

175

Besluit van 21 april 1988, houdende wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 29 maart 1988, nr. A 20 943, Centrale Afdeling Wegenverkeerswetgeving;

Gelet op artikel 2 van de Wegenverkeerswet (Stb. 1935, 554);

De Raad van State gehoord (advies van 18 april 1988, nr. W09.88.0156);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 19 april 1988, nr. A 21.162, Centrale Afdeling Wegenverkeerswetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 52 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (Stb. 1966, 181)¹ wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Buiten de bebouwde kom gelden voor motorvoertuigen de volgende maximumsnelheden:

- a. op autosnelwegen: 120 km per uur;
- b. op autowegen: 100 km per uur;
- c. op anderen wegen: 80 km per uur.

2. De tweede volzin van het vierde lid vervalt.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 mei 1988.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 21 april 1988

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes

Uitgegeven de *achtentwintigste* april 1988

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

¹ Laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 28 oktober 1987, Stb. 506.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Bij brief van 4 december 1987 heb ik, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de nota Rijsnelheden aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1987/88, 20 366, nrs. 1-3). In deze nota is het beleid uiteengezet met betrekking tot de rijsnelheden op de Nederlandse wegen.

Belangrijk onderdeel van dit beleid is de invoering van een stelsel van gedifferentieerde snelheidslimieten op autosnelwegen, waarbij de algemene limiet voor personenauto's en motorfietsen van 100 km per uur wordt verhoogd tot 120 km per uur en waarbij de limiet van 100 km per uur op daarvoor in aanmerking komende wegvakken wordt gecontinueerd.

De onderhavige wijziging van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (RVV) strekt tot de invoering van dit stelsel.

In het algemeen liggen aan het beleid met betrekking tot rijsnelheden drie uitgangspunten ten grondslag (nota Rijsnelheden, blz. 5):

a. Een voortdurende aanpassing van de rijsnelheid aan de omstandigheden is noodzakelijk voor de verkeersveiligheid. Dit houdt in dat de gecombineerde effecten van weersgesteldheid, infrastructuur en de aanwezigheid van andere verkeersdeelnemers bepalend moeten zijn voor de ter plaatse gereden snelheid.

b. De vastgestelde limieten dienen algemeen te worden nageleefd en dienen dus overtuigd en geloofwaardig te zijn. De algemene snelheidslimiet op autosnelwegen van 100 km per uur heeft gezien het hoge overtredingspercentage aan betekenis en geloofwaardigheid ingeboet. Het nieuwe stelsel van gedifferentieerde snelheidslimieten zal een breder maatschappelijk draagvlak hebben. Door effectieve en geloofwaardige voorlichting en handhaving dient voorkomen te worden dat de (nieuwe) norm opnieuw vervaagt.

c. De limieten dienen zodanig vastgesteld en gehandhaafd te worden dat er in vergelijking met de huidige situatie positieve effecten optreden ten aanzien van de verkeersveiligheid en het milieu.

In de Uitgebreide Commissievergadering van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Milieubeheer van de Tweede Kamer van 9 maart 1988 is de nota Rijsnelheden, te zamen met de notitie Verkeer en Milieu (Kamerstukken II 20 397), onderwerp van beraadslaging geweest. Gebleken is, dat de Tweede Kamer het beleid met betrekking tot de rijsnelheden, zoals uiteengezet in de nota Rijsnelheden, ondersteunt.

2. Achtergronden van de nieuwe limieten

De maximumsnelheid op autosnelwegen voor personenauto's en motorfietsen van 100 km per uur is begin 1974 meteen na de oliecrisis in het RVV opgenomen (koninklijk besluit van 31 januari 1974, Stb. 40). Aanvankelijk werd deze limiet door de weggebruikers redelijk nageleefd. Tijdens de oliecrisis werd er bij de bestuurders sterk op aangedrongen niet sneller te rijden dan 100 km per uur. Hieraan is toen massaal gevolg gegeven.

Gaandeweg heeft dat beeld zich echter gewijzigd. Het verkeersveiligheidsaspect kon weggebruikers onvoldoende overtuigen, mede doordat de meeste Nederlandse autosnelwegen zijn ontworpen voor een snelheid van 120 km per uur. Daarnaast raakte het energieaspect dat in 1974 weggebruikers nog van het belang van een gematigde snelheid kon doordringen, steeds meer op de achtergrond.

