

Nota

Aan
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Van
RDW

Datum
10 november 2022

Ons kenmerk

Onderwerp
Onderzoek geluidsoverlast

Bijlage(n)
3

Afschrift aan

Medewerking

Inleiding

In het Europese actieplan ‘Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil’ zet de Europese Commissie in op 50% gezondheidswinst en 30% reductie van het percentage mensen dat chronisch te lijden heeft onder verkeerslawaaï. In januari 2022 is de RDW, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gestart met een verkennend onderzoek. Het doel van het onderzoek was om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om geluidsoverlast, door personenvoertuigen (M1), motorfietsen en andere voertuigen in de L-categorie zoals bromfietsen, te beperken.

Deze nota beschrijft de aanpak van het onderzoek, de belangrijkste resultaten en een aantal aanbevelingen gericht op de reductie van geluidsoverlast door de hierboven genoemde voertuigen.

Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen:

1. Desk research
2. Interviews
3. Analyse, conclusies en aanbevelingen

Gedurende het onderzoek zijn een aantal lopende initiatieven en onderzoeken naar voren gekomen. Deze zijn zo veel mogelijk geïntegreerd in deze nota. Daarnaast is ook gekeken naar reeds afgeronde onderzoeken en rapportages die van waarde konden zijn voor deze nota. Een voorbeeld hiervan is het TNO-rapport naar aanleiding van hun onderzoek naar geluidsoverlast in de gemeente Amsterdam genaamd “Monitoring luide voertuigen in Amsterdam” (zie bijlage 1).

Probleemanalyse

Uit de desk research en de interviews met verschillende stakeholders komen een aantal problemen naar voren als het gaat over het reduceren van geluidsoverlast van personenvoertuigen, motoren en bromfietsen. Hieronder worden deze problemen toegelicht en onderbouwd.

Verschillende partijen in de (handhavings)keten

Bij het reduceren van geluidsoverlast zijn verschillende partijen betrokken. Actieve samenwerking tussen deze partijen is van belang om de geluidsoverlast van voertuigen te beperken. In deze samenwerking wordt zichtbaar dat geluidsoverlast door voertuigen niet altijd voldoende prioriteit krijgt en dat er grote regionale verschillen bestaan. Daarnaast wordt geluidsoverlast op gemeentelijk niveau bestreden, maar wordt wet- en regelgeving, gerelateerd aan geluidsnormen van voertuigen, veelal op nationaal en Europees niveau beschreven. De mogelijkheden en onmogelijkheden van deze kaders zijn niet bij iedereen bekend en worden derhalve niet optimaal benut.

Regionale verschillen

Als het gaat over geluidsoverlast van personenvoertuigen, motoren en bromfietsen, dan worden regionale verschillen zichtbaar. Dit betreft bijvoorbeeld de problematiek ten aanzien van geluidsoverlast tussen de stad (bijv. gebruik van pops and bangs) en het buitengebied (bijv. motoren op dijkweggetjes of in de heuvels). Deze verschillen maken dat de aanpak van het probleem rondom geluidsoverlast, een integrale aanpak vereist.

Capaciteit bij de Politie

In verschillende interviews komt naar voren dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is voor handhaving op geluidsoverlast door personenvoertuigen, motoren en bromfietsen. Desondanks heeft de Politie in 2021 3.309 bestraffingen opgelegd m.b.t. geluidsoverlast. Het grootste deel van deze bestraffingen is gebaseerd op artikel 57 van de Wegenverkeerswet. Dit artikel is gericht op het overmatig produceren van geluid en is niet gekoppeld aan de technische eisen aan het voertuig of technische controle van het voertuig. Hierdoor wordt getwijfeld aan de impact van de bestraffing. Bij een rijverbod op grond van het niet voldoen aan de technische eisen zou de eigenaar van het voertuig eerder geneigd zijn om deze overtreding in de toekomst te willen voorkomen. Nu het bij het opleggen van een boete blijft, is de verwachting dat er geen sprake is van een leereffect.

