

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73956>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

Gst. 2008, 2: 2. ABRvS 19-1-07. Verkeersbesluit. Beoordelingsmarge. Discretionaire bevoegdheid. Beleidsvrijheid. Terughoudende toetsing. (Maastricht) m.nt. L.J.M. Timmermans

Gst. 2008, 2: 2. ABRvS 19-1-07. Verkeersbesluit. Beoordelingsmarge. Discretionaire bevoegdheid. Beleidsvrijheid. Terughoudende toetsing. (Maastricht) m.nt. L.J.M. Timmermans

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Datum: 19 januari 2007
Magistraten: mrs. M. Vlasblom, F.P. Zwart, T.M.A. Claessens Zaaknr: 200605125/1
Conclusie: - LJN: BL2325
Roepnaam: - Noot: L.J.M. Timmermans
Awb art. 3:4 lid 2; Wegenverkeerswet 1994 art. 2; Wegenverkeerswet 1994 art. 15;
Wegenverkeerswet 1994 art. 18; BABW art. 21

Essentie
|
Samenvatting
|
Snel naar: Partijen
|
Uitspraak
|
Noot

Essentie
Naar boven

Verkeersbesluit. Beoordelingsmarge. Discretionaire bevoegdheid. Beleidsvrijheid.
Terughoudende toetsing. (Maastricht)
Samenvatting
Naar boven

De Afdeling stelt voorop 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 zal zich bij de beoordeling van zo'n besluit terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel sprake is van zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot dat besluit is kunnen komen.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaaknr. AWB 05/2838 van de Rechtbank Maastricht van 1 juni 2006 in het geding tussen:

appellant

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Maastricht.

Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 april 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Maastricht (hierna: het college) een parkeerverbod ingesteld aan de westzijde van de Daaldersruwe te Maastricht voor het gedeelte tussen de woonhuizen [...] tot en met [...] alsmede een stopverbod aan de oostzijde van die weg tussen de aansluiting met de Drachmenruwe en pand [...].

Bij besluit van 22 november 2005 heeft het college het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 27 april 2005 ambtshalve gewijzigd in die zin dat voor het genoemde gedeelte van de oostzijde van de Daaldersruwe een parkeerverbod in plaats van een stopverbod wordt ingesteld.

Bij uitspraak van 1 juni 2006, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Maastricht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 10 juli 2006, bij de Raad van State ingekomen op 12 juli 2006, hoger beroep ingesteld.

Deze brief is aangehecht. Bij brief van 11 augustus 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Bij brief van 12 september 2006 heeft de [derdebelanghebbende], die op de voet van artikel 8:26 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in de gelegenheid is gesteld als partij aan het geding deel te nemen, zich als partij in het geding aangemeld.

Bij schrijven van 2 oktober 2006 heeft [derdebelanghebbende] een memorie ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van partijen. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 december 2006, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M.E.J.M. Vorstermans-Rompelberg, ambtenaar der gemeente, en [derdebelanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde], zijn verschenen. Appellant is niet verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: de WVV), voor zover thans van belang, kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;

(...)

c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;

(...).

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de WVV geschiedt de plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, krachtens een verkeersbesluit.

Ingevolge artikel 12, aanhef en onder a, van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (hierna: het BABW) dient plaatsing of verwijdering van de borden E1 en E2, nu die zijn opgenomen in bijlage 1, behorende bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, te geschieden bij verkeersbesluit.

Ingevolge artikel 21 van het BABW dient de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval te vermelden welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de WVV genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

2.2

Het college heeft de verkeersmaatregel strekkende tot instellen van de parkeerverboden aan weerszijden van de Daaldersruwe genomen met het oog op de in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de WVV genoemde belangen van verkeersveiligheid en bruikbaarheid van de weg. Als gevolg van de parkeerverboden kunnen de af- en aanrijdende vrachtwagens gemakkelijker, zonder hinder van geparkeerde auto's, het bedrijfsterrein van de drukkerij oprijden voor het laden en lossen van goederen, hetgeen de veiligheid en de bruikbaarheid van de weg ten goede komt.

2.3

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid op voormelde grond en omwille van voormelde belangen de in geding zijnde verkeersmaatregel heeft kunnen treffen. Voorts is de rechtbank van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen afzien van een inrijverbod voor vrachtwagens, vanwege de belasting die dit verbod met zich zou brengen voor [derdebelanghebbende].

2.4

Appellant kan zich niet verenigen met dit oordeel. Volgens hem zullen de parkeerverboden niet leiden tot een verkeersveiliger situatie omdat de vrachtwagens nog steeds stil mogen staan op de Daaldersruwe om te laden en te lossen. Appellant betoogt dat de rechtbank niet voldoende heeft gemotiveerd waarom het college heeft mogen afzien van een ter bevordering van de verkeersveiligheid verdergaande maatregel, zoals een algeheel inrijverbod voor vrachtwagens of een stopverbod aan de oostzijde van de weg.