In de afgelopen jaren kon daardoor een stijgende lijn worden geconstateerd in de gereden snelheden. De limiet van 100 km per uur boette sterk aan geloofwaardigheid in, terwijl de handhaving daarvan een onmogelijkheid is gebleken. Massale overtreding van deze snelheidslimiet is daarvan het gevolg geweest.

Uit snelheidsmetingen is gebleken dat de gemiddelde snelheid van personenauto's medio 1987 ongeveer 111 km per uur bedroeg. Daarnaast kon worden geconstateerd dat een groeiend aantal bestuurders veel hogere snelheden is gaan aanhouden dan 120 km per uur. Met name deze laatste ontwikkeling is ongewenst, omdat daardoor de spreiding van de feitelijk gereden snelheden toeneemt, hetgeen (zij het niet in zeer grote mate) de kans op ongevallen doet vergroten.

In een tweetal aan het kabinet uitgebrachte adviezen, te weten het Eindbericht van de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen (Commissie Geelhoed) (Kamerstukken II 1983/84, 17 931, nr. 9) en de rapportage van de Commissie kleine criminaliteit (Commissie Roethof) (Staatsuitgeverij), is uitdrukkelijk de aandacht gevestigd op het vraagstuk van de maximumsnelheden op autosnelwegen. De Commissie Roethof (Interimrapport, blz. 50) noemt dit vraagstuk illustratief voor de problematiek van de kleine verkeerscriminaliteit en wijst erop (Interimrapport, blz. 55), dat bij de besluitvorming over de maximumsnelheid het aspect van de handhaving meer nadruk dient te krijgen.

Meer in het algemeen wijst de Commissie Geelhoed in haar Eindbericht (blz. 36) erop, dat «de justitiabelen niet passief plegen te blijven tegenover de hen bekende lasten en beperkingen die overheidsregelingen hun opleggen. Voor zover algemeen geldende overheidsvoorschriften door de deelnemers in het maatschappelijk verkeer niet als vanzelfsprekend worden aanvaard, omdat men de zin ervan niet inziet en niet-naleving van de normen geen bijzondere risico's scheidt, blijkt men aldra slordig te worden met de naleving van deze voorschriften. Voorbeelden daarvan zijn aan te treffen in de naleving van de wegenverkeerswetgeving, waarvan sommige – niet alle – voorschriften op grote schaal worden overtreden, zo onder andere maximumsnelheidsvoorschriften en de parkeervoorschriften.»

En voorts (blz. 257): «De handhavingsproblematiek met betrekking tot het verkeer hangt nauw samen met het grote aantal gedragsregels waaraan de weggebruiker is onderworpen. De werkgroep wijst erop dat vrijwillige naleving van de regels alleen mag worden verwacht indien de regels gekend kunnen worden, duidelijk zijn en ook als redelijk worden aanvaard. Indien hieraan niet meer wordt voldaan neemt de bereidheid om de regels, waaraan immers in de meeste gevallen geen duidelijke ethische norm ten grondslag ligt, na te leven snel af.»

In het beleidsplan Samenleving en criminaliteit (Kamerstukken II 1986/87, 18 992, nrs. 1 en 2) heeft het kabinet de overwegingen van beide commissies op dit punt tot de zijne gemaakt.

Uit de hiervoor genoemde rapportages kan worden afgeleid dat op verschillende onderdelen van de wegenverkeerswetgeving de mate waarin weggebruikers bereid zijn zich te richten naar de wegenverkeersrechtelijke normen, aan afkalving onderhevig is. De door weggebruikers als ongeloofwaardig ervaren 100 km-limiet heeft aan die afkalving zeker bijgedragen.

Deze ontwikkeling is zorgwekkend aangezien daardoor uiteindelijk de ordening van het verkeer en de verkeersveiligheid worden geschaad. In de bijlage bij de nota Rijsnelheden is aangegeven dat de heroverweging van de 100 km-limiet op autosnelwegen juist ook tegen deze achtergrond noodzakelijk is.

Hier komt nog bij dat – gelet op de vele prioriteiten van het opsporings- en vervolgingsbeleid – handhaving door politie en justitie van de 100 km-limiet op autosnelwegen tot de onmogelijkheden behoort in verband met de daartoe benodigde personele en materiële inspanningen.