Ook de inzet van de RDW ter ondersteuning van de Politie bij technische voertuigcontroles was beperkt in 2020 en 2021. De reden hiervoor is de uitbraak van de Corona pandemie, waardoor het aantal controles werd gereduceerd. Daarnaast richten deze controles zich met name op een veilige technische staat van het voertuig en worden slechts beperkt ingezet ten behoeve van de bestrijding van geluidsoverlast.

Technische eisen aan het voertuig

Bij de toelating van het voertuig tot de weg dient het voertuig te voldoen aan de (inter)nationale eisen. Dit geldt ook voor de eisen ten aanzien van geluid. De eisen die gesteld worden, veranderen door de tijd heen. Zo zijn de huidige eisen strenger dan de eisen die in de vorige eeuw golden. Dit kan ertoe leiden dat voertuigen, die in het verleden op legale wijze (via de wet- en regelgeving gerelateerd aan de toelating van voertuigen) zijn toegelaten tot het verkeer op de weg, meer geluid produceren dan de huidige algemene geluidsnormen (in het kader van leefbaarheid). Dit maakt eenduidige handhaving soms lastig.

Aanpassing van het voertuig

Naast toelatingseisen voor voertuigen, kunnen voertuigeigenaren hun voertuig (laten) wijzigen na de toelating ervan. Dit kunnen fysieke aanpassingen zijn zoals het vervangen van de uitlaat met een sportuitlaat of het verwijderen van de dB-killers bij een motor, maar ook digitale aanpassingen in de software van het voertuig waardoor het voertuig anders presteert en bijvoorbeeld pops and bangs produceert.

Deze aanpassingen vormen een wijziging van het voertuig in de zin van de Regeling voertuigen. Indien deze wijzigingen niet eerst worden goedgekeurd door de RDW zijn deze juridisch gezien verboden (zie juridisch kader). Daarnaast geldt dat voor bepaalde wijzigingen alleen gebruik gemaakt mag worden van typegoedgekeurde onderdelen. Echter, ook voor deze wijzigingen geldt dat deze eerst door de RDW goedgekeurd moeten worden alvorens het voertuig weer kan worden toegelaten tot de weg. Een voorbeeld hiervan zijn de vervangingsuitlaten van motorfietsen.

Indien sprake is van een keuringsplichtige wijziging welke niet is goedgekeurd door de RDW, is er sprake van een voertuig dat niet is toegelaten tot het verkeer op de weg. Handhaving hierop blijkt in de praktijk echter moeilijk door gebrek aan kennis bij handhavers over de technische staat van het voertuig en de bijbehorende wet- en regelgeving (zie ook: complexiteit van de geluidsmeting).

Complexiteit van de geluidsmeting

In Nederland heeft de politie de taak om te handhaven dat de regels worden nageleefd. Dat geldt ook voor de regels met betrekking tot voertuigen. De gemiddelde politieagent beschikt niet altijd over de technische kennis die vereist is om te kunnen beoordelen of een voertuig nu wel of niet aan de eisen voldoet of dat er sprake is van een ongeoorloofde wijziging. Als gevolg daarvan kan een agent wel op basis van de Wegenverkeerswet art. 57 een boete opleggen van €250,-, maar een rijverbod opleggen kan alleen na een uitgebreide geluidsmeting.

Om een rijverbod op te kunnen leggen in het kader van geluidsoverlast dient, zoals hiervoor al geschetst, volgens de regelgeving een geluidsmeting te worden uitgevoerd. De wijze waarop deze geluidsmeting moet worden uitgevoerd en de daarbij behorende meetcondities staan uitgebreid beschreven in hoofdstuk 8 van de Regeling voertuigen. Door deze strenge eisen is het uitvoeren van een geluidsmeting complex, tijdrovend en niet eenvoudig op straat inzetbaar.