2.5

De Afdeling stelt voorop 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 zal zich bij de beoordeling van zo'n besluit terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel sprake is van zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot dat besluit is kunnen komen.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat door het instellen van de parkeerverboden op de Daaldersruwe de situatie ter plekke veiliger zal worden en de bruikbaarheid van de weg wordt bevorderd, nu de vrachtwagens, die achterwaarts de oprit van de drukkerij moeten opdraaien, niet meer gehinderd worden door aldaar geparkeerde auto's. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting acht de Afdeling voldoende aannemelijk dat de betrokken verkeersmaatregel ertoe strekt dat de verkeersveiligheid ter plaatse wordt bevorderd en dat de verkeersveiligheid niet het door appellant gewenste stopverbod vergt. Gezien de mogelijkheid om op korte afstand van de drukkerij vanaf de eigen oprit te laden en te lossen is niet aannemelijk dat vaak vanaf de Daaldersruwe zal worden gelost, terwijl bovendien deze weg circa vijf meter breed is, zodat aannemelijk is dat de doorstroming van het verkeer niet onmogelijk wordt gemaakt door een eventueel langs de kant van de weg stilstaande (vracht)auto. Ten aanzien van een tweede door appellant voorgestelde alternatieve maatregel, te weten een inrijverbod voor vrachtwagens, heeft de rechtbank eveneens terecht geoordeeld dat het college in redelijkheid hiervan heeft kunnen afzien, nu niet aannemelijk is gemaakt dat met de getroffen verkeersmaatregel een uit verkeersveiligheidsoogpunt onacceptabele situatie zal bestaan. Het betoog van appellant faalt derhalve.

2.6

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7

[derdebelanghebbende] heeft verzocht appellant te veroordelen in de proceskosten die zij als

derde-partij heeft gemaakt in verband met de behandeling van het hoger beroep. Ingevolge artikel 8:75, eerste lid, tweede volzin, van de Awb kan een natuurlijke persoon slechts in de proceskosten worden veroordeeld in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht. Dit kan zich voordoen indien op grond van reeds eerder inzake de desbetreffende aangelegenheid gedane rechterlijke uitspraken bij voorbaat onmiskenbaar vast staat wat de uitkomst van de aangespannen procedure zal zijn. Het instellen van beroep heeft dan geen redelijke zin. Naar het oordeel van de Afdeling is daarvan in het onderhavige geval geen sprake. De Afdeling acht derhalve geen termen aanwezig tot het uitspreken van een proceskostenveroordeling in hoger beroep.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Met noot van L.J.M. Timmermans

Naar boven

Naschrift:

1

Het college van burgemeester en wethouders besluit op grond van art. 15 lid 1 jo. 18 lid 1 sub d Wegenverkeerswet 1994 (WVW 1994) om een parkeerverbod in te stellen voor de westzijde van de Daaldersruwe alsmede, ambtshalve heroverwegend in bezwaar, aan de oostzijde van die weg tussen de aansluiting met de Drachmenruwe en een pand waar een drukkerij is gelegen. Dit besluit wordt genomen met het oog op de verkeersveiligheid en bruikbaarheid van de weg als bedoeld in art. 2 lid 1 onder sub a en c WVW 1994. Met het parkeerverbod wordt beoogd het aan- en afrijden van vrachtauto's van het parkeerterrein en het lossen van goederen bij genoemde drukkerij gemakkelijker te maken. Appellant stelt dat het verkeersbesluit van het college niet ver genoeg gaat. Het is nog steeds toegestaan dat vrachtauto's stil staan op de Daaldersruwe om er te laden en te lossen. Appellant vindt dat het college een verdergaande maatregel had dienen te treffen, zoals een algeheel inrijverbod voor vrachtauto's of een stopverbod aan de oostzijde van de weg waar de drukkerij is gelegen.

2

Wie bekend is met de jurisprudentie inzake verkeersbesluiten weet dat hier voor appellant weinig succes te behalen valt. Zoals blijkt uit r.o. 2.5 benadrukt de Afdeling dat het college bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsmarge toekomt. Zie voor dit uitgangspunt ook ABRvS 14 december 2005, Gst. 2006, 24, (m.nt. Teunissen). De vraag is waar de term 'beoordelingsmarge' op duidt: gaat het hier om beoordelingsvrijheid of om beleidsvrijheid? Voor de invulling van deze begrippen ga ik uit van W. Duk, wiens artikel, 'Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid', RMThemis 1988, nr. 4, p. 156-169, nog steeds de basis vormt voor de handboeken zoals Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 'Hoofdstukken van bestuursrecht', 13e druk, Elsevier juridisch 2005, par. 6.2 en L.J.A. Damen e.a., 'Bestuursrecht 1', Den Haag: BJu 2005, par. 7.4).

