebruikt. Dit is de verhouding tussen het vermogen (in Watts) en de massa van het voertuig met berijder (in kg).

Geldende norm bij toelating, motorfiets	t/m 80 cc	V/a 80 cc t/m 175 cc	v/a 175 cc	PMR t/m 25	PMR v/a 25 t/m 50	PMR v/a 50
30-6-1981	78	80	83–86	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
18-8-1999	75	77	80	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
1-1-2016	75	77	80	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
5-7-2014	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	73	74	77
1-9-2023	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	73	74	77

In antwoord op vragen van de Leden Van Raan en Van Esch⁹ is aangegeven dat er destijds onderzoek werd uitgevoerd naar de herziening van geluidsnormen, met als eerste stap een studie van de Europese Commissie met als onderwerp «*Technical support for the impact assessment on Euro 5 step of L-category sound emissions level limits*»¹⁰ De L-categorie betreft gemotoriseerde twee- en driewielers en lichte vierwielige voertuigen. De Nederlandse positie in deze kwestie is dat heroverweging van de geluidnormen wenselijk is en ook dat de gehanteerde meetmethode realistische en representatieve uitkomsten moet geven. Uit de eerste indicaties komt het beeld naar voren dat een mogelijke reductie tot 2 dB(A) geluidproductie in uitlaatsystemen realiseerbaar is door de normen voor nieuwe exemplaren uitlaten aan te passen. Verdergaande reductie voor uitlaatgeluid is alleen haalbaar wanneer het ontwerp van voertuigen wordt aangepast. Dat is voor bestaande voertuigen niet aan de orde.

Daarnaast is in hetzelfde verband door de Duitse Markttoezichthouder (KBA) onderzoek verricht naar de feitelijke prestaties van typegoedgekeurde fabrieksuitlaten en aftermarket uitlaten voor zowel personenauto's als motorfietsen¹¹. De uitkomsten laten zien dat aftermarket uitlaten in vrijwel alle gevallen minder presteren dan de fabrieksuitlaten. In de meeste gevallen voldoen de voertuigen met aftermarket uitlaten niet langer aan de toelatingsnorm. De KBA heeft de Europese Commissie voorgesteld om, via een zogenoemde «Joint Action», het markttoezicht op geluidsemissies te adresseren en ook geluiddempers in de testplanning op te nemen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) volgt als Nederlandse Markttoezichthouder deze ontwikkelingen.

Elektrificering van motorfietsen

De verwachting is dat geluidoverlast door snor- en bromfietsen snel minder wordt, omdat het aandeel elektrische snor- en bromfietsen snel toeneemt. Volgens de RAI is op dit moment bijna de helft van alle nieuw verkochte brom- en snorfietsen al elektrisch, waar het aandeel elektrische brom- en snorfietsen vijf jaar geleden nagenoeg nihil was. In het commissiedebat duurzaam vervoer van 29 maart jl. heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat toegezegd om voor de komende begrotingsbehandeling de Kamer te informeren welke maatregelen zij treft om de afspraak uit het Klimaatakkoord na te komen om in 2025 100% nieuwverkoop van emissieloze snorfietsen te realiseren, rekening houdend met haalbaarheid, een gelijk speelveld voor alle verkopers en de impact op de verkeersveiligheid. De Staatssecretaris heeft daarbij ook toegezegd te bezien welke mogelijkheden er zijn om het aandeel van elektrische motorfietsen te vergroten. Hoewel het doel van de Staatssecretaris primair op CO₂-emissiereductie ligt, komt dit ook de reductie van geluidoverlast ten goede. Immers, een elektrische motorfiets produceert in de regel veel minder geluid dan een motorfiets met een verbrandingsmotor.

Het aandeel elektrische motorfietsen is op dit moment nog beperkt. In het kentekenregister zijn er ruim 1.500 exemplaren bekend, op een totaal van ongeveer 800.000 motoren. Wel is sprake van een opwaartse trend. De RAI verwacht dat de vraag naar elektrische motorfietsen zal toenemen, vooral bij de lichtere categorieën. Dat geldt ook voor het aantal beschikbare modellen dat door fabrikanten op de markt wordt gebracht.

⁹ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 498 (antwoord op vragen van de Leden Van Raan en Van Esch).

¹⁰ Voor meer informatie zie: <https://unece.org/sites/default/files/2021-01/GRBP-73-26e.pdf>.

¹¹ Circabc (europa.eu) «Campaign on noise emissions 2021» (Kraftfahrt-Bundesamt, 2021).