Nu agenten op straat niet altijd beschikken over de technische expertise en/of de benodigde meetapparatuur, noch de tijd hebben om deze geluidsmeting uit te voeren, kan niet verwacht worden dat zij hier prioriteit aan geven. Derhalve moet gezocht worden naar een eenvoudiger, snellere manier om dit soort overlast aan te pakken. Er zijn al een aantal alternatieven beschikbaar zoals de app “verkeerssuite”, waarmee een eenvoudige en snelle meting kan worden uitgevoerd door de politie. Deze meetmethode is echter niet goedgekeurd door het NMI en mag volgens de Regeling voertuigen niet ingezet worden om overschrijding van de geluidswaarde te meten. Hierdoor hebben agenten (te) weinig opties om geluidsoverlast door voertuigen aan te pakken.

Juridisch kader

Verschillende wet- en regelgeving is relevant in het kader van dit onderzoek. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen artikelen die gericht zijn op het geluidsniveau van het voertuig, artikelen die zich richten op het aanpassen van het voertuig en artikelen die zich richten op de eisen t.a.v. de gebruikte meetmiddelen bij het meten van het geluidsniveau van het voertuig. Tot slot zijn er artikelen gericht op het opleggen van een verbod tot het rijden op de weg. Bijlage 2 geeft een uitgebreidere beschrijving van de relevante artikelen.

Hoeveel geluid een voertuig mag produceren, is vastgelegd in de voor dat voertuig afgegeven typegoedkeuring. Als het voertuig op basis van de typegoedkeuring is toegelaten tot het verkeer op de weg, dan staat vervolgens in de Regeling voertuigen artikel 5.*.11¹, derde lid opgenomen hoe kan worden gecontroleerd of het desbetreffende voertuig nog steeds voldoet aan de voor dat voertuig geregistreerde waarden. In sommige gevallen wil de voertuigeigenaar echter zijn voertuig wijzigen. Dit kan ertoe leiden dat het voertuig opnieuw moet worden toegelaten tot het verkeer op de weg op grond van artikel 51a, derde lid onder c van de Wegenverkeerswet 1994 (hierna: WvW). Uit artikel 6.3, eerste lid van de Regeling voertuigen (hierna: Rv) volgt in het kort gezegd dat wijzigingen aan het voertuig die betrekking hebben op de in dat lid genoemde voertuiggegevens, moeten worden goedgekeurd voor de toelating tot de weg door de RDW. Dit geldt ook voor wijzigingen van het geluidsniveau van voertuigen (zie artikel 6.3, eerste lid onder aa). Daarnaast volgt uit artikel 6.10, eerste lid Rv dat wanneer een wijziging plaatsvindt aan het emissiebeheersingssysteem het voertuig eveneens gekeurd moet worden om opnieuw toegelaten te kunnen worden tot de weg.

Om te kunnen meten of de geregistreerde geluidswaarde van een voertuig nog steeds overeenkomt met de daadwerkelijke geluidsproductie staat in Hoofdstuk 8 van de Regeling voertuigen een uitgebreide meetmethode beschreven. In datzelfde hoofdstuk staat ook beschreven aan welke eisen de gebruikte meetmiddelen moeten voldoen. Indien blijkt dat het voertuig niet is gekeurd ten behoeve van de wijziging die heeft plaatsgevonden, dan wel dat het geluidsniveau van het voertuig niet meer overeenkomt met de geregistreerde waarde dan kan op basis van artikel 38 Kentekenreglement (hierna: Kr) een rijverbod worden geplaatst op het kenteken. Pas wanneer het voertuig weer voldoet aan de geldende eisen en dit middels een RDW keuring is vastgesteld, kan het rijverbod worden verwijderd en mag weer gebruik worden gemaakt van het voertuig.

¹ * hiermee worden alle gerelateerde artikelen in de Regeling Voertuigen bedoeld.

Aanbevelingen

Bij de uitwerking van de aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen gericht op de bestaande technische voertuigcontroles, aanbevelingen ter verbetering van de reguliere handhaving door de Politie (niet technische voertuigcontroles) en overige aanbevelingen.