Bij beoordelingsvrijheid gaat het om de vrijheid, voor zover dat rechtens aan het bestuursorgaan is overgelaten, zelfstandig, in beginsel met uitsluiting van ieder ander, te beoordelen of de voorwaarden voor de rechtmatige uitoefening van een bestuursbevoegdheid in een bepaald geval zijn vervuld. Het gaat dan meestal om de vrijheid hoe bepaalde feiten gekwalificeerd moeten worden en niet mede om de vaststelling van de feiten. Het bestuursorgaan dient de vraag te beantwoorden of, als bepaalde feiten vast staan, deze feiten meebrengen dat voldaan is aan de voorwaarden voor het gebruik van een bevoegdheid. Een voorbeeld biedt ABRvS 28 april 2004, JB 2004/236 (m.nt. F.A.M.S.) waarin het ging om de

weigering een grondwatervergunning in te trekken. Op grond van art. 24 GWW kunnen gedeputeerde staten een grondwatervergunning geheel of gedeeltelijk intrekken indien blijkt van omstandigheden of feiten, waardoor in verband met de bij het grondwaterbeheer betrokken belangen de onttrekking of infiltratie in haar geheel dan wel gedeeltelijk niet langer toelaatbaar wordt geacht. Als vaststaat dat verdroging van de natuur optreedt, dient vervolgens door het college van gedeputeerde staten te worden beoordeeld of dit betekent dat continuering van onttrekking van grondwater op basis van de vergunning niet meer toelaatbaar is. De Afdeling kwalificeerde dit als beoordelingsvrijheid.

Met beleidsvrijheid wordt bedoeld de vrijheid om af te zien van het gebruik van een bevoegdheid ook al zijn de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening van de bevoegdheid vervuld (W. Duk, *Recht & Slecht*, Nijmegen, *Ars Aequi Libri* 1999, p. 191 en 194). Bij beleidsvrijheid is het aan het bestuursorgaan overgelaten om te bepalen of het gebruikmaakt van zijn bevoegdheid en zo ja, hoe het gebruikmaakt van zijn bevoegdheid. De of-vraag houdt dan veeleer een negatief element in: ook al is voldaan aan de voorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid, dan nog kan het bestuursorgaan beslissen geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid (Damen e.a., *Bestuursrecht* 1, a.w., nr. 747). In het hiervoor genoemde voorbeeld van de grondwatervergunning zit ook een element van beleidsvrijheid. Ook al is voldaan aan de genoemde toepassingsvoorwaarde, dan kan het college van gedeputeerde staten niettemin besluiten dat niet wordt overgegaan tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van de grondwatervergunning. Maar geheel vrij is het bestuursorgaan nu ook weer niet. Het bestuursorgaan is gelet op art. 3:4 lid 2 Awb gehouden bij beleidsvrijheid een belangafweging te verrichten. Dat betekent met betrekking tot de grondwatervergunning dat het belang van het grondwaterbeheer afgezet wordt tegen het belang van de houder van de grondwatervergunning wiens bedrijfsvoering afhankelijk is van het kunnen onttrekken van grondwater.

Hoe zit het dan met het onderhavige verkeersbesluit van het college van Maastricht? Uit r.o. 2.5 blijkt dat met beoordelingsmarge beleidsvrijheid is bedoeld. In gelijke zin L.J.A. Damen onder ABRvS 11 april 2007, AB 2007, 153, waar het ging om een verkeersbesluit van het college van Urk. Anders echter ABRvS 10 september 1999, JB 1999/267 (m.nt. FV-dJ). Overigens kan deze beleidsvrijheid in de praktijk weer beperkt zijn indien de gemeenteraad op grond van art. 8 PVV verkeer en vervoer een vervoer- of verkeerscirculatieplan heeft vastgesteld. In een dergelijk plan wordt neergelegd wat het gemeentelijk verkeersbeleid is. Neemt het college van burgemeester en wethouders vervolgens een verkeersbesluit, dient het acht te slaan op dit verkeersbeleid. Bij de motivering van het besluit zal moeten blijken of het verkeersbesluit om een verkeersmaatregel te kunnen treffen past binnen dat beleid. In de Maastrichtse casus wordt echter geen beroep gedaan op een dergelijk plan. Uit ABRvS 25 februari 2004, AB 2004, 286 (m.nt. Sew), volgt dat de bestuursrechter niet ambtshalve gehouden is te onderzoeken of er een dergelijke beleidsregel is en of deze juist is toegepast.