Ook om andere redenen is er aanleiding de ontwikkeling in het snelheidsgedrag op autosnelwegen in een andere richting te buigen. In de nota Rijsnelheden (blz. 6) is aangegeven dat er een directe relatie bestaat tussen de hoogte van de met motorvoertuigen gereden snelheid en de mate van luchtverontreiniging en geluidhinder. Voor sommige verontreinigende componenten houdt een hogere snelheid zelfs een meer dan evenredige verhoging van de milieubelasting in. In het bijzonder wordt gewezen op de uitstoot van stikstofoxiden waarvan landelijk gezien het verkeer op de autosnelwegen een aanmerkelijk deel voor zijn rekening neemt. Juist in dit geval blijkt een hogere snelheid een meer dan evenredige verhoging van de uitstoot te veroorzaken. Berekend is, dat de totale emissie van stikstofoxiden op autosnelwegen direct samenhangt met de werkelijk gereden snelheden en het aantal van de voertuigen die extreem hard rijden.

3. Gedifferentieerd stelsel van snelheidslimieten

De hiervoor genoemde ontwikkelingen hebben tot de conclusie geleid dat aanpassing van de algemene snelheidslimiet op autosnelwegen om meer dan een reden noodzakelijk is.

Bij de vaststelling van de nieuwe maximumsnelheid is het aspect van de handhaafbaarheid van groot belang. Er dient tegen de achtergrond van de rapportages van de Commissie Geelhoed en van de Commissie Roethof te worden voorkomen dat de nieuw vastgestelde norm een te zwaar beslag zal leggen op de handhavende instanties dan wel zal gaan vervagen.

Dit houdt in dat de maximumsnelheid op autosnelwegen moet worden vastgesteld op een niveau, waarbij de handhaafbaarheid in voldoende mate kan worden verzekerd. Hierna zal op het aspect van de handhaving nog nader worden ingegaan.

Na de inwerkingtreding van de onderhavige reglementswijziging geldt als algemene snelheidslimiet voor personenauto's en motorfietsen op autosnelwegen een maximumsnelheid van 120 km per uur. Deze limiet is in het licht van het vorenstaande aanvaardbaar, omdat uit snelheidsmetingen kan worden afgeleid dat een groot deel van de bestuurders van personenauto's en motorfietsen deze snelheid niet overschrijdt. Kennelijk beschouwen deze weggebruikers een maximumsnelheid van 120 km per uur als een redelijke en verantwoorde maximumsnelheid. Tegen deze achtergrond mag worden verwacht dat deze bestuurders in de toekomst bereid zullen zijn zich aan de limiet van 120 km per uur te houden.

Hier komt nog bij dat de meeste Nederlandse autosnelwegen zijn ontworpen voor een snelheid van 120 km per uur. Vanuit dat oogpunt bezien is de nu voorgestelde limiet eveneens verantwoord.

De limiet van 120 km per uur zal gelden voor het grootste deel van de Nederlandse autosnelwegen. Op een aantal wegvakken en in bepaalde regio's (het gaat daarbij met name om de wegen rondom de grote steden) wordt met het oog op de verkeersveiligheid en het milieu de huidige limiet van 100 km per uur gehandhaafd. De vaststelling van deze zgn. 100 km/h wegvakken geschiedt mede aan de hand van de situatie van de infrastructuur ter plaatse, de verkeersintensiteit en de aard van het verkeer. Deze limiet zal worden aangeduid door middel van borden. Ik zal ervoor zorgdragen dat op de datum van inwerkingtreding van dit besluit tevens de voor de aanduiding van deze zgn. 100 km/h wegvakken benodigde verkeersmaatregelen zijn getroffen.

De verwachting bestaat dat met het hiervoor beschreven stelsel van gedifferentieerde limieten een drieledig doel kan worden bereikt.

In de eerste plaats kunnen de ook uit verkeersveiligheidsoogpunt ongewenste snelheden van meer dan 120 km per uur effectief worden bestreden.

In de tweede plaats wordt een kleinere spreiding van gereden snelheden bereikt. Zulks niet alleen tussen personenauto's onderling, maar ook ten opzichte van het overige verkeer op autosnelwegen. Uit onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid kan worden afgeleid dat uit de combinatie van deze twee onderdelen een – zij het bescheiden – positief effect op de verkeersveiligheid mag worden verwacht.