Ten aanzien van de bestaande technische voertuigcontroles adviseren we het volgende:

1. Vergroot de inzet van technische voertuigcontroles ten behoeve van controles op geluidsoverlast van personenvoertuigen, motoren en bromfietsen en de inzet van de RDW in dit kader. Informeer gemeenten over de mogelijkheid om deze controles uit te voeren en draag op gemeentelijk niveau zorg voor prioritering binnen de driehoek. Bepaal op basis van vooronderzoek (bijv. signalen van bewoners, resultaten van metingen van TNO) de beste plek om de voertuigcontrole uit te voeren.

Naast de aanbeveling gerelateerd aan de technische voertuigcontroles, volgen hieronder twee aanbevelingen gericht op het verbeteren van de reguliere handhaving op geluidsoverlast:

2. Vergroot de handhavingsmogelijkheden van agenten op straat. Geef agenten (naast de mogelijkheid om naast het opleggen van een boete of het opleggen van een verbod tot het rijden op de weg) de mogelijkheid om het voertuig op te roepen voor nader onderzoek. Dit betekent dat het voertuig voor een technische keuring opgeroepen wordt bij de RDW. Als de eigenaar niet verschijnt, wordt alsnog een verbod tot het rijden op de weg opgelegd. Gebruik daarbij de bestaande juridische kaders:
 - a. Kentekenreglement artikel 45a, tweede lid: Indien de Dienst Wegverkeer gerede twijfel heeft over de juistheid van een gegeven uit het kentekenregister dat betrekking heeft op een motorrijtuig of aanhangwagen, kan deze dienst degene aan wie het kentekenbewijs voor het betreffende motorrijtuig of aanhangwagen is afgegeven gelasten dat voertuig ter inspectie aan de Dienst Wegverkeer ter beschikking te stellen.
 - b. Kentekenreglement artikel 38 lid 1 onder a: De Dienst Wegverkeer kan bepalen dat met een te naam gesteld voertuig niet op de weg mag worden gereden indien naar het oordeel van deze dienst:
 - a. het voertuig niet ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de in artikel 45a, tweede lid, van de wet bedoelde inspectie.
3. Richt eenvoudige en toegankelijke instructies in voor agenten op straat die een constatering moeten doen zonder technische expertise en bijbehorende apparatuur. Ontwikkel hiervoor een proces dat uitvoerbaar is en past binnen de juridische kaders en breid de AKO (het meldpunt voor technische vragen bij de Politie) uit naar andere regio's. In bijlage 3 wordt een eerste opzet

voor dit proces geschetst. Monitor de implementatie van deze nieuwe werkwijze.

Tot slot nog een aantal algemene aanbevelingen die in het onderzoek naar voren kwamen:

4. De ontwikkelingen ten aanzien van het meten van geluid(soverlast) gaan snel. Metingen met zogenoemde ‘geluidsflitspalen’ worden steeds accurater en de flitspalen zijn steeds beter in staat om voertuigen van elkaar te onderscheiden, zodat het overschrijden van de geluidslimiet steeds beter toegewezen kan worden aan het specifieke voertuig. Onderzoek welke bijdrage het Rijk kan leveren in het onderzoek naar en mogelijke inzet van geluidsflitspalen t.b.v. de handhaving op geluidsoverlast (bijv. de technische ontwikkeling, financiering en distributie).
Verschillende Europese landen maken gebruik van milieuzones, gekoppeld aan een maximale geluidslimiet. Mogelijk is dit een aanvullende interventie die, mogelijk samen met de inzet van geluidsflitspalen, ingezet kan worden.
5. In 2022 en 2023 vindt op Europees niveau de herziening van het roadworthiness package plaats. Binnen dit roadworthiness package valt o.a. de herijking van de APK richtlijn en de richtlijn t.b.v. de technische voertuigcontroles. Aanscherping van eisen ten aanzien van geluid voor personenvoertuigen en motorfietsen kan door Nederland geagendeerd worden via het ingerichte dossierteam roadworthiness package.