APK

In de petities wordt gevraagd om de Algemene Periodieke Keuring (APK) voor motorfietsen in te voeren. APK is een algemeen bekende verplichting om een gekentekend motorvoertuig op permanente voertuigeisen te laten keuren. De APK is geregeld in de Europese APK-richtlijn (2014/45/EU). Deze richtlijn verplicht

Lidstaten een APK voor motorfietsen in te voeren, uiterlijk per 1 januari 2022. Echter, de richtlijn biedt lidstaten ook de mogelijkheid om in plaats van een APK voor twee- en driewielers alternatieve maatregelen te nemen om de veiligheid van motorfietsen en motorrijders te borgen. Nederland maakt hiervan gebruik in de vorm van het *Actieplan verbetering verkeersveiligheid motorrijders*. Dit wordt beschouwd als een effectievere manier om de veiligheid van motorrijders te vergroten dan een verplichte jaarlijkse keuring op het voertuig. Het Actieplan bevat maatregelen als het stimuleren van vrijwillige voortgezette rijopleidingen, aanscherpen van normen voor helmen (in internationaal verband) en het stimuleren van meer zichtbare en betere motorkleding. Naast Nederland hebben in ieder geval ook Ierland en Finland gekozen voor andere veiligheidsmaatregelen dan de invoering van een APK voor motorfietsen. De overige Lidstaten kennen wel een APK-plicht of werken aan de invoering ervan.

In Europese context wordt op dit moment gewerkt aan de herziening van het pakket regels rondom technische controles langs de weg (waaronder ook de APK-richtlijn). Deze herziening is noodzakelijk omdat het voertuigenpark (in generieke zin) in hoog tempo verandert, zoals de introductie van geavanceerde rijhulpsystemen, nieuwe soorten aandrijving en ook druk op milieu- en klimaatdoelstellingen. De verwachting is dat in het najaar van 2023 een voorstel van Europese Commissie wordt gepresenteerd. De Commissie overweegt om de uitzonderingsbepaling, waarin het voor Lidstaten mogelijk is om zelf te bepalen of motorfietsen APK-plichtig zijn (mits er nationaal een andere wijze is om de verkeersveiligheid te verbeteren) af te schaffen. Indien dat het geval is dan zal de APK-plicht voor motorfietsen ook in Nederland aan de orde zijn. Het huidige Nederlandse standpunt op dit punt is dat de technische staat van de motorfiets zelden de oorzaak van een verkeersongeval is en dat er betere manieren zijn om de verkeersveiligheid voor motoren te borgen. Daarbij wordt opgemerkt dat de milieucomponent van APK geen onderdeel is van dit Nederlandse standpunt.

3. Maatregelen gericht op gebruik in de leefomgeving

Naast maatregelen aan voertuigen roepen de petities van de NEFOM en de gemeenten ook op tot het treffen van maatregelen in de leefomgeving.

Lokaal in te stellen inrijdverboden voor categorieën motorvoertuigen

De Wegenverkeerswet biedt verschillende mogelijkheden voor (veelal decentrale) wegbeheerders om wegen af te sluiten voor bepaalde categorieën motorvoertuigen. Hierdoor is voor wegbeheerders reeds mogelijk om per situatie een inrijverbod in te stellen. Hiervoor is wel een verkeersbesluit van de wegbeheerder nodig, waarin relevante belangen worden afgewogen en waarin een dergelijk inrijverbod wordt gemotiveerd. Een verkeersbesluit staat open voor bezwaar en beroep door belanghebbenden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een concrete casus in de gemeente Lopik het toetsingskader

voor deze belangenafweging uiteengezet.¹² Juist door deze vorm kunnen decentrale wegbeheerders onderbouwde afwegingen maken gemaakt die recht doen aan de lokale situatie. Een nationaal generiek sturend kader waarmee kan worden overgegaan tot het afsluiten van wegen, bijvoorbeeld voor bepaalde categorieën voertuigen, binnen bepaalde tijdsvensters of soorten wegen, is om die reden weinig zinvol. Dat doorkruist de beleidsvrijheid van lokale overheden om te sturen op mobiliteit op de eigen wegen. Daarnaast zou het afbreuk doen aan de mogelijkheid om bij de afweging van belangen locatiespecifiek gewicht te geven aan belangen vanuit de omgeving enerzijds (naast bewoners ook zaken als stilte- en natuurgebieden of intensief gebruik door langzaam verkeer) en belangen vanuit verkeersoogpunt anderzijds (zoals doorstroming, bereikbaarheid en evenementen).

Rijden in groepen

Een ander idee dat is geopperd, is het verbod om in groepen te rijden. Dat idee is vergaand en grijpt in op vrijheden die wij in onze samenleving als fundamenteel beschouwen. Bovendien is ook deze maatregel zeer generiek en niet gericht op het daadwerkelijke probleem. Immers, niet een groep individuele weggebruikers is het probleem, maar het geproduceerde geluid van de betrokken voertuigen. Zo kan een groep van bijvoorbeeld tien motorrijders in de praktijk zonder overlast passeren terwijl die ene inhalende motorrijder met illegaal gemodificeerde uitlaat voor overlast zorgt. Tenslotte is een dergelijk verbod niet handhaafbaar, omdat er vrijwel geen onderscheid is te maken tussen een groep verkeersgebruikers en losse verkeersgebruikers die achter elkaar aan rijden.

Aanvulling op Omgevingswet

Beide petities gaan in op de Omgevingswet, waarbij wordt verzocht om het wettelijke stelsel aan te vullen met een milieuzonering voor geluidsoverlast. Hoewel de relatie met de Omgevingswet logisch lijkt, biedt de Omgevingswet niet de geëigende instrumenten om de door de NEFOM en gemeenten weergegeven problematiek aan te pakken. De verhouding tussen de Omgevingswet en de Wegenverkeerswet 1994 is op het punt van geluidsoverlast door verkeersdeelnemers die van een «lex generalis» (algemene wet) ten opzichte van een «lex specialis» (bijzondere wet). Dit betekent dat verkeersgerelateerde overlast in beginsel op grond van de Wegenverkeerswet moet worden aangepakt. De Wegenverkeerswet biedt wegbeheerders de mogelijkheid om te bepalen wat de toegelaten snelheid is, om wegen af te sluiten voor bepaalde (sub)categorieën motorvoertuigen, al dan niet via milieuzones, in te stellen.

Milieuzonering

In het reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV) is een verkeersbord opgenomen voor milieuzones (verkeersbord C22a). Voor dit type milieuzone zijn per 2020 onderborden met specifieke voertuigcategorieën opgenomen in Bijlage 1 van het RVV. Deze zijn gekoppeld aan Euronormen voor bepaalde categorieën motorvoertuigen. Motor-, brom- en snorfietsen behoren niet tot de voertuig-categorieën die in het huidige RVV zijn opgenomen in de borden en onderborden voor dit type milieuzones.

¹² Zie voor een voorbeeld met betrekking tot een afsluiting voor motorfietsen <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2019:3761>.

Naast de bovengenoemde milieuzone hebben de gemeente Amsterdam en de gemeente Den Haag een verbod ingesteld op het gebruik van snor- en bromfietsen met een «datum eerste toelating» (DET) voor 1 januari 2011. Een dergelijke «milieuzone» is juridisch gezien een door een lokale wegbeheerder ingestelde wegafsluiting voor bepaalde categorieën motorvoertuigen op zonaal niveau. Dit gebeurt op basis van het reguliere verbodsbord voor snor- en bromfietsen (verkeersbord C13), in combinatie met een onderbord «zone» en «2010 en ouder». In beide gevallen was de reden van het instellen van deze zones het verbeteren van de luchtkwaliteit door het weren van oudere en meer vervuilende tweetakt snor- en bromfietsen. Deze hebben in veel gevallen een DET van voor 1 januari 2011, waarmee een koppeling te leggen was met de DET van die brom- en snorfietsen.

De toepasbaarheid van het specifieke criterium van de DET is voor het weren van te luidruchtige motorfietsen echter beperkt omdat de (dynamisch gemeten) geluidnormen die worden gebruikt bij toelating van nieuwe motorfietsen geen harde relatie hebben met de (statisch gemeten) geluidnorm die wordt gebruikt op straat. Wegbeheerders die een sluiting beperken tot motorfietsen met bepaalde kenmerken moeten, zoals hierboven aangegeven, daarbij de relevante belangen afwegen in een verkeersbesluit.