3

Is het antwoord op de in punt 2 gestelde vraag relevant? Immers, in beide gevallen zal de bestuursrechter zich terughoudend dienen op te stellen. Hij dient zich te beperken tot een marginale toets. Het verschil zit hem in het toetsingskader (Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, a.w., nr. 6.9). Bij de omschrijving van beoordelingsvrijheid staat: 'in beginsel met uitsluiting van ieder ander'. Hiermee is bedoeld aan te geven dat het eerst het bestuursorgaan is dat heeft te beoordelen of voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid. De bestuursrechter moet vervolgens het besluit controleren op zijn rechtmatigheid. Dat houdt hier dan in: toetsen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het oordeel had kunnen komen dat voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden voor het gebruik van de bevoegdheid. Het toetsingskader wordt in zoverre dan ook gevormd door de bijzondere wet waarin de bevoegdheid is opgenomen.

Zoals bij punt 2 aangegeven, is het bestuursorgaan bij het gebruik van een bevoegdheid met beleidsvrijheid op grond van art. 3:4 lid 2 Awb gehouden een belangenafweging te verrichten. Het toetsingskader is dan de bijzondere wet, waaruit het doel volgt waarvoor de bevoegdheid mag worden gebruikt, en art. 3:4 lid 2 Awb. Op grond hiervan dient het bestuursorgaan de geschetste belangenafweging te verrichten. En zoals we sinds ABRvS 9 mei 1996, AB 1997, 93; JB 1996/158 (m.nt. F.A.M.S), weten, dient de bestuursrechter zich in dit kader te beperken tot de vraag of sprake is van een zodanig onevenwichtige afweging van belangen dat moet worden geoordeeld dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot het gebruik van de bevoegdheid op die wijze had kunnen komen. Bovendien wordt benadrukt dat de norm van art. 3:4 lid 2 Awb zich primair richt tot het bestuursorgaan. Wat betreft het verkeersbesluit wordt in art. 2 WVV 1994 omschreven waartoe de krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde regels kunnen strekken. Genoemd worden het verzekeren van de veiligheid van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid van de weg. Is het college op grond van art. 18 lid 1 sub d WVV 1994 bevoegd om een verkeersbesluit te nemen, dan bestaat hier op zich zelf grote beleidsvrijheid. Het staat het college vrij of het een verkeersbesluit neemt met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen van art. 2 WVV 1994 en vervolgens om te bepalen welke verkeersmaatregelen en dus welk verkeersbesluit inhoudelijk daarvoor nodig is. Overigens valt op dat de Afdeling vrij uitvoerig over de band van de aan het verkeersbesluit ten grondslag liggende motivering nagaat of aannemelijk is dat de verkeersveiligheid en de bruikbaarheid van de weg worden bevorderd.

4

Tot slot nog twee opmerkingen met betrekking tot de te verrichten belangenafweging bij het nemen van een verkeersbesluit. Ten eerste art. 2 lid 2 sub a WVV 1994. Hierin staat dat als mogelijk belang van krachtens die wet vastgestelde regels ook kan gelden het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer. Dit geeft het bestuursorgaan de ruimte, maar ook de plicht, om bij het nemen van een verkeersbesluit het milieubelang en daarmee de door het verkeer veroorzaakte luchtverontreiniging en geluidsoverlast mee te nemen bij de afweging van de belangen (ABRvS 18 april 2007, JOM 2007/389; ABRvS 14 december 2005, Gst. 2006, 24 (m.nt. Teunissen); ABRvS 31 januari 2007, Gst. 2007, 88 (m.nt. Heinen); zie recent E.C.M. Schippers en H.J.M. Besselink, 'Luchtkwaliteit', Gst. 2007, 121). Ten tweede komt het regelmatig voor dat een belanghebbende stelt ten gevolge van een verkeersbesluit in onevenredige mate te worden getroffen en dat daarom voorzien moet worden in enige vorm van nadeelcompensatie. Veelal worden dergelijke verkeersbesluiten tot de normale maatschappelijke ontwikkeling gerekend en zal een dergelijke claim niet slagen (ABRvS 29 september 2004, JB 2005/6 (m.nt. AMLJ)). Normaal valt deze kwestie buiten de beoordeling op grond van art. 3:4 lid 2 Awb. Daarvoor dient de belanghebbende de weg van het zelfstandig nadeelcompensatiebesluit, gebaseerd op het égalité-beginsel, te volgen (ABRvS 11 april 2007, AB 2007, 153 (m.nt. Damen)). Uitzondering hierop vormt het geval dat de schade van dien aard is dat deze bij voorbaat, gelet op art. 3:4 lid 2 Awb, in de weg staat aan het nemen van het verkeersbesluit: het verkeersbesluit is onrechtmatig indien niet in dat besluit meteen duidelijkheid wordt geschapen hoe betrokkene de schade vergoed krijgt (ABRvS 8 november 2006, JB 2007/8 (m.nt. R.J.N.S.); Gst. 2007, 67 (m.nt. Neerhof)).

L.J.M. Timmermans

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 10-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.