Bijlage 1: Maatregelen voertuigen (Uit: TNO rapport “Monitoring luide voertuigen in Amsterdam”, januari 2022 060.50505, bijlage D)

Bijlage D beschrijft ook maatregelen voor de infrastructuur, weggebruikers en communicatie. Omdat ons onderzoek zich richt op voertuigen, kijken we met name naar dit specifieke onderdeel van de bijlage (D.2).

D.2 Maatregelen voertuigen

Beleids optie	Reeds mogelijk?	Nationaal/ Lokaal/ Internationaal	Wettelijke grondslag	Partijen
App ter ondersteuning handhaving door politie (o.a. checklist componenten)	Ja	Nationaal	Binnen huidige kaders	Politie, RDW
Verbeterde en verhoogde handhaving voertuigen langs de weg en hogere boetes	Ja	Nationaal	WvW, Wet handhaving (Wahv)	Politie, RDW
Verbod op niet-gekeurde en eenvoudig aanpasbare onderdelen (bijv. dB-killers)	Bij invoering UN R92	Nationaal	Overnemen UNR92 in NL wetgeving (*)	RO, ILT, RAI, BOVAG
Verbod op verkoop van geluidsverhogende componenten, incl. opvoersets, ontgrenzers, kleppen/flappen en mechanische en elektronische regelsystemen	Nee	Nationaal	WvW, Regeling voertuigen, aanvulling (*)	RO, ILT, RAI, BOVAG
Heroverweeg de NL-uitzonderingspositie met snorfiets als grote aparte categorie naast bromfietsen	Ja	Nationaal	WvW, Regeling voertuigen, aanpassing (*)	RO
Verbod op gebruik op de weg van regelbare uitlaatsystemen waaronder flappen of kleppen in de uitlaat en andere mechanische of elektronische regelsystemen die sterke afwijking ten opzichte van de geluidemissie volgens de typekeuring veroorzaken	Nee	Nationaal	WvW, Regeling voertuigen, aanvulling (*)	RO, Politie
Verhoging motorrijtuigbelasting in verhouding tot geluidhinder en uitstoot	Nog niet	Nationaal	Wet motorrijtuigenbelasting, aanpassing (*)	RO
APK motorfietsen	Nog niet	Nationaal	Via EU Verordeningen in 2022 & 2023, WvW, Regeling voertuigen, aanvulling (*)	RO, RDW, BOVAG
Aankoopkeuring (in combinatie of als alternatief op APK)	Nog niet	Nationaal	WvW, Regeling voertuigen, aanvulling (*)	RO, RDW, BOVAG
Verbeterde testmethode voor handhaving	Nog niet	Internationaal/ nationaal	EU/UNECE + overnemen in NL	RO, EU/UNECE
EU limieten, aanscherping LWOT, en full range ASEP	Ja	Internationaal	EU 168/2013, UN R41, o.a., overnemen in NL wetgeving (*)	RO, EU, UNECE
Beperking invoer van lawaaiige voertuigen	Nee	Nationaal/ internationaal	WvW (*)	RO, RDW
Uitfasering van voertuigen met verbrandingsmotor	Nee	Nationaal/ internationaal	Green Deal, Klimaatakkoord (*)	RO

Bijlage 2: Juridisch kader: artikelen

De volgende artikelen zijn relevant t.a.v. het geluidsniveau van het voertuig:

- Regeling Voertuigen, artikel 5.2.11, derde lid: Personenauto's mogen in de nabijheid van de uitmonding van het uitlaatsysteem geen hoger geluidsniveau produceren dan de waarde die voor het voertuig is vermeld in het kentekenregister, vermeerderd met 2 dB(A). Art. 5.4.11, derde lid voor motorfietsen en art. 5.6.11, derde lid voor bromfietsen.