4. Maatregelen gericht op handhaving

Verbod op gebruik van niet-gekeurde onderdelen

In de petities van de NEFOM en de gemeenten is gevraagd om een verbod op het gebruik van niet-gekeurde onderdelen, bijvoorbeeld sportuitlaten en uitlaten met regelbare kleppen. De verkoop van sportuitlaten is in zichzelf niet verboden, omdat deze in het kader van wedstrijdgebruik op het circuit wel legaal zijn. Wel geldt dat voertuigonderdelen, zoals in- en uitlaatsystemen, moeten zijn voorzien van een typegoedkeuring wanneer deze worden gebruikt op voertuigen die in het verkeer worden gebruikt. Per 1 september 2020 geldt reeds een expliciet verbod op het in gebruik nemen van niet-goedgekeurde voertuigen of onderdelen of niet-goedgekeurde voorzieningen op voertuigen die bedoeld zijn voor gebruik op de weg. Dit verbod, artikel 32 van de Wegenverkeerswet, betreft de uitvoeringswet van de Verordening (EU) 2018/858 die het markttoezicht op voertuigen en -onderdelen regelt. Op basis van deze wet kan de ILT handhaven op de verkoop van uitlaatsystemen voor motorvoertuigen die niet zijn goedgekeurd of die niet voldoen aan de gestelde eisen voor uitlaten. De ILT richt het toezicht risicogestuurd in, via de zogenoemde ILT-brede risico-analyse (IBRA).

Ten aanzien van het gebruik van een motorvoertuig op de weg geldt dat deze moet voldoen aan de typegoedkeuring. Dat betekent dat het vervangen van onderdelen, zoals de uitlaat, alleen is toegestaan wanneer daarbij gebruik wordt gemaakt van onderdelen die zijn goedgekeurd voor dat motorvoertuig. Het gebruik van niet-passende of niet-gekeurde onderdelen is dus illegaal. Ten slotte moet een motorvoertuig altijd aan de «permanente eisen» voldoen. Ook een originele of goedgekeurde uitlaat kan immers teveel geluid produceren, hetzij door slijtage, hetzij doordat deze is gemodificeerd of de combinatie van motor en uitlaat niet passend is. Over regelbare uitlaten is de regelgeving reeds duidelijk: deze moeten in alle beschikbare modi voldoen aan de geluidsnormen en deze worden daarop ook getest bij typegoedkeuring.

Vereenvoudigen mogelijkheden handhaven

In een eerdere brief aan uw Kamer¹³ is aangegeven dat wordt gewerkt aan een aanpak om het reeds bestaande verbod op het gebruik van niet-typegoed-gekeurde uitlaten, gemodificeerde uitlaten en verwijderbare «dB-killers» beter en eenvoudiger handhaafbaar te maken. Een dB-killers is een eenvoudig te verwijderen demper die vaak wordt gebruikt om een voertuig doelbewust overmatig veel geluid te laten produceren. De RDW heeft, op verzoek van het ministerie, gezocht naar mogelijkheden om het voor handhavers op straat eenvoudiger te maken om motorvoertuigen door de RDW te laten beoordelen op het gebruik van niet-gekeurde of gemodificeerde onderdelen en dB-killers.

Binnen de bestaande regelgeving is het mogelijk dat de RDW een kentekenhouder gelast een voertuig voor inspectie aan te bieden, in het geval er gereede twijfel bestaat over de juistheid van een gegeven uit het kentekenregister dat betrekking heeft op dat voertuig. Deze werkwijze lijkt op het plaatsen van een verbod tot het rijden op de weg (voorheen de Wacht op Keuren-status genoemd), met het verschil dat bij een vermoeden dat een motorvoertuig niet aan de eisen voldoet er voorafgaand aan de inspectie door de RDW nog wel met het voertuig gereden mag worden. Constaten van een redelijk vermoeden dat een voertuig niet langer voldoet, kan plaatsvinden op basis van expertise door handhavers, visuele inspectie of door middel van voorselectie via een eenvoudige meting. Hiermee wordt de drempel verlaagd om aansprekend of handhavend op te treden, omdat de statische meting niet op straat uitgevoerd hoeft te worden, maar bij een RDW-keuringsstation. Dit gebeurt dan op last van de RDW, waarna de kentekenhouder binnen een bepaalde periode zijn voertuig moet laten keuren, op eigen kosten. Hoewel het met de voorgestelde aanpak eenvoudiger wordt om op te treden, blijft het aan de lokale driehoek om de inzet en prioritering van handhavingscapaciteit hierop te bepalen. Het Ministerie van IenW gaat deze aanpak verder uitwerken in concrete protocollen voor handhavers, in overleg met de RDW, politie en het Ministerie van JenV.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹³ Kamerstuk 29 398, nr. 975.