In de derde plaats wordt met het gedifferentieerde stelsel landelijk gezien een lagere gemiddelde snelheid op autosnelwegen verwezenlijkt. Deze lagere gemiddelde snelheid wordt bereikt door het effect op de feitelijk gereden snelheden van de limiet van 120 km per uur in combinatie met het effect op de gemiddelde snelheid van de limieten op de zgn. 100 km/h wegvakken. De hierdoor gerealiseerde daling van de gemiddelde snelheid bewerkstelligt landelijk gezien een afneming van de door het wegverkeer op autosnelwegen veroorzaakte luchtverontreiniging en geluidhinder. Daarbij wordt, zoals in de nota Rijsnelheden is aangegeven (blz. 7) onder meer een reductie van de uitstoot van stikstofoxiden op autosnelwegen van circa 5% nagestreefd.

4. Handhaving

De bereidheid van bestuurders om deze maximumsnelheid na te leven hangt mede af van de mate waarin voor een geloofwaardige handhaving kan worden zorggedragen. Om deze reden maakt de handhaving van de nieuwe limiet, naast een verbeterde handhaving van de ongewijzigde limieten, een onlosmakelijk deel uit van het beleid op het gebied van de rijsnelheden.

Een op de situatie toegesneden handhaving, met daarbij een actieve voorlichting, zal leiden tot een verbeterd snelheidsgedrag op autosnelwegen. Naast de positieve effecten die hierdoor optreden voor de verkeersveiligheid en het milieu kan een verbeterd snelheidsgedrag op autosnelwegen een uitstralend effect hebben op de naleving van de snelheidslimieten op de overige wegen. Zoals in het Meerjarenplan voor de Verkeersveiligheid is aangegeven (Kamerstukken II 1986/87, 18 195, nr. 24) vormt het snelheidsgedrag op de zgn. 80 km/h wegen uit het oogpunt van verkeersveiligheid een ernstig probleem. In dit meerjarenplan zijn maatregelen aangekondigd om de situatie op deze wegen te verbeteren. Indien wordt bereikt dat weggebruikers de limiet van 120 km per uur weer als een echte limiet gaan beschouwen mag worden verwacht dat de bereidheid om ook op de overige wegen de maximumsnelheden na te leven zal toenemen.

De nota Rijsnelheden geeft aan welke maatregelen op het gebied van de handhaving worden getroffen ten einde de naleving van het stelsel van gedifferentieerde snelheidslimieten in voldoende mate te verzekeren. In de bijlage bij de nota Rijsnelheden worden deze nader toegespitst.

Na een eerste fase van gerichte en verscherpte controle in combinatie met een intensieve voorlichtingscampagne over de achtergronden van het stelsel van de gedifferentieerde snelheidslimieten zal, zo wordt verwacht, een verandering in het snelheidsgedrag gaan optreden. Zodra deze verandering is bereikt kunnen de handavingsinspanningen op een iets lager niveau worden voortgezet, ten einde de bereikte gedragsverandering te bestendigen. Begeleid met voorlichting over de noodzaak van gematigde snelheden kunnen dan gerichte handavingsacties van tijd tot tijd voldoende zijn om weggebruikers de gestelde norm in te prenten.

Met het oog op de opsporing zullen door de Algemene Verkeersdienst van de Rijkspolitie vier methoden worden gehanteerd. In de bijlage bij de nota Rijsnelheden zijn deze beschreven (blz. 5).

De Verkeerscommissie van het Openbaar Ministerie heeft voorstellen gedaan aan de vergadering van procureurs-generaal tot verhoging van de tarieven voor politietransactie, transactie openbaar ministerie en eis ter terechtzitting in geval van snelheidsovertredingen.

Daarbij is tevens uitgegaan van een vermindering van de tolerantiegrens en is voorgesteld de bovengrens van de politietransactie voor de snelheidsovertredingen te verhogen van f 80 tot f 140. Dit maakt het mogelijk veel meer zaken door de politie zelf af te laten doen zonder dat de werklust van openbaar ministerie en zittende magistratuur onaanvaardbaar toeneemt. Op basis van deze gegevens zal de AVD een opsporingsbeleid voeren waarbij het aantal processen-verbaal zal worden opgevoerd van 60.000 per jaar naar 130.000 per jaar.