De volgende artikelen zijn relevant t.a.v. het doorvoeren van wijzigingen of aanpassingen aan (de constructie van) het voertuig:

- Wegenverkeerswet: Artikel 51a, derde lid onder C: Indien in de bouw of inrichting van het ingeschreven voertuig wijzigingen zijn aangebracht die niet zijn goedgekeurd overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens deze wet
- Regeling Voertuigen, artikel 6.3, eerste lid onder aa: Bij wijziging in de constructie van een voertuig waardoor de onderstaande voertuiggegevens wijzigen en na deze wijziging niet meer overeenstemmen met het kentekenregister, moet het voertuig voldoen aan de in hoofdstuk 3 voor het betrokken voertuig opgenomen eisen, voor zover die eisen verband houden met de aangebrachte wijziging:
 - aa: het geluidsniveau bij stilstand en bijbehorend toerental van motorvoertuigen.
- Regeling Voertuigen, Artikel 6.10: Indien een emissiebeheersingssysteem van een voertuig wordt gewijzigd, moet het voertuig voldoen aan de in hoofdstuk 3 opgenomen eisen, voor zover die eisen verband houden met de aangebrachte wijziging.

De volgende artikelen zijn relevant t.a.v. de gebruikte meetmiddelen bij het meten van het geluidsniveau van het voertuig:

- Regeling Voertuigen, artikel 8.1.3, eerste lid: beschrijft voor welke metingen een meetmiddel is voorgeschreven. In paragraaf 11 staat beschreven waar de geluidsmeter aan moet voldoen en op welke wijze de geluidsmetingen moeten worden uitgevoerd.

Tot slot zijn er artikelen gericht op het opleggen van een verbod tot het rijden op de weg:

- Kentekenreglement, artikel 38, eerste lid: De Dienst Wegverkeer kan bepalen dat met een te naam gesteld voertuig niet op de weg mag worden gereden indien naar het oordeel van deze dienst:
 - a. het voertuig niet ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van de in artikel 45a, tweede lid, van de wet bedoelde inspectie, of
 - b. het voertuig niet voldoet aan een of meer van de in artikel 51a, derde lid, onderdelen b, c, of d, van de wet bedoelde eisen .

Bijlage 3: Interventiemogelijkheden en stappenplan Politie

Een agent heeft niet altijd de kennis en de apparatuur beschikbaar om een oordeel te vellen over de geluidsproductie van voertuigen. In de aanbevelingen stellen wij voor om te kiezen voor een eenvoudigere uitvoerbare controle. Hieronder is een uitwerking gemaakt van de mogelijke overtredingen gerelateerd aan geluidsoverlast, het daarbij behorende juridisch kader en de controles die in dit kader uitgevoerd kunnen worden. Dit is een eerste aanzet en moet nog nader gespecificeerd worden.

Overtreding	Hoe te constateren?	Personenauto, motorfiets of bromfiets?	Juridisch kader
Productie van te veel geluid, zonder aanwijsbare reden	<u>Politie</u> : met de app of o.b.v. gehoor indicatie afgeven aan de RDW, waarna de RDW over kan gaan tot oproepen voor onderzoek	Motorfiets, bromfiets en personenauto	RV Art. 5*11
Monteren van een niet typegoedgekeurde uitlaat	<u>Politie</u> : visueel via E-markering op uitlaat (visuele controle is niet mogelijk voor personenauto)	Motorfiets en bromfiets	RV Art. 6.10
Verwijderen van de dB killer	<u>Politie</u> : via wapenstok in de uitlaat of visueel	Motorfiets en bromfiets	RV Art. 6.3 lid 1 onder aa
Digitale manipulatie	<u>Politie</u> : Op basis van gehoor (ploffen of knallen) of te veel geluid <u>RDW</u> : mogelijk via digitaal uitlezen van het voertuig of check op Bluetooth (nader te onderzoeken)	Met name personenauto's	RV Art. 6.10
Klepje	<u>Politie</u> : zichtbaar door knopje op het stuur, waarmee het klepje open en dichtgemaakt kan worden. Dit is een aanpassing aan het voertuig	Motorfiets en bromfiets	RV Art. 6.10