De procureurs-generaal hebben zich in hun vergadering van 16 september 1987, na overleg met de hoofdofficieren, met het VCOM-advies verenigd. Een daartoe strekkende wijziging van het Besluit politietransactie is inmiddels door de ministerraad aanvaard.

De ontwikkeling in het snelheidsgedrag zal in het eerste jaar na inwerkingtreding van dit besluit worden gevolgd door een evaluatieteam, bestaande uit ambtenaren van de betrokken departementen. Indien zou blijken dat de met het stelsel van gedifferentieerde snelheidslimieten beoogde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met de voorgenomen voorlichtings- en handhavingsactiviteiten, zal de Minister van Justitie nadere maatregelen treffen.

Op deze plaats kan nog worden gewezen op het feit, dat op zeer korte termijn de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet en van de gemeentewet (strafbare feiten begaan door onbekende bestuurders van een motorrijtuig) (Kamerstukken II 19 093) mag worden verwacht.

Hierdoor zal de opsporing en vervolging van op kenteken geconstateerde snelheidsovertredingen worden verbeterd. Ook het bij de Tweede Kamer aanhangige voorstel van wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Kamerstukken II 1987/88, 20 329, nrs. 1-3) zal, indien dit voorstel tot wet is verheven, de afdoening van onder meer snelheidsovertredingen in belangrijke mate ten goede komen. Het streven is er op gericht dit voorstel van wet met ingang van 1 januari 1989 van kracht te doen worden.

5. Deregulering

Tegen de achtergrond van de uitgangspunten met betrekking tot de rijsnelheden wordt voor de autosnelwegen een gedifferentieerd stelsel van snelheidslimieten ingevoerd. Daartoe wordt rekening houdend met de belangen van het verkeer en de verkeersveiligheid en de belangen van het milieu een zodanige maximumsnelheid vastgesteld, dat verwacht mag worden dat weggebruikers deze nieuwe limieten als geloofwaardige limieten zullen ervaren en weer bereid zullen zijn zich overeenkomstig deze limieten te gedragen.

Eerder in deze nota is aangegeven met welke maatregelen de naleving van de maximumsnelheid van 120 km per uur alsook de naleving van de maximumsnelheid op de zgn. 100 km/h wegvakken zal worden bewerkstelligd. De handhaving van het nieuwe stelsel is hiermede voldoende gewaarborgd.

Met de invoering van dit stelsel wordt op dit onderdeel van de wegenverkeerswetgeving gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Commissies Geelhoed en Roethof.

In deze nota van toelichting is op verschillende plaatsen reeds aandacht besteed aan de overige dereguleringsaspecten, met name aan de gevolgen voor het justitieel apparaat. Samenvattend kan worden gesteld dat de onderhavige wijziging uit het oogpunt van deregulering positief te beoordelen is.

6. Artikelen

Artikel 1

Artikel 52, eerste lid

In artikel 52, eerste lid, zijn de gewijzigde algemene snelheidslimieten voor personenauto's en motorfietsen voor de verschillende categorieën wegen buiten de bebouwde kom opgenomen.

Artikel 52, vierde lid, tweede volzin

De in het vierde lid opgenomen bevoegdheid op autosnelwegen en de zgn. 80 km/h wegen een hogere maximumsnelheid vast te stellen dan de algemene snelheidslimiet is vervallen. Deze bevoegdheid hield in dat door middel van borden volgens model 1 van bijlage II kon worden aangeduid, dat ter plaatse een maximumsnelheid zou gelden die ten hoogste 10 km per uur hoger lag dan de in het eerste lid van artikel 52 genoemde maximumsnelheden.

Het bestaan van een dergelijke bevoegdheid is tegen de achtergrond van de uitgangspunten van het beleid met betrekking tot de snelheidslimieten ongewenst. Dit geldt in het bijzonder voor de limiet van 120 km per uur op autosnelwegen, alwaar een hogere maximumsnelheid dan 120 km per uur gelet op de ontwerpnelheid niet verantwoord is.

Evenzo is het ongewenst plaatselijk op de zgn. 80 km/h wegen buiten de bebouwde kom hogere snelheden toe te staan.

Hier komt nog bij dat van deze bevoegdheid tot op heden geen gebruik is gemaakt, zodat aan het handhaven hiervan reeds om die reden geen behoefte bestaat.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes