

RECHTBANK DEN HAAG

Team handel

zaaknummer / rolnummer: C/09/516573 / HA ZA 16-975

Vonnis van 27 december 2017

in de zaak van

1. de vereniging
VERENIGING MILEUDEFENSIE,
gevestigd te Amsterdam,
2. de stichting
STICHTING ADEM ROTTERDAM,
gevestigd te Rotterdam,
3. **Maria Hendrika Elisabeth VAN TEEFELEN**,
wonende te Amsterdam,
4. **Marijke VAN DE WERKEN**,
Wonende te Amsterdam,
5. **Steven SOMSEN**,
wonende te Rotterdam,
6. **Paulus Theodorus BUSKER**,
wonende te Amsterdam,
7. **Henri Emile AMALO**,
wonende te Maastricht,
8. **Hubertus Petrus VAN DE WIEL**,
wonende te Amsterdam,
9. **Harmen Evarardus Riemer BROEKHUYSEN**,
wonende te Arnhem,
10. **Paulina Maria Hendrika DE KLEIN**,
wonende te Amsterdam,
11. **Frederik Herman SCHNEIDER**,
wonende te Amsterdam,
12. **Helmut TJEMMES**,
wonende te Rotterdam,
13. **Janhuib BLANS**,
wonende te Amsterdam,
14. **Linda Lyda HOOFT**,
wonende te Amsterdam,
15. **Wilhelmina FOOLEN**,
wonende te Amsterdam,
16. **Robert Frederik SOER**,
wonende te Amsterdam,
17. **Wilhelmina Christianus Regnerus AHOUD**,
wonende te Amsterdam,

-
18. **Willem DE VRIES,**
wonende te Amsterdam,
 19. **Elisabeth KLOK,**
wonende te Amsterdam,
 20. **Peggy ELEONERE,**
wonende te Rotterdam,
 21. **Casper Louis DONKER,**
wonende te Amsterdam,
 22. **Mariken DE GOEDE,**
wonende te Amsterdam,
 23. **Helena Agnes DE VRIES,**
wonende te Amsterdam,
 24. **Monique VAN BAALEN,**
wonende te Rotterdam,
 25. **Daniel Costantius VAN SON,**
wonende te Utrecht,
 26. **Pamela Wallace VAN SCHUPPEN,**
wonende te Den Haag,
 27. **Gerardus Josephus Maria DUDINK,**
wonende te Rotterdam,
 28. **Ivo Paulus VERBURG,**
wonende te Utrecht,
 29. **Carolien DE JONG,**
wonende te Amsterdam,
 30. **Mark APTROOT,**
wonende te Utrecht,
 31. **Ronald Leonard EVERS,**
wonende te Den Haag,
 32. **Johanna Maria LOS,**
wonende te Rotterdam,
 33. **Arzien DE LINT,**
wonende te Rotterdam,
 34. **Onno STOKVIS,**
wonende te Amsterdam,
 35. **Willem Lenonard JANSE,**
wonende te Rotterdam,
 36. **Petrus Adrianus DE KROM,**
wonende te Leiden,
 37. **Frederikus Johannes Maria VAN DER DRIFT,**
wonende te Schiedam,
 38. **Franciscus Antonius VAN SCHAIK,**
wonende te Amsterdam,
 39. **Frederik Herman Christiaan JANSEN,**
wonende te Groenekan,
 40. **Anna Marijse LENSEN,**
wonende te Voorburg,
 41. **Josephus Hermanus Maria TONUS,**
wonende te Voorburg,

-
42. **Hendrik HEIJNS**,
wonende te Geldrop-Mierlo,
43. **Jorien ROLING**,
wonende te Amsterdam,
44. **Harriete Brigitta KRIENS**,
wonende te Rotterdam,
45. **Johanna Albertina ACHTERSTRAAT**,
wonende te Amsterdam,
46. **Cornelis Joannes Nicolaas MEEKEL**,
wonende te Amsterdam,
47. **Freddie VORSTMAN**,
wonende te Den Haag,
48. **Johannes BROKX**,
wonende te Den Haag,
49. **Hugo Laurens Adrian STAM**,
wonende te Roermond,
50. **Bart Eduard Ivo DART**,
wonende te Amsterdam,
51. **Elizabeth KOIER**,
wonende te Den Haag,
52. **Constance RIETRA**,
wonende te Den Haag,
53. **Melanie VAN ZWEEDEN-PENNINGS**,
Wonende te Den Haag,
54. **Paul Marie Theophile RUTTEN**,
wonende te Maastricht,
55. **Arie Johannes SLOT**,
wonende te Utrecht,
56. **Patricius Maria VAN KLINK**,
wonende te Rotterdam,
57. **Ipe VAN DER DEEN**,
wonende te Arnhem,
58. **Frederik-Willem BRUINING**,
wonende te Amsterdam,
59. **Wilhelmina Maria DE DREU**,
wonende te Rijswijk,
eisers,
advocaat: mr. I.M.C.A. Reinders Folmer,
behandelend advocaat mr. A.H.J. van den Biesen,

TEGEN

de publiekrechtelijke rechtspersoon
DE STAAT DER NEDERLANDEN (ministerie van infrastructuur en milieu),
zetelend te Den Haag,
gedaagde,
advocaat: mr. G.J.H. Houtzagers,
behandelend advocaten mr. E.H.P. Brans en mr. R.D. Reinders.

Eisers worden hierna tezamen aangeduid als “Milieudefensie cs”. Eiseres 1 wordt aangeduid als “Milieudefensie” en eiseres 2 als “Adem”. De individuele eisers worden tezamen aangeduid als “de individuele eisers”.

1. De procedure

1.1. Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding van 1 augustus 2016;
- de akte overlegging producties van Milieudefensie cs;
- de conclusie van antwoord met producties;
- het vonnis waarbij een comparitie van partijen is gelast;
- het proces-verbaal van de op 14 november 2017 gehouden comparitie van partijen en de daarin genoemde stukken: de voorafgaand aan de comparitie van partijen toegezonden producties van Milieudefensie cs en de Staat en hun pleitnotities.

1.2. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het proces-verbaal. Zij hebben daar gebruik van gemaakt bij brieven van 18 december 2017.

1.3. Ten slotte is een datum voor het wijzen van vonnis bepaald.

2. De feiten

2.1. Artikel 2 van de statuten van Milieudefensie vermeldt – voor zover hier van belang – het volgende:

*“1. De vereniging stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving – dit alles op mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau, in de meest ruime zin en een en ander in het belang van de leden van de vereniging en in het belang van de kwaliteit van het milieu, de natuur en het landschap in de meest ruime zin voor huidige en toekomstige generaties.
2. De Vereniging tracht haar doel te bereiken door (...) het verkrijgen van gerechtelijke uitspraken en het uitvoeren van alle handelingen en acties die de Vereniging nodig acht om haar doel te bereiken.”*

2.2. Artikel 2 van de statuten van Adem luidt – voor zover hier van belang – als volgt:

“De Stichting heeft ten doel het leveren van een bijdrage aan gezonde lucht in een autoluw Rotterdam (...) en voorts al hetgeen met een en ander rechtsreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn (...)”

2.3. De individuele eisers wonen in Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Geldrop-Mierlo, Leiden, Rotterdam, Schiedam, Maastricht, Roermond, Rijswijk, Utrecht en Voorburg. Zij hebben zichzelf onderverdeeld in drie groepen, afhankelijk van de mate waarin zij op de plaats waar zij woonachtig zijn, worden geconfronteerd met NO₂ (stikstofdioxide), uitgaande van:

- i) de resultaten van de door het RIVM uitgevoerde NSL-monitor 2015;
- ii) de door de GGD Amsterdam in 2015 uitgevoerde metingen met palmesbuizen;
- iii) in 2015 uitgevoerde metingen door vrijwilligers – waaronder de individuele eisers – met door Milieudefensie beschikbaar gestelde palmesbuizen.

2.4. De eerste groep (eisers 3 t/m 23) betreft mensen die woonachtig zijn op een plaats waar de onder 2.3 bedoelde metingen wijzen op een NO₂ waarde van meer dan 40 µm per m³. De tweede groep (eisers 24 t/m 32) is woonachtig op een plaats waar deze metingen wijzen op een NO₂ waarde van 35 tot 40 µm per m³. De derde groep (eisers 33 t/m 59) bestaat uit eisers die woonachtig zijn op een plaats waar deze metingen wijzen op een NO₂ waarde van meer dan 20 µm per m³.

2.5. Luchtvervuiling door stikstofdioxide (NO₂) en "fijn stof"(de stoffen PM₁₀ en PM_{2,5}) kan een breed spectrum aan (zeer) ernstige negatieve gezondheidseffecten met zich brengen. Verkeer levert de belangrijkste bijdrage aan luchtvervuiling met deze stoffen. Daarnaast dragen veehouderijen bij aan vervuiling met fijnstof.

2.6. In 2005 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) de "*WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfer dioxide. Global update 2005. Summary of risk assessment*" (hierna: de WHO-guidelines) vastgesteld. Daarin zijn de volgende richtwaarden voor NO₂ en fijnstof (P_{2,5} en P₁₀) neergelegd:

- NO₂: 40 µm per m³ (jaargemiddelde) / 200 µm per m³ (uurgemiddelde);
- PM_{2,5}: 10 µm per m³ (jaargemiddelde) / 25 µm per m³ (etmaalgemiddelde);
- PM₁₀: 20 µm per m³ (jaargemiddelde) / 50 µm per m³ (etmaalgemiddelde).

2.7. Richtlijn 2000/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EG 11 juni 2008, L 152), hierna: "de Richtlijn" benoemt in Bijlage XI grenswaarden voor vervuilende stoffen. Voor NO₂ en PM₁₀ is de grenswaarde 40 µm per m³ (jaargemiddelde). Voor PM_{2,5} is de grenswaarde 25 µm per m³ (jaargemiddelde).

2.8. De Richtlijn is in de plaats getreden van – voor zover hier van belang – de (kader) Richtlijn 1996/62/EG van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (Pb EG 29 november 1996, L 296) en de (dochter) Richtlijn 1999/30 EG van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (Pb EG 29 juni 1999, L163 41).

2.9. De Richtlijn moest uiterlijk op 11 juni 2010 zijn geïmplementeerd. Dat is gebeurd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer.

2.10. Op grond van de Richtlijn moest de grenswaarde voor PM₁₀ op 11 juni 2010 zijn bereikt. De grenswaarde voor NO₂ moest op 1 januari 2010 zijn bereikt. Op 1 januari 2015 moest de grenswaarde voor PM_{2,5} zijn bereikt.

2.11. Nederland heeft op grond van artikel 22 van de Richtlijn derogatie verkregen voor NO₂ en PM₁₀. De Europese Commissie heeft bij beschikking van 7 april 2009 (C(2009) 2560) te kennen gegeven daartegen geen bezwaar te hebben. Als gevolg van de derogatie schoven de data waarop uiterlijk aan de grenswaarden moest zijn voldaan op en werd Nederland tot die uiterste data vrijgesteld van de verplichting om aan de grenswaarden te voldoen.

2.12. Nederland moest na verkregen derogatie op 11 juni 2011 aan de grenswaarde voor PM10 voldoen en op 1 januari 2015 aan de grenswaarde voor NO2. De grenswaarden voor deze stoffen en deze uiterste data zijn opgenomen in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

2.13. Om derogatie te verkrijgen, moest onder meer met een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23, lid 1, van de Richtlijn, worden aangetoond dat aan het eind van de derogatieperiode overal aan de grenswaarden zou zijn voldaan. Daartoe heeft de minister van VROM bij besluit van 30 juli 2009 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) vastgesteld. Het NSL is op 1 augustus 2009 in werking getreden en gold tot 1 augustus 2014.

2.14. Het NSL vervulde twee functies:

“Het NSL als luchtkwaliteitsplan heeft dus in eerste instantie de functie om de kennisgeving aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dat Nederland van mening is dat derogatie van toepassing is, te onderbouwen en aan te tonen dat voor het einde van de derogatieperiode overal aan de grenswaarden wordt voldaan.”

Nadat dit is gebeurd:

“gaat het NSL als onderdeel van de wettelijke programmasystematiek zijn tweede functie vervullen, te weten als programma dat gericht is op het tijdig bereiken van de grenswaarden, rekening houdend met noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Daartoe worden maatregelen (met een wettelijke uitvoeringsplicht) opgenomen in het NSL. Tevens worden de ruimtelijke ontwikkelingen en projecten die in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit opgenomen in het NSL.”

Zie Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen), Kamerstukken II, 2007-2008, 31 598, nr. 3, p13-14.

2.15. Het NSL voorziet in nationale maatregelen voor het verkeer, de landbouw, de industrie en Schiphol. Daarnaast voorziet het NSL in locatie specifieke en regionale maatregelen. Het is geen statisch programma. Gedurende de looptijd kan het NSL worden bijgesteld door projecten en maatregelen toe te voegen, te wijzigingen of te laten vervallen – waarbij geldt dat projecten activiteiten zijn die de luchtkwaliteit (kunnen) belasten en maatregelen activiteiten zijn die zijn gericht op verbetering van de luchtkwaliteit. Ook kan het NSL (meer ingrijpend) worden gewijzigd, met toepassing van de in artikel 5.12 Wet milieubeheer neergelegde procedure.

2.16. Het RIVM monitort jaarlijks de voortgang en uitvoering van het NSL.

2.17. Op 11 juni 2011 werd niet overal in Nederland voldaan aan de grenswaarde voor PM10.

2.18. De NSL-monitoringsrapportage van het RIVM over 2013 bevatte (op p 76) – voor zover hier van belang – de volgende aanbeveling voor verbetering van de monitoring:

“ – Onzekerheid

Meer zekerheid over het daadwerkelijk behalen van de grenswaarden kan worden bereikt door aan te sturen op een waarde die een paar microgram onder de norm ligt.”

2.19. Bij besluit van 3 juni 2014 (Schr. 2014, 15920) is de looptijd van het NSL verlengd tot en met 31 december 2016. De toelichting vermeldt – voor zover hier van belang – het volgende:

“De reden voor verlenging

De verwachting is dat de grenswaarden op tijd kunnen worden gehaald, maar dit vergt wel extra inspanning. Pas in 2016, als de gegevens van het voorgaande jaar beschikbaar zijn, is er zekerheid of Nederland in 2015 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide heeft voldaan. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft, in overleg met de provincies en gemeenten die partners zijn in het NSL, besloten dat het gewenst is de programmatische aanpak voort te zetten tot 1 januari 2017. Op deze manier wordt de samenwerking die nodig is om de luchtkwaliteit te verbeteren, in stand gehouden.

Wat houdt de verlenging in?

Het vigerende NSL blijft in stand, de reikwijdte en werking veranderen dus niet. Alleen de einddatum (de periode waarop het NSL betrekking heeft) wordt verlengd.

Via de meldingsprocedure zijn in de afgelopen jaren nieuwe projecten en maatregelen toegevoegd of gewijzigd. Deze procedure blijft mogelijk onder het verlengde NSL. Een aantal maatregelen vervalt. Deze zijn met een onderbouwing opgenomen in een bijlage van het achtergronddocument 'Huidig NSL'. Ook de maatregelen die tot nu toe zijn uitgevoerd, zijn, evenals het overzicht van de meldingen, in een bijlage bij dit achtergronddocument opgenomen."

2.20. Op 1 januari 2015 werd niet overal in Nederland voldaan aan de grenswaarde voor NO₂. Wel werd toen overal in Nederland voldaan aan de grenswaarde voor PM_{2,5}.

2.21. In november 2015 heeft de Staat, tezamen met een aantal gemeenten, het Actieplan Luchtkwaliteit opgesteld. Dit Actieplan voorziet in aanvullende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Dit maatregelenpakket bestaat onder andere uit Europees bronbeleid voor voer- en vaartuigen, nationale stimuleringsmaatregelen voor schoon vervoer en het ontmoedigen van vervuילend vervoer, diverse lokale initiatieven en maatregelen van decentrale overheden, en het programma Slimme en Gezonde Stad.

2.22. Bij besluit van 7 december 2016 (Stcrt 2016, 66050) is het NSL voor de tweede keer verlengd tot het moment waarop de Omgevingswet (Stb. 2016, nr. 156) in werking treedt. Deze inwerkingtreding is niet vóór 2019 gepland. Voor zover hier van belang luidt de toelichting op dit besluit als volgt:

"Met dit besluit wordt de periode waarop het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) betrekking heeft verlengd. Het NSL is in 2010 vastgesteld voor een periode van oorspronkelijk 5 jaar. In 2014 is de looptijd verlengd tot 1 januari 2017 (Stcrt. 2014, nr. 15920). Met dit besluit wordt het NSL voor de tweede maal verlengd, deze keer tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Met de verlenging wordt geen wijziging in het functioneren van het NSL beoogd. Het NSL blijft gericht op het behalen van de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit. Met de invoering van de Omgevingswet zal het wettelijk kader rondom de beoordeling van luchtkwaliteit wijzigen. Verlenging van het NSL tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorkomt dat voor één of twee jaar de toetsingssystematiek van de Wet milieubeheer moet worden toegepast, zoals ook voorafgaand het NSL het geval was. Verlenging van het NSL geeft hierdoor bestuurlijke rust.

Het primaire doel van het NSL is voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit, met het oog op het terugdringen van gezondheidsrisico's en in geval van overschrijdingen, deze periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. In het NSL staan projecten en maatregelen die effect hebben op de luchtkwaliteit en die het Rijk, provincies en gemeenten hebben uitgevoerd of nog gaan uitvoeren de komende jaren. De maatregelen zorgen ervoor dat de luchtkwaliteit verbetert en dat de projecten die in het NSL staan niet leiden tot overschrijding van de grenswaarden. (...) De meest recente monitoring van het NSL uit 2016 over het jaar 2015 laat zien dat er op een beperkt aantal plekken in Nederland overschrijdingen van de Europese grenswaarden zijn en dat het aantal in de

toekomst zal afnemen. Echter, zolang er nog overschrijdingen bestaan is het op grond van de Europese richtlijn luchtkwaliteit noodzakelijk om een luchtkwaliteitsplan te hebben dat passende maatregelen bevat om de termijn van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Het NSL voorziet hierin."

2.23. De Staat heeft een eenmalige bijdrage van € 16 miljoen verleend aan de gemeentes Amsterdam en Rotterdam (ieder € 8 miljoen) voor verbetering van de luchtkwaliteit op de aldaar gelegen hardnekkige knelpunten.

2.24. De meest recente Monitoringsrapportage NSL 2017 van het RIVM vermeldt – voor zover hier van belang (in hoofdstuk 7, Conclusies):

"Uit de gepresenteerde verkeersgerelateerde resultaten blijkt:

- In de berekeningen voor het gepasseerde jaar 2016 komen op verschillende locaties in Nederland concentraties voor boven de Europese grenswaarden voor PM10 en NO2. In totaal gaat het om 72 (iets meer dan 7 km per rijrichting) overschrijdingen voor NO2 en om 23 (2,3 km per rijrichting) overschrijdingen voor PM10. Ten opzichte van 2015 is voor NO2 sprake van een daling van circa 10 naar 7 km per rijrichting en voor PM10 van circa 5 naar nog geen 2,5 km per rijrichting.*
- In de berekeningen voor 2020 worden nog enkele overschrijdingen van de normen berekend: voor NO2 voor 0,4 km per rijrichting, en voor PM10 voor 2,3 km per rijrichting. Deze overschrijdingen vinden plaats op locaties waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt.*
- Voor 2015 en 2020 wordt op geen enkel toetspunt een overschrijding voor PM2.5 berekend. (...)Gesommeerd over alle gemeenten met prioritaire veehouderijen wordt in 2016 op 35 toetspunten de etmaalnorm voor PM10 overschreden, ten gevolge van emissies van 29 prioritaire veehouderijen. Het aantal overschrijdingslocaties is hiermee iets lager dan de vorige ronde. Overschrijdingslocaties liggen vooral in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. De overschrijdingen komen mede door de cumulatieve fijnstofuitstoot van alle veehouderijen in of nabij een dergelijk gebied. Het reduceren van de concentraties tot onder de norm vergt in dergelijke situaties een transparante gebiedsgerichte aanpak."*

2.25. De prognose voor 2020 wordt als volgt toegelicht:

"Deze paragraaf toont de resultaten van de berekeningen voor het jaar 2020. Tabel 5 en Tabel 6 laten op enkele plekken in Nederland concentraties boven de Europese normen voor PM10 en NO2 zien. In totaal gaat het om 400 m weg of straat (per rijrichting) voor NO2 en om 2,3 km weg voor PM10. Van deze 2,3 km is het merendeel gelegen in Renswoude; ook voor 2020 geldt dat deze overschrijdingen zeer waarschijnlijk onterecht zijn, vanwege verkeerde invoergegevens (zie paragraaf 2.1 voor meer informatie). In Figuur 3 en Figuur 4 zijn de resultaten grafisch per gemeente gepresenteerd; voor beide figuren is ook een variant met bandbreedte toegevoegd. Voor PM2.5 worden in 2020, net als voor 2016, geen overschrijdingen van de norm berekend."

2.26. Het RIVM merkt in de Monitoringsrapport 2017 op dat de berekende resultaten onderhevig zijn aan verschillende onzekerheden, onder meer als gevolg van onzekerheden in de generieke gegevens in de monitoring. Het rapport vermeldt onder meer:

"Elke berekening van luchtkwaliteit kent een intrinsieke onzekerheid; de modelonzekerheid in de berekeningen langs wegen bedraagt, op basis van vergelijkingen met metingen, circa 20-25 procent (95 procent betrouwbaarheidsinterval). Om na te gaan hoe gevoelig de resultaten van de monitoring (dus de aantallen overschrijdingen) voor NO2 zijn voor onzekerheden, is voor alle toetspunten bepaald hoe groot de kans is dat de achtergrondconcentraties of de lokale concentratiebijdragen zodanig toe- of afnemen dat er sprake is van een overschrijding, of juist niet meer. De som van alle kansen, klein en groot, geeft het statistisch verwachte aantal overschrijdingen. Zie Bijlage 5B in de

monitoringsrapportage van 2013 (van Zanten et al., 2013) en Bijlage 4 van dit rapport voor een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methodologieën.

De combinatie van het aantal locaties met NO₂-concentraties in de buurt van de grenswaarde en de geschatte kans op lagere of hogere concentraties dan berekend, leidt tot een statistisch verwacht aantal overschrijdingen voor NO₂ in 2016 van ruim duizend. Dit statistisch verwachte aantal overschrijdingen is dus geen 'worst case'-aantal, maar het is het aantal overschrijdingen dat je verwacht als op elke rekenlocatie de concentratie exact zou kunnen worden bepaald.

Dit aantal statistisch verwachte overschrijdingen is aanzienlijk groter dan het aantal volgens de wettelijk vastgelegde methode berekende overschrijdingen in paragraaf 2.1, omdat nu de kansen van alle 'net-niet-knelpunten' ook in kaart worden gebracht. Dit aantal wordt een klein beetje, maar lang niet volledig, gecompenseerd door locaties die net boven de grenswaarde gemodelleerd worden en er in werkelijkheid net onder zitten. Deze overschrijdingen worden verwacht, ze kunnen alleen niet met zekerheid worden aangewezen op specifieke locaties. Voor 2020 is het statistisch verwachte aantal overschrijdingen circa 25. Deze aantallen statistisch verwachte NO₂-overschrijdingen komen ruwweg overeen met wat in de vorige Monitoringsronde werd berekend."

2.27. De voorzieningenrechter van deze rechtbank heeft bij vonnis van 7 september 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:10171) in een door Milieudefensie en Adem aangespannen kort geding procedure de Staat:

- (i) geboden om binnen twee weken na de betekening van dit vonnis te beginnen om alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn, en bepaalt dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn;
- (ii) geboden om vooruitlopend op een luchtkwaliteitsplan binnen twee weken na de betekening van dit vonnis alle locaties in Nederland te identificeren waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀;
- (iii) verboden met onmiddellijk ingang na de betekening van dit vonnis elke maatregel te (doen) treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zal leiden.

2.28. De staatssecretaris van I&M heeft aan de Tweede Kamer laten weten dat de veroordelingen i) en ii) uit het kort geding vonnis zullen worden uitgevoerd. De Staat heeft hoger beroep aangetekend tegen het kort geding vonnis. Het hoger beroep richt zich tegen de veroordeling onder iii).

2.29. Naar aanleiding van het kort geding vonnis heeft de staatssecretaris van I&M het voornemen uitgesproken om het NSL te wijzigen door aanvulling met een analyse van de resterende luchtkwaliteitsknelpunten NO₂ en PM₁₀ en een aanvullend maatregelpakket. Het streven is om het plan in het voorjaar van 2018 ter consultatie aan te bieden zodat na de zomer van 2018 een gewijzigd NSL in werking kan treden.

2.30. Voorts is het voornemen uitgesproken om TNO op korte termijn te vragen om voor iedere gemeente die dat wil nader onderzoek uit te voeren. Ook wordt gekeken naar maatregelen voor de veehouderij gerelateerde knelpunten.

2.31. Daarnaast is aan de Gezondheidsraad gevraagd om te adviseren over hoe gezondheid meer centraal kan worden gesteld in het luchtkwaliteitsbeleid. De verwachting is dat de Gezondheidsraad begin 2018 adviseert op welke stoffen en op welke sectoren het luchtkwaliteitsbeleid zich zou moeten richten voor het realiseren van gezondheidswinst. Dit advies kan als basis dienen voor het nationaal actieprogramma luchtkwaliteit, waarbij gezondheid centraal staat en waarin wordt toegewerkt naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. Dit nationaal actieprogramma luchtkwaliteit zal eind 2018 aan de Tweede Kamer worden gezonden.

3. Het geschil

- 3.1. Milieudefensie cs vorderen dat bij uitvoerbaar bij voorraad verklaard vonnis:
- I *primair*: voor recht wordt verklaard dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Milieudefensie cs door de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit artikel 2, 3 en 8 Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) en/of artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en/of artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechter (IVESC) jegens hen te schenden door:
- na te laten effectief de daarbij behorende bescherming te geven, inclusief bescherming tegen een dreigende aantasting van de betrokken rechten, en/of
 - rechtstreeks inbreuk te maken op die rechten, inclusief het creëren van situaties waarin die inbreuk dreigend is, en/of
 - de ter zake, in deze dagvaarding behandelde zorgplicht c.q. maatschappelijke betamelijkheid (mede gelet op artikel 21 Grondwet (GW) niet te betrachten met betrekking tot het recht op gezondheid van Milieudefensie cs, waaronder begrepen het recht op een gezond leefmilieu en in het bijzonder het recht op een gezonde luchtkwaliteit;
- door de norm die tot uitdrukking is gebracht in de WHO-*guidelines* voor luchtkwaliteit, zoals in deze zaak bedoeld, niet te realiseren en door ook niet van plan te zijn maatregelen te treffen die tot het binnen zeer kort realiseren van die norm zullen leiden;
- II *subsidiair*: voor recht wordt verklaard dat de Staat, niet alleen door schending van de onder I in de aanhef bedoelde rechten, maar ook in combinatie daarmee, althans zelfstandig, onrechtmatig handelt jegens Milieudefensie cs door aan de (resultaats-) verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, in samenhang met een adequate toepassing van het ter zake voor de Staat geldende preventie- en voorzorgsbeginsel niet, althans niet volledig, te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en van 40 microgram per m³ voor PM₁₀, elk van deze twee naar beneden bijgesteld met de veiligheidsmarge van 10 microgram per m³ die voortvloeit uit het preventie- en voorzorgsbeginsel en/of uit de door het RIVM aanbevolen veiligheidsmarge, althans met een aantal microgram dat de rechtbank in goede justitie vaststelt;

-
- III *uiterst subsidiair* voor recht wordt verklaard dat de Staat, niet alleen door schending van de hiervoor onder I in de aanhef bedoelde rechten, maar ook in combinatie daarmee, althans zelfstandig, onrechtmatig handelt jegens Milieudefensie cs door aan de (resultaats-) verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, niet, althans niet volledig, te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en van 40 microgram per m³ voor PM₁₀;
- en
- IV *primair*: de Staat te veroordelen het hiervoor onder I bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen na de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- V *subsidiair*: de Staat te veroordelen het hiervoor onder II bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen na de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- VI *meer subsidiair*: de Staat te veroordelen het hiervoor onder III bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen na de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- een en ander met veroordeling van de Staat in de proceskosten, inclusief de nakosten, vermeerderd met wettelijke rente vanaf twee weken na betekening van het vonnis.

3.2. De Staat voert gemotiveerd verweer.

4. De beoordeling

inleiding

4.1. Inzet van deze zaak is verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Deze zaak gaat over de vervuilende stoffen stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM_{2,5} en PM₁₀). Niet ter discussie staat dat luchtvervuiling met deze stoffen ernstige gezondheidsrisico's met zich kan brengen en dat het terugdringen van deze luchtvervuiling in het belang van de volksgezondheid is.

4.2. Vorderingen I t/m III strekken ertoe dat wordt vastgesteld dat de Staat tekortschiet in de naleving van de op hem rustende verplichting om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het gesteld tekortschieten ziet in de eerste plaats op de gehanteerde Europese grenswaarden van 40 µm per m³ voor NO₂ en PM₁₀ en /of de grenswaarde voor PM_{2,5} van 25 µm per m³, die volgens Milieudefensie cs te hoog zijn en (bij de toepassing) naar beneden moeten worden bijgesteld. In de tweede plaats stellen Milieudefensie cs dat de Staat structureel ontoereikende maatregelen neemt om de luchtkwaliteit te verbeteren. De vorderingen IV t/m VI strekken ertoe te bewerkstelligen dat de Staat wordt opgedragen alle benodigde maatregelen te nemen teneinde binnen de gevorderde termijn te voldoen aan de (door Milieudefensie cs voorgestane) normen voor NO₂, PM₁₀ en (voor wat betreft vordering IV) PM_{2,5}.

4.3. Daarmee is de centrale vraag in deze zaak of de Staat heeft voldaan aan de op hem rustende verplichtingen ten aanzien van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM_{2,5} en PM₁₀).

4.4. In het onder 2.27 bedoelde kort gedingvonnis is deze vraag negatief beantwoord ten aanzien van de verplichtingen van de Staat op grond van artikel titel 5.2 Wet milieubeheer – en daarmee de verplichtingen op grond van de Richtlijn. De vorderingen van Milieudefensie cs in deze procedure strekken verder: Milieudefensie cs betogen primair dat de in titel 5.2 geïmplementeerde verplichtingen uit de Richtlijn niet ver genoeg gaan, subsidiair dat bij de uitvoering daarvan een veiligheidsmarge moet worden gehanteerd.

4.5. In het kort gedingvonnis zijn de onder 2.27 genoemde geboden en het verbod opgelegd aan de Staat. Deze geboden en het verbod zijn voorlopige maatregelen, die zijn gebaseerd op een voorlopig oordeel. Het kort geding vonnis heeft geen bindende kracht in deze bodemprocedure. De rechtbank dient zelfstandig een oordeel te vormen, op grond van de door partijen in deze procedure ingenomen standpunten en de daarvoor gegeven onderbouwing.

4.6. Het oordeel van de rechtbank is gebaseerd op de stand van zaken op 14 november 2017, het moment waarop de partijdiscussie is geëindigd en de zaak in staat van wijzen kwam te verkeren.

Ontvankelijkheid

4.7. De eerste vraag die de rechtbank (ambtshalve) dient te beantwoorden is of Milieudefensie cs ontvankelijk zijn in hun vorderingen. Nu zij hun vorderingen gronden op het burgerlijk recht, is de burgerlijke rechter bevoegd daarvan kennis te nemen. Daarmee is hun ontvankelijkheid in deze procedure echter niet gegeven.

4.8. De burgerlijke rechter biedt als ‘restrechter’ aanvullende rechtsbescherming in geval van een rechtstekort: als de door Milieudefensie cs gestelde verwijten kunnen worden getoetst in een andere, met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij een gespecialiseerde rechter – en dat zal in de regel de bestuursrechtelijke rechtsgang zijn – en in die rechtsgang eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bewerkstelligd als Milieudefensie cs beogen met hun vorderingen in deze procedure, is in beginsel geen plaats voor de burgerlijke rechter. Een behoorlijke taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en

de bestuursrechter doet het in het algemeen ongewenst zijn dat tegelijkertijd voor beide rechters procedures over hetzelfde onderwerp worden gevoerd, met het risico van een verschillende uitkomst. Indien een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij de bestuursrechter openstaat of heeft opengestaan, leidt dit daarom in beginsel tot niet-ontvankelijkverklaring in een procedure bij de burgerlijke rechter. Zie onder meer HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (Changoe/Staat).

4.9. De formulering van de vorderingen van Milieudefensie cs en de vraag of deze vorderingen in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden ingesteld, is niet doorslaggevend voor de ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter. Het gaat om het met die vorderingen te bereiken materiële resultaat. Het enkele gegeven dat in een bestuursrechtelijke procedure geen verklaring voor recht kan worden gevorderd, levert geen rechtstekort op dat de weg opent naar de burgerlijke rechter. Verg. HR 21 april 2004, ECLI:NL:HR:2004:AU4548 (Abacus/Staat).

4.10. Milieudefensie en Adem, die als belangenorganisaties vorderingen op de voet van artikel 3:305a BW hebben ingesteld, zijn in de eerste plaats ontvankelijk als zij opkomen voor de gebundelde belangen van personen die *geen* rechtsingang hebben in een met voldoende waarborgen omgeven rechtsingang bij de bestuursrechter. Als Milieudefensie en Adem optreden voor betrokkenen die zelf een met voldoende waarborgen omklede rechtsingang hebben bij de bestuursrechter, kan de enkele bundeling van belangen door een belangenorganisatie er niet toe leiden dat voor hen de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan. Zie HR 22 mei 2015, ECLI:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First) en HR 3 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1049 (SCAU/Universiteiten). Ook in het geval dat belangenorganisaties zoals Milieudefensie en Adem niet slechts opkomen voor de (gebundelde) belangen van een bepaald of bepaalbaar aantal individuele personen, maar ook voor het algemeen belang van de rechten van een grotere groep van personen die diffuus en onbepaald is, is sprake van een bundeling van belangen in de zin van artikel 3:305a, lid 1, BW. Zie HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First).

4.11. Milieudefensie en Adem zijn in de tweede plaats ontvankelijk als zij opkomen voor een *eigen* belang waarvoor zij geen rechtsingang hebben bij de bestuursrechter. Het moet daarbij gaan om een eigen (vermogensrechtelijk) belang dat los staat van de gebundelde belangen in de hiervoor bedoelde zin of daarvan is afgeleid. Zie HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM2314 (Staat/Vreemdelingenorganisaties) en HR 22 mei 2015, ECLI:HR:2015:1296 (Staat/Privacy First).

4.12. Uit de statuten van Milieudefensie en Adem blijkt niet van een relevant eigen belang in de hiervoor bedoelde zin. Zij komen dus alleen op voor een gebundeld belang, dat zich voor Milieudefensie laat omschrijven als dat van alle inwoners van Nederland die hinder ondervinden van de luchtverontreiniging als gevolg van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM_{2,5} en/of PM₁₀). Het gebundeld belang waarvoor Adem in deze procedure opkomt, laat zich omschrijven als dat van personen die in (de regio) Rotterdam hinder ondervinden van luchtverontreiniging als gevolg van stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM_{2,5} en/of PM₁₀).

4.13. Of Milieudefensie cs ontvankelijk zijn, hangt dus af van de vraag of in een andere met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt als met de vorderingen in deze procedure.

4.14. Tot slot leidt het ontbreken van voldoende belang in de zin van artikel 3:303 BW – met inachtneming van de daarbij aan te leggen terughoudende toets – eveneens tot niet-ontvankelijkverklaring.

Exceptieve toetsing door de bestuursrechter

4.15. De door Milieudefensie cs (primair) bestreden grenswaarden zijn neergelegd in een wet in formele zin, Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. Indien wetgeving in formele zin in strijd is met een ieder verbindende verdragsbepalingen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, moeten de desbetreffende voorschriften buiten toepassing blijven (artikel 94 GW). Daarnaast heeft dit tot gevolg dat het uitvaardigen en handhaven van die voorschriften onrechtmatig is. Verg. HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR 2015:2722 (Vakantiedagen).

4.16. Zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter dienen artikel 94 GW toe te passen. De rechtsingang bij de bestuursrechter wordt gevormd door een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb), waartegen een belanghebbende bezwaar kan aantekenen. In een bestuursrechtelijke procedure naar aanleiding van zo'n besluit, kunnen de bepalingen uit de wetgeving in formele zin waarop dat besluit is gebaseerd, worden getoetst aan een ieder verbindende verdragsbepalingen. Deze toetsing kan uitmonden in onverbindend verklaring van het desbetreffende wettelijk voorschrift.

4.17. Het NSL bevat een programmatische aanpak, gericht op het bereiken van de grenswaarden NO₂, PM_{2,5} en PM₁₀. Het NSL is een besluit van algemene strekking, dat op grond van artikel 5.12, lid 1, Wet milieubeheer dient te worden genomen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer der Staten Generaal.

4.18. Tegen besluiten van algemene strekking staat geen beroep open bij de bestuursrechter. Wel kunnen dergelijke besluiten in een bestuursrechtelijke procedure tegen daarop gebaseerde besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb, worden onderworpen aan zogenoemde exceptieve toetsing door de bestuursrechter. Dat geldt ook voor het NSL. Zie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9581 en ABRS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0566.

4.19. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omschrijft deze exceptieve toetsing als volgt:

“Deze exceptieve toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien op grond van de aangevoerde beroepsgronden moet worden vastgesteld dat dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend,

naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit van algemene strekking betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.”

Zie bijvoorbeeld ABRS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2087.

4.20. De ABRS past exceptieve toetsing van het NSL toe bij beroepsgronden die (tevens) zijn gericht tegen de toepassing van het NSL als zodanig. In zo'n geval worden die beroepsgronden gezien als (mede) strekkend tot het betoog dat het NSL als zodanig onrechtmatig is en hier niet had mogen worden toegepast. Zie bijvoorbeeld ABRS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2087.

4.21. Milieudefensie cs hebben toegelicht dat het gegeven dat het NSL geen besluit (in de zin van artikel 1:3 Awb) is, doch wel exceptief kan worden getoetst door de bestuursrechter, voor hen onder meer reden is om de zaak aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Uit het voorgaande volgt echter dat de mogelijkheid van exceptieve toetsing van het NSL door de bestuursrechter veeleer een contra-indicatie voor ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter is: indien het mogelijk is dat daarmee eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt als met de vordering bij de burgerlijke rechter, is geen sprake van een rechtstekort dat leidt tot ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter.

Vordering I

4.22. Vordering I strekt ertoe dat wordt vastgesteld dat de Staat onrechtmatig handelt en de in de vordering genoemde verdragsbepalingen schendt door niet (op korte termijn) de WHO-normen te realiseren. Daarmee ziet deze vordering op wetgeving in formele zin (Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer), die door de bestuursrechter kan worden getoetst aan een ieder verbindende verdragsbepalingen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

4.23. Net als de burgerlijke rechter kan de bestuursrechter formele wetgeving toetsen aan de door Milieudefensie cs genoemde artikelen 2, 3 en 8 EVRM en artikel 6 IVBPR. Zie bv ABRS 27 maart 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AM2421, waarin is getoetst of bepalingen uit de Wet milieubeheer een inmenging vormen in de zin van artikel 8 EVRM. Deze toets omvat ook de vraag of de uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen zijn geschonden. Zie bv ABRS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7700, waarin is getoetst of artikel 3 Wet geurhinder en veehouderij strijdig is met artikel 8 EVRM, met inbegrip van de daaruit voortvloeiende positieve verplichting om regels te stellen ter bescherming van dit grondrecht.

4.24. Deze toetsing door de bestuursrechter *kan* uitmonden in de conclusie dat een andere norm – in dit geval de WHO-normen – in de plaats van de bestreden wettelijke norm dient te worden gesteld en (binnen afzienbare tijd) moet worden gehaald. Of dat gebeurt, hangt echter af van de formulering van de overwegingen in de uitspraak. De bestuursrechter kan even goed volstaan met de overweging dat de norm uit de Wet milieubeheer strijdig is met een ieder verbindende verdragsbepaling. Dat is ter vrije bepaling van de bestuursrechter, die slechts gehouden is om op grond van artikel 94 GW wetgeving die strijdig is met een ieder verbindende verdragsbepalingen buiten toepassing te laten en een van de in artikel 8:70 Awb opgesomde beslissingen dient te nemen. De bestuursrechter kan dus onbesproken laten of de WHO-normen in de plaats moeten treden van de grenswaarden van de Wet milieubeheer.

4.25. De burgerlijke rechter dient te beslissen en te oordelen op de door partijen geformuleerde eis. Vordering I – zoals geformuleerd door Milieudefensie cs – vergt dat een beslissing wordt genomen over de vraag of de WHO-normen in de plaats dienen te treden van de in de Wet milieubeheer opgenomen normen van de Richtlijn. Bij het beslissen en beoordelen van de – aldus door Milieudefensie cs geformuleerde – vordering *moet* de burgerlijke rechter dus de vraag beantwoorden of de WHO-normen in de plaats moeten worden gesteld van de in de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden.

4.26. Nu de bestuursrechter de vraag of de WHO-normen in de plaats moeten worden gesteld van de in de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden *kan* beantwoorden, maar deze ook onbesproken kan laten, terwijl de burgerlijke rechter deze vraag bij beoordeling van de vordering – zoals geformuleerd door Milieudefensie cs – *moet* beantwoorden, is het op voorhand onzeker of het met vordering I beoogde resultaat kan worden bereikt in een bestuursrechtelijke rechtsgang. In deze onzekerheid is een rechtstekort gelegen, dat leidt tot ontvankelijkheid van Milieudefensie cs in vordering I.

4.27. Dit rechtstekort zou niet aan de orde zijn, indien de bestuursrechter de vraag of de WHO-normen in de plaats moeten worden gesteld van de in de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden wel (steeds) beantwoordt. Dat doet de bestuursrechter echter niet als het om deze vraag gaat. In – onder meer – de door de Staat genoemde uitspraken, toetst de ABRS niet of de WHO-normen in de plaats dienen te worden gesteld van de grenswaarden in de Wet milieubeheer. De ABRS heeft (enkel) overwogen dat niet de WHO-normen, maar de in titel 5.2 van de Wet milieubeheer opgenomen regels met betrekking tot luchtkwaliteitseisen het toetsingskader vormden (ABRS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:3195, r.o. 12, ABRS 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3195, r.o. 12.2 en ABRS 27 januari 2016. ECLI:NL:RVS:163, r.o. 64.2).

4.28. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat Milieudefensie cs ontvankelijk zijn in vordering I.

Vordering II

4.29. Vordering II strekt tot neerwaartse bijstelling van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ door het hanteren van de door Milieudefensie cs genoemde veiligheidsmarge van 10 µm per m³. Milieudefensie cs hebben toegelicht dat deze vordering – en de in het verlengde daarvan gelegen vordering IV – zich niet richt tegen de in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer neergelegde grenswaarden als zodanig, maar tegen de toepassing daarvan. De vordering zoals Milieudefensie cs deze bedoelt, richt zich daarmee tegen de standaardrekenmethodes die worden gebruikt bij het berekenen van de grenswaarden en aan de hand waarvan de prognoses worden gegeven. Deze standaardrekenmethodes zijn neergelegd in (de opeenvolgende versies van) de Regeling beoordeling luchtkwaliteit (hierna: de Regeling). Het beoogde vaststellen dat de Staat onrechtmatig handelt door de door Milieudefensie cs genoemde veiligheidsmarge niet te hanteren, komt erop neer dat wordt vastgesteld dat de standaardmethodes uit de Regeling ten onrechte niet deze extra stap van het in acht nemen van de door Milieudefensie cs voorgestane veiligheidsmarge bevatten.

4.30. Met inachtneming van de daarbij te hanteren terughoudende toets, is de rechtbank van oordeel dat eisers 33 t/m 59 bij gebrek aan voldoende belang niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard in vordering II. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat een verklaring voor recht – zoals gevorderd onder II – alleen kan worden uitgesproken op vordering van een bij een rechtsverhouding onmiddellijk betrokken persoon (art 3:302 BW). Zonder confrontatie met overschrijdingen van de door Milieubeheer cs voorgestane bijgestelde grenswaarden, is geen sprake van onmiddellijke betrokkenheid en ontbreekt ook voldoende belang bij deze vordering in de zin van artikel 3:303 BW. Van eisers 33 t/m 59 mag gevergd worden dat zij expliciet stellen geconfronteerd te worden met concentraties NO₂ hoger dan 30 µm per m³, maar dat volgt niet uit de dagvaarding. Gesteld noch gebleken is voorts dat zij worden geconfronteerd met de hogere concentratie PM₁₀ dan 30 µm per m³.

4.31. De bestuursrechter kan toetsen of de standaardrekenmethodes uit de Regeling, verenigbaar zijn met de Richtlijn. Zie bv ABRS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:622, r.o. 19.1-19.2. De bestuursrechter kan ook toetsen of de in de Regeling neergelegde standaardmethodes in strijd zijn met het voorzorgsbeginsel, zoals Milieudefensie cs aan vordering II ten grondslag leggen. De ABRS doet dat ook daadwerkelijk en beantwoordt daarbij de in vordering II voorgelegde vraag of de door Milieudefensie cs voorgestane veiligheidsmarge dient te worden toegevoegd aan de bestreden standaardrekenmethodes uit de Regeling. Zie bijvoorbeeld ook ABRS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1837, r.o. 14.2, ABRS 2 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2087 r.o. 52-52.4.

4.32. Nu de bestuursrechter de voor hem bestaande mogelijkheid om deze vraag te beantwoorden volgens vaste jurisprudentie benut, is het ten aanzien van deze vraag niet op voorhand onzeker of het met vordering II beoogde resultaat kan worden bereikt bij de bestuursrechter. Daarin is dus geen rechtstekort gelegen. Eisers voor wie de mogelijkheid openstaat of heeft opengestaan om naar aanleiding van een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is, een procedure aanhangig te maken bij de bestuursrechter, kunnen – over de band van de exceptieve toetsing van het NSL – materieel een zelfde of een vergelijkbaar resultaat verkrijgen bij de bestuursrechter. Die eisers zullen dan ook niet-ontvankelijk moeten worden verklaard in deze vordering. Niet uitgesloten kan echter worden dat er eisers zijn voor wie die mogelijkheid niet heeft opengestaan. De rechtbank wijst daartoe vooruit naar r.o. 4.52 t/m 4. 58.

4.33. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat naast eisers 33 t/m 59 niet-ontvankelijk in vordering II zijn: (i) eisers voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is en (ii) eisers voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is. Milieudefensie is niet-ontvankelijk in vordering II voor zover zij opkomt voor de belangen van dergelijke personen. Haar gebundeld belang (zie r.o. 4.12) omvat echter ook personen voor wie deze rechtsgang niet heeft opengestaan of binnen afzienbare tijd openstaat.

4.34. Het gebundeld belang van Adem ziet alleen op personen in (de regio) Rotterdam. De gepubliceerde jurisprudentie over besluiten waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is, laat zien dat deze rechtsgang (herhaald) heeft opengestaan voor de personen voor wie Adem opkomt in deze procedure. Adem is dus niet-ontvankelijk in vordering II.

4.35. Onduidelijk is of voor eisers 3 t/m 32 al dan niet zo'n rechtsgang bij de bestuursrechter heeft opengestaan en of dit al dan niet binnen afzienbare tijd valt te verwachten. Dat moet worden uitgezocht. Daarna zal worden beslist of zij (geheel) ontvankelijk zijn in vordering III. Eisers 3 t/m 32 dienen zich gemotiveerd en zo mogelijk met stukken onderbouwd uit te laten over de vraag of voor deze eisers de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is dan wel (ii) of deze mogelijkheid voor hen binnen afzienbare tijd te verwachten is.

Vordering III

4.36. Vordering III strekt ertoe dat wordt vastgesteld dat de Staat niet (volledig) voldoet en heeft voldaan aan de uit de Richtlijn en titel 5.2 van de Wet milieubeheer voortvloeiende verplichtingen. Anders dan de Staat betoogt, ziet deze vordering niet alleen op de situatie ten tijde van de beoordeling daarvan. Uit het lichaam van de dagvaarding en de ter zitting gegeven toelichting blijkt dat de aan deze vordering ten grondslag gelegde verwijten van Milieudefensie cs zien op de periode vanaf het niet behalen van de grenswaarden PM10 en NO2 op de uiterste data, 11 juni 2011 respectievelijke 1 januari 2015. Milieudefensie cs hebben toegelicht dat zij de onrechtmatigheid van het handelen van de Staat niet alleen vastgesteld willen zien in verband met vordering VI, maar ook met het oog op eventuele schadeclaims.

4.37. Daarmee heeft deze vordering betrekking op twee verplichtingen van de Staat: de eerste verplichting – die hierna ook wordt aangeduid als 'de eerste verplichting' – houdt in dat de grenswaarden op de (na derogatie geldende) uiterste data moeten zijn bereikt. De tweede verplichting van de Staat – die hierna ook wordt aangeduid als 'de tweede verplichting' – houdt in dat, ingeval van overschrijding van de grenswaarden op de uiterste data, de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk moet worden gehouden. Zie verder r.o. 4.114 t/m 4.127.

4.38. Met inachtneming van de daarbij te hanteren terughoudende toets, is de rechtbank van oordeel dat eisers 24 t/m 59 bij gebrek aan voldoende belang niet-ontvankelijk dienen te worden verklaard in vordering III. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat een verklaring voor recht – zoals gevorderd onder III – alleen kan worden uitgesproken op vordering van een bij een rechtsverhouding onmiddellijk betrokken persoon (art 3:302 BW). Zonder confrontatie met overschrijdingen van de door Milieubeheer cs voorgestane bijgestelde grenswaarden, is geen sprake van onmiddellijke betrokkenheid en ontbreekt ook voldoende belang bij deze vordering in de zin van artikel 3:303 BW. Van de individuele eisers mag gevergd worden dat zij expliciet stellen geconfronteerd te worden met concentraties NO2 hoger dan 40 µm per m3. Uit het door Milieudefensie cs gegeven overzicht volgt dat eisers 24 t/m 59 niet worden geconfronteerd met hogere concentraties NO2 dan de grenswaarden. Gesteld noch gebleken is voorts dat zij worden geconfronteerd met grenswaarden die de PM10 grenswaarde overschrijden. Tot slot is gesteld noch gebleken dat dit in de periode waarop de vordering III ziet op enig moment anders was.

4.39. Ten aanzien van vordering III van Milieudefensie, Adem en de individuele eisers 3 t/m 23, dient te worden gezien of zij het bij de bestuursrechter eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kunnen behalen.

Ontvankelijkheid ten aanzien van de eerste verplichting

4.40. De vaststelling dat de Staat onrechtmatig heeft gehandeld jegens Milieudefensie cs door de eerste verplichting niet na te komen, is niet mogelijk in een procedure bij de bestuursrechter. In zoverre zijn Milieudefensie, Adem en eisers 3 t/m 23 ontvankelijk in vordering III.

Ontvankelijkheid ten aanzien van de tweede verplichting 'zo kort mogelijk'

4.41. Voor zover de vordering ziet op de tweede verplichting – waarvan de Staat stelt dat hij deze met het vaststellen en uitvoeren van het NSL en de in verband daarmee genomen maatregelen is nagekomen – geldt het volgende.

4.42. De tweede verplichting is pas aan de orde indien niet is voldaan aan de eerste verplichting om de grenswaarde op de uiterste datum te halen. In dat geval dient de periode van overschrijding zo kort mogelijk te worden gehouden. Deze tweede verplichting vloeit voort uit artikel 23, lid 1, van de Richtlijn. Daarin is voor deze situatie voorgeschreven dat de lidstaat moet zorgen voor een luchtkwaliteitsplan met passende maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Deze bepaling uit de Richtlijn is geïmplementeerd in artikel 5.12 Wet milieubeheer, op grond waarvan het NSL is vastgesteld. Het NSL is dus het in artikel 23, lid 1, van de Richtlijn voorgeschreven middel om aan de tweede verplichting te voldoen. Het op grond van de Richtlijn – door uitvoering van het NSL – te behalen resultaat is echter het zo kort mogelijk houden van de periode van overschrijding. Zie verder r.o. 4.114 t/m 4.127 voor de inhoud en reikwijdte van de tweede verplichting.

4.43. Het NSL kan exceptief worden getoetst in procedures over besluiten waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is. Dit artikel verbindt aan de uitoefening van een aantal bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften, die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de voorwaarde dat de effecten daarvan voor de luchtkwaliteit worden beoordeeld. Indien de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift leidt tot een overschrijding van een grenswaarde, dient het bestuursorgaan te bezien of het betrokken project is voorzien in het NSL of in een regionaal programma (als bedoeld in artikel 5.13 Wet milieubeheer), in de zin dat het *'genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met'* het programma. Uit het derde lid van artikel 5.16 Wet milieubeheer volgt dat in het geval de effecten van het project zijn verdisconteerd in het NSL, in zoverre geen afzonderlijke beoordeling van de luchtkwaliteit hoeft plaats te vinden voor een in bijlage 2 van die wet opgenomen grenswaarde.

4.44. Het tweede lid van artikel 5.16 Wet milieubeheer somt de bevoegdheden en wettelijke voorschriften op waarbij de hiervoor bedoelde toets aan de gevolgen voor de luchtkwaliteit dient plaats te vinden. Het gaat om:

- a. de artikelen 1.2, 7.27, 7.35, 7.42 en 8.40, eerste lid;
- b. de artikelen 9.5.1 en 9.5.6;
- c. de artikelen 3.1, 3.26 en 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening;
- d. artikel 9, eerste lid, van de Tracéwet;
- e. artikel 9 van de Spoedwet wegverbreding;

-
- f. artikel 2 van de Interimwet stad-en-milieubenadering;
 - g. artikel 2.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op:
 - 1°. activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van die wet;
 - 2°. activiteiten die op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van die wet, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen, voor zover die activiteiten plaatsvinden binnen een inrichting en voor zover dat bij die maatregel is bepaald;
 - 3°. gevallen waarin van het bestemmingsplan wordt afgeweken met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van die wet of, voor zover daartoe aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van die wet;
 - h. artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet.

4.45. Exceptieve toetsing van het NSL door de bestuursrechter is dus mogelijk in procedures tegen een grote verscheidenheid aan besluiten over infrastructurale trajecten en besluiten over ruimtelijke ordening.

4.46. Exceptieve toetsing van het NSL aan de Richtlijn kan leiden tot het buiten werking stellen of onverbindend verklaren van het NSL wegens strijd met de Richtlijn. In de situatie nadat de grenswaarden op de uiterste data zijn overschreden, ziet exceptieve toetsing van het NSL (mede) op de vraag of is voldaan aan de eisen die artikel 23, lid 1, van de Richtlijn in die situatie stelt, te weten de vraag of dit programma passende maatregelen bevat om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Voor zover met de onder III gevorderde verklaring voor recht wordt beoogd dat in rechte wordt vastgesteld dat het NSL in strijd is met de uit de Richtlijn voortvloeiende verplichting om de termijn van overschrijding zo kort mogelijk te houden, kan dit resultaat dus worden bereikt met exceptieve toetsing van het NSL door de bestuursrechter. In zoverre is er geen rechtstekort dat leidt tot ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter.

Tweede verplichting: ontvankelijkheid ten aanzien van de vraag of eerder moet worden voldaan aan grenswaarden

4.47. Volgens Milieudefensie cs is de verplichting van de Staat de grenswaarden na te leven een resultaatsverplichting die 100 % moe(s)t worden nageleefd door de Staat vanaf het verstrijken van de uiterste termijnen. De beslissing over de onder III gevorderde verklaring voor recht – zoals geformuleerd door Milieudefensie cs – vergt dan ook een oordeel over de vraag of de tweede verplichting inhoudt dat reeds nu al of eerder dan voorzien moe(s)t zijn voldaan aan de in Bijlage 2 opgenomen grenswaarden uit de Richtlijn. Het antwoord op deze vraag ligt niet besloten in het oordeel over strijdigheid met artikel 23, lid 1, van de Richtlijn. Dat hangt samen met het gegeven dat hier sprake is van een kwalitatief geformuleerde resultaatsverplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden (zie r.o. 4.114 t/m 4.127). Exceptieve toetsing van het NSL door bestuursrechter kan uitmonden in de conclusie dat de tweede verplichting inhoudt dat de grenswaarden reeds nu bereikt hadden moeten zijn. De bestuursrechter kan echter ook volstaan met de vaststelling dat het NSL in strijd is met artikel 23, lid 1, van de Richtlijn. De burgerlijke rechter, daarentegen, moet om te beslissen op vordering III – zoals geformuleerd

door Milieudefensie cs – beoordelen of de tweede verplichting inhoudt dat nu al of eerder dan voorzien aan de grenswaarden moet zijn voldaan. Ook hier is in het gegeven dat op voorhand onzeker is of dit specifieke met vordering III beoogde resultaat kan worden bereikt bij de bestuursrechter, een rechtstekort gelegen. Dat leidt *in zoverre* tot ontvankelijkheid van vordering III bij de burgerlijke rechter, ook voor eisers die het NSL exceptief kunnen laten toetsen door de bestuursrechter.

Tweede verplichting: ontvankelijkheid ten aanzien van de vraag of het NSL in strijd is met de Richtlijn

4.48. Voor zover de toetsing van de vraag of de tweede verplichting is nageleefd de beoordeling inhoudt van de vraag of het NSL in strijd is met artikel 23 Richtlijn geldt – ten aanzien van de ontvankelijkheid – nog het volgende.

4.49. In de door Milieudefensie cs in het geding gebrachte beslissingen op verzoeken handhavend op te treden tegen overschrijdingen van grenswaarden NO₂ en PM₁₀ van onder meer de staatssecretaris van I&M staat dat – anders dan eerder aangenomen – een wettelijke grondslag voor deze handhaving ontbreekt. De Staat merkt met juistheid op dat tegen deze beslissingen kon worden opgekomen in een bestuursrechtelijke rechtsgang. Bij deze stand van zaken houdt de rechtbank het er echter voor dat het doen van een dergelijk handhavingsverzoek geen reële mogelijkheid vormt om exceptieve toetsing van het NSL door de bestuursrechter uit te lokken.

4.50. Voorts geldt dat een verzoek tot handhaving van luchtverontreinigingsnormen vaak zal neerkomen op – of zal moeten worden opgevat als – een verzoek om handhaving of naleving van artikel 5.9 lid 1 Wet milieubeheer door het vaststellen van een plan als bedoeld in dat artikellid. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is het vaststellen van zo'n plan niet op rechtsgevolg gericht en dus geen besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De reactie op een verzoek tot het vaststellen van een plan is daarmee een niet op rechtsgevolg gerichte beslissing en evenmin een besluit. Zie bijvoorbeeld ABRS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2248. Zo'n handhavingsverzoek opent dus niet de weg naar de bestuursrechter.

4.51. Wel opent de door de Staat genoemde mogelijkheid van een verzoek tot het nemen van een verkeersbesluit de weg naar de bestuursrechter, aangezien bezwaar kan worden gemaakt tegen de beslissing op zo'n verzoek. Ook ambtshalve genomen verkeersbesluiten openen de weg naar de bestuursrechter. Deze worden ook genomen als onderdeel van een groter en samenhangend pakket aan maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, vaak ter uitvoering van het NSL. Zie bijvoorbeeld het verkeersbesluit tot het instellen van een milieuzone in Utrecht, dat aan de orde was in ABRS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:300. Bij toetsing van de motivering van een ter verbetering van de luchtkwaliteit genomen verkeersbesluit – of de beslissing op een verzoek om zo'n besluit – kunnen de effecten van dat besluit op de luchtkwaliteit worden getoetst. Het gaat dan echter (alleen) om de concrete effecten van dat besluit op de luchtkwaliteit, niet om exceptieve toetsing van het NSL als zodanig – en al helemaal niet om de vraag of de tweede verplichting inhoudt dat nu al dan wel eerder dan voorzien aan de grenswaarden moet zijn voldaan.

4.52. Het voorgaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat exceptieve toetsing van het NSL zelf alleen mogelijk is in procedures over besluiten waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is.

4.53. Van eisers voor wie deze rechtsgang heeft opengestaan of binnen afzienbare tijd openstaat – omdat zij belanghebbende zijn bij zo'n besluit – kan worden gevegd dat zij deze volgen teneinde de hiervoor besproken exceptieve toetsing van het NSL te bewerkstelligen. Dit lijdt uitzondering indien zo'n besluit niet binnen afzienbare tijd te verwachten is. Van een betrokkene kan niet in redelijkheid worden verlangd dat hij geruime tijd moet wachten tot een besluit wordt genomen waartegen hij als belanghebbende kan opkomen en exceptieve toetsing van het NSL kan bewerkstelligen. De rechtbank zoekt hier aansluiting bij HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen). Met het oog op een doeltreffende regeling van rechtsbescherming tegen de overheid, ligt het niet voor de hand dat van een betrokkene wordt gevegd dat hij – indien voor niet binnen afzienbare tijd een rechtsgang openstaat waar het NSL exceptief kan worden getoetst – toch wacht totdat dat kan.

4.54. Het betoog van Milieudefensie cs dat voormelde exceptieve toetsing door de bestuursrechter geen *'effective remedy'* in de zin van artikel 13 EVRM is, omdat het niet plaatsvindt in een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang, gaat niet op. Er is geen enkele grond om de rechtsgang bij de bestuursrechter niet aan te merken als een met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang. Voor zover Milieudefensie cs doelen op de wijze waarop de bestuursrechter de exceptieve toetsing pleegt uit te voeren en de motiveren – hetgeen hun kwalificatie daarvan als *'exotische toetsing'* suggereert – kan dat evenmin grond zijn om in algemene zin te concluderen dat voormelde mogelijkheid van exceptieve toetsing geen *'effective remedy'* in de zin van artikel 13 EVRM is.

4.55. De taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter leidt ertoe dat een partij niet altijd bij de burgerlijke rechter terecht kan. Nu de reden daarvoor is gelegen in het gegeven dat bij de bestuursrechter met exceptieve toetsing eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat wordt bereikt, wordt zo'n partij geen rechtsbescherming onthouden of onredelijk bemoeilijkt. Een partij kan immers steeds bij een rechter terecht. Het aan de taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter inherente gevolg dat niet altijd plaats is voor ontvankelijkheid bij de burgerlijke rechter, kan dus niet tot de conclusie leiden dat voormelde mogelijkheid van exceptieve toetsing geen *'effective remedy'* in de zin van artikel 13 EVRM is.

4.56. De gedachte zou kunnen opkomen dat sprake is van een *'lappendeken'* van rechtsbescherming, aangezien sommige eisers wel en anderen niet ontvankelijk zijn bij de burgerlijke rechter, afhankelijk van de vraag of zij konden of kunnen opkomen tegen een besluit waarbij het NSL exceptief wordt getoetst, terwijl die exceptieve toetsing bovendien steeds plaatsvindt naar aanleiding van een concreet besluit. Hoewel dit op het eerste gezicht weinig doelmatig voorkomt, leidt dit niet tot het oordeel dat niet kan worden gevegd dat de daarvoor bestemde bestuursrechtelijke procedures worden aangewend om exceptieve toetsing van het NSL te bewerkstelligen. Toetsing van het NSL aan de Richtlijn door de burgerlijke rechter vindt evenzeer plaats in individuele gevallen, te weten in de zaken van personen die partij zijn in de procedure en die daarbij voldoende belang hebben. Voorts toetst de bestuursrechter bij exceptieve toetsing dezelfde onderwerpen met dezelfde mate

van indringendheid als de burgerlijke rechter. De een ieder bindende verdragsbepalingen en de bepalingen van Unierecht dienen door beide rechters op gelijke wijze te worden toegepast. Net zo min als de bestuursrechter (zie r.o. 4.19) heeft de burgerlijke rechter tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Evenals de bestuursrechter, betracht de burgerlijke rechter terughoudendheid bij de toetsing van de belangenafweging van de Staat bij het nemen van een besluit van algemene strekking zoals het NSL.

4.57. Tot slot is de 'lappendeken' de onvermijdelijke consequentie van de taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter en het gegeven dat geen plaats is voor een collectieve actie bij de burgerlijke rechter over een algemeen verbindend voorschrift dat ook exceptief kan worden getoetst door de bestuursrechter. Deze taakverdeling en de toepassing daarvan ten aanzien van collectieve acties, dient de zwaarwegende belangen van rechtseenheid en de rechtszekerheid. Alleen in concrete gevallen waarin niet in redelijkheid van een betrokkene kan worden gevergd dat hij de rechtsgang bij de bestuursrechter aanwendt, is plaats voor afwijking daarvan. Ook hier zoekt de rechtbank aansluiting bij HR 11 oktober 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2169 (Leenders/Ubbergen).

4.58. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat niet-ontvankelijk in vordering III zijn: (i) eisers voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is en (ii) eisers voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is. Dit lijdt uitzondering voor zover het gaat om de vraag of de tweede verplichting inhoudt dat nu al of eerder dan voorzien aan de grenswaarden moet zijn voldaan.

4.59. Voor zover Milieudefensie opkomt voor de belangen van dergelijke personen, is zij dus niet ontvankelijk in vordering III. Haar gebundeld belang (zie r.o. 4.12) omvat echter ook personen voor wie deze rechtsgang niet heeft opengestaan of binnen afzienbare tijd openstaat.

4.60. Het gebundeld belang van Adem ziet alleen op personen in (de regio) Rotterdam. De gepubliceerde jurisprudentie over besluiten waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is, laat zien dat deze rechtsgang (herhaald) heeft opengestaan voor de personen voor wie Adem opkomt in deze procedure. Adem is dus in zoverre niet ontvankelijk in vordering III.

4.61. Onduidelijk is of voor eisers 3 t/m 23 al dan niet zo'n rechtsgang bij de bestuursrechter heeft opengestaan en of dit al dan niet binnen afzienbare tijd valt te verwachten. Dat moet worden uitgezocht. Daarna zal worden beslist of zij (geheel) ontvankelijk zijn in vordering III. Eisers 3 t/m 23 dienen zich gemotiveerd en zo mogelijk met stukken onderbouwd uit te laten over de vraag of voor deze eisers de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is dan wel (ii) of deze mogelijkheid voor hen binnen afzienbare tijd te verwachten is.

Vordering IV tot en met VI

4.62. Vorderingen IV t/m VI liggen in het verlengde van vorderingen I t/m III. De eisers die geen belang hebben in de zin van artikel 3:303 BW bij vordering II en III hebben

evenmin belang bij vordering V respectievelijk VI. Zij zullen dus ook niet-ontvankelijk worden verklaard in vorderingen V en VI.

4.63. Het met de vorderingen IV t/m VI beoogde resultaat, het de Staat gebieden tot en het verbieden van het daar genoemde handelen kan niet worden bereikt in een bestuursrechtelijke rechtsgang. Alle andere eisers dan de in r.o. 4.62 bedoelde eisers zijn dus ontvankelijk in de vorderingen IV t/m VI.

4.64. Met deze beslissing over de ontvankelijkheid is niet gezegd dat de vorderingen IV t/m VI ook kunnen worden toegewezen in het licht van HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462 (Waterpakt/Staat), HR 1 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO8913, NJ 2004/679 (Faunabescherming/Friesland) en HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (Staat/Norma). Deze vaste jurisprudentielijn houdt – kort gezegd – in dat de rechter de Staat niet kan opdragen wetgeving in formele of materiële zin tot stand te brengen. Deze vraag speelt niet ten aanzien van de onder I t/m III gevorderde verklaringen voor recht, aangezien een verklaring voor recht dat het uitvaardigen van wet- en regelgeving onrechtmatig is jegens Milieudefensie cs het karakter mist van een bevel wetgeving tot stand te brengen. Zie HR 7 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:523 (Staat/Norma), r.o. 4.6.2. De Staat heeft betoogd dat de onder IV t/m VI gevorderde bevelen tot het nemen van maatregelen erop neerkomt dat wordt bevolen dat wet- en regelgeving moet worden gewijzigd. Indien en voor zover daaraan wordt toegekomen, dient dus (ambtshalve) te worden bezien of de vorderingen V t/m VI in het licht van deze jurisprudentie kunnen worden toegewezen.

Slotsom ontvankelijkheid

4.65. Dit leidt tot de volgende slotsom:

- i) Milieudefensie is niet-ontvankelijk in vordering II en in vordering III ten aanzien van de tweede verplichting voor zover het gebundeld belang waarvoor zij in deze procedure opkomen ziet op (i) personen voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop artikel 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is en (ii) personen voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is;
- ii) Adem is niet-ontvankelijk in vordering II en in vordering III ten aanzien van de tweede verplichting;
- iii) eisers 24 t/m 32 zijn niet-ontvankelijk in vordering III en VI;
- iv) eisers 33 t/m 59 zijn niet-ontvankelijk vordering II, III, V en VI.

De niet-ontvankelijkverklaring van Milieudefensie cs in vordering III geldt niet voor de vraag of de tweede verplichting inhoudt dat nu al of eerder dan voorzien aan de grenswaarden moe(s)t zijn voldaan.

4.66. Na een aktewisseling zal worden beslist over de ontvankelijkheid van eisers 3 t/m 32 in vordering II en van eisers 3 t/m 23 in vordering III.

4.67. Voor het overige zijn Milieudefensie cs ontvankelijk in hun vorderingen.

Ten gronde

4.68. De hierna volgende beoordeling ten gronde vindt alleen plaats in de zaken van de hiervoor bedoelde eisers die ontvankelijk zijn in de desbetreffende vordering.

Vordering I

4.69. Milieudefensie cs stellen dat voor het daadwerkelijk beschermen van de gezondheid meer nodig is dan het bereiken van de in de Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer neergelegde grenswaarden van de Richtlijn. Vordering I stoelt op de stelling dat de Staat onrechtmatig handelt door niet (op korte termijn) te voldoen aan de richtwaarden uit de in 2005 door de WHO vastgestelde *Air quality guidelines* (hierna: de *WHO-guidelines*).

4.70. Deze vordering is alleen relevant voor PM_{2,5} en PM₁₀. De richtwaarden – voor het jaargemiddelde – voor deze stoffen in de *WHO-guidelines* – 10 µm per m³ voor PM_{2,5} en 20 µm per m³ voor PM₁₀ – zijn de helft van de van de grenswaarden voor deze stoffen uit de Richtlijn (20 respectievelijk 40 µm per m³).

4.71. De richtwaarde voor NO₂ uit de *WHO-guidelines* is gelijk aan de in Bijlage 2 opgenomen grenswaarde uit de Richtlijn. De rechtbank gaat voorbij aan het betoog van Milieudefensie cs dat vanuit gezondheidskundig perspectief geen reden bestaat de ook door de WHO aanbevolen 40 µm per m³ als grenswaarde voor NO₂ als afdoende beschermend te beschouwen. Milieudefensie cs hebben hieraan geen vordering verbonden.

4.72. Vaststaat dat de Staat de grenswaarden uit de Richtlijn tot uitgangspunt neemt en 'ernaar toe werkt' om de richtwaarde uit de *WHO-guidelines* te halen. Nu de grenswaarde voor PM_{2,5} gehaald is, ligt hierin besloten dat de Staat zich voor deze stof nu reeds richt op de WHO-richtwaarde. Daarmee is het geschil over vordering I voor deze stof toegespitst op het door Milieudefensie cs gestelde onrechtmatig handelen bestaande uit het niet (op korte termijn) realiseren van de WHO-richtwaarde. Dit gesteld onrechtmatig handelen veronderstelt dat de Staat een rechtsplicht heeft om nu reeds dan wel op korte termijn de WHO-richtwaarde voor PM_{2,5} te realiseren. Gezien de formulering van de vordering, stellen Milieudefensie cs dat hetzelfde geldt voor PM₁₀, waarvan de grenswaarde nog niet overal gehaald is.

4.73. De Staat geeft met titel 5.2 Wet milieubeheer en de in Bijlage 2 bij die wet neergelegde grenswaarden, niet alleen uitvoering aan zijn uit de Richtlijn voortvloeiende verplichtingen, maar ook aan zijn in artikel 21 GW neergelegde taak om te zorgen voor de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Milieudefensie cs wijzen terecht erop dat artikel 21 GW niet meteen een concreet handelingsperspectief geeft, maar wel de verantwoordelijkheid van de Staat op dit punt vastlegt. Niet ter discussie staat dat dit een zwaarwegende verantwoordelijkheid is. Bij het vormgeven en uitvoeren van deze verantwoordelijkheid beschikt de Staat over een ruime beleidsmarge.

4.74. Milieudefensie cs nemen voorts met juistheid tot uitgangspunt dat de *WHO-guidelines* zelf niet bindend zijn. De *WHO-guidelines* zijn bedoeld als instrument en als onderbouwing voor beleid op het gebied van luchtkwaliteit. Daaruit vloeien niet rechtsreeks verplichtingen voort voor de Staat. Dit volgt ook uit de inleiding, die vermeldt:

“Although these guidelines are neither standards nor legally binding criteria, they are designed to offer guidance in reducing the health impacts of air pollution based on expert evaluation of current scientific evidence. They are intended to be relevant to the diverse conditions of all WHO’s regions, and to support a broad range of policy options for air quality management. Knowledge about the hazardous properties of the pollutants and indication of the risk related to exposure, summarized by the guidelines, provide an essential scientific contribution to the development of strategies for air quality management. Authorities preparing national strategies, especially in those countries that lack the necessary scientific infrastructure and resources to conduct their own assessments in support of public policy, will find the guidelines an essential resource.”

4.75. Niet ter discussie staat dat de WHO-*guidelines* gezaghebbend zijn en dat daaraan bijzondere betekenis toekomt, onder meer vanwege de door Milieudefensie cs genoemde brede wetenschappelijke steun voor deze normen. Uit de preambule van de Richtlijn blijkt dat de WHO-*guidelines* zijn betrokken in de bepaling van de grenswaarden van de Richtlijn, die – net als de WHO-*guidelines* – ten doel heeft de gezondheid te beschermen. Onderdeel 2 van de preambule vermeldt:

“Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden en dat op lokaal, nationaal en communautair niveau wordt bepaald wat de beste uitstootverminderende maatregelen vervolgens zijn, en dat deze maatregelen worden uitgevoerd. Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma’s van de Wereldgezondheidsorganisatie.”

4.76. Het gezag en de bijzondere betekenis van het door Milieudefensie cs ingeroepen artikel 12 IVESC en de daarop betrekking hebbende *General Comment* nr. 14 van 11 augustus 2000, E/C.12/2000/4, staan evenmin ter discussie. Dat geldt ook voor het in verband daarmee door Milieudefensie cs genoemde artikel 25, lid 1, van de Universele verklaring voor de rechten van de mens. Deze artikelen zien onder meer op het recht op een gezond leven. Dat is in artikel 12, lid 1, IVESC verwoord als *“the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”*. Het tweede lid van dit artikel legt op de verdragsstaten de verplichting om ervoor te zorgen dat dit recht volledig kan worden gerealiseerd, onder meer door (het bij sub b genoemde) *“the improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene”*. In voornoemd *General Comment* staat onder meer dat hiertoe het beleid moet worden geformuleerd en uitgevoerd dat is gericht op *“reducing and eliminating pollution of air”*.

4.77. Het door Milieudefensie cs ingeroepen artikel 12 IVESC is echter geen een ieder bindende verdragsbepaling. Milieudefensie cs kunnen reeds daarom daaraan geen directe rechtsbescherming ontlelen.

4.78. De door Milieudefensie cs ingeroepen artikelen 2 en 8 EVRM beschermen het recht op leven (artikel 2) en onder meer het recht op respect voor het privéleven, familie en gezinsleven en de woning (artikel 8). Uit deze twee, een ieder bindende verdragsbepalingen, vloeien positieve verplichtingen voort voor de Staat.

4.79. Het EVRM bevat geen expliciet omschreven recht op een schone leefomgeving. Dat neemt niet weg dat individuen die direct en ernstig wordt geraakt door vervuiling – waaronder luchtvervuiling – onder omstandigheden bescherming kunnen ontleenen aan de

artikelen 2 en 8 EVRM. Zie bijvoorbeeld de ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM van 12 mei 2009 in de zaak van Greenpeace en anderen tegen Duitsland (zaak nr. 18215/06): *“The Court has previously held that there is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8 of the Convention (see Hatton and others v. the United Kingdom [GC], no. 36022/97, § 96, ECHR 2003 -VIII with further references). Article 8 is applicable in case of severe environmental pollution, since such a problem might “affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health” (see López Ostra v. Spain, 9 December 1994, § 51, Series A no. 303 -C). In the light of the conclusions of the domestic courts and the expert reports provided by the applicants, the Court accepts that soot and respirable dust particles can have a serious detrimental effect on health, in particular in densely populated areas with heavy traffic. It also accepts, for the purposes of the present case and in line with the findings of the domestic courts, that the applicants (except for the applicant Greenpeace e.v.) were all sufficiently affected by soot and dust to be able to claim to be victims of the alleged violation. The Court concludes that Article 8 is applicable in the present case.”*

4.80. De Staat wijst terecht erop dat zich bij rechtspersonen zoals Milieudefensie en Adem geen aantasting van hun fysieke integriteit of een inmenging in hun privé leven kan voordoen. Milieudefensie en Adem kunnen dus, als het om hun eigen belang gaat, geen bescherming ontlenen aan het EVRM. Verg. EHRM 12 mei 2015, nr. 73235/12 (Identoba cs tegen Georgië, punt 41). In deze procedure komen Milieudefensie en Aden echter (alleen) op voor het in r.o. 4.12 omschreven gebundeld belang. Mogelijk kunnen de personen voor wie zij opkomen wel bescherming ontlenen aan de artikelen 2 en 8 EVRM. Zie bv EHRM 12 mei 2009, Greenpeace e.a. tegen Duitsland, zaaknr. 18215/06.

4.81. Hét verwijt van Milieudefensie cs is toegespitst op de door hen gestelde schending van de uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen door niet (op korte termijn) de richtwaarden voor PM_{2,5} en PM₁₀ uit de WHO-guidelines te realiseren.

4.82. Bij de beoordeling van dit verwijt gaat de rechtbank veronderstellenderwijs ervan uit dat Milieudefensie cs bescherming kunnen ontlenen aan deze bepalingen. Zij laat onbesproken of Milieudefensie cs voldoen aan de daaraan door het EHRM gestelde eisen.

4.83. De uit artikel 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen zijn door het EHRM onder meer geformuleerd in de door Milieudefensie cs aangehaalde arresten van 9 december 1994, nr. 16798/90 (Lopez Ostra tegen Spanje) en 30 november 2004, nr. (Öneryildiz tegen Turkije). Deze positieve verplichtingen houden onder meer in dat de Staat moet zorgen voor wettelijke en bestuurlijke maatregelen die effectief werkzaam zijn tegen de gevaren die de door deze bepalingen beschermde rechten bedreigen: *“The Court reiterates that the positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (...) entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life (...).”*

Zie EHRM 28 februari 2012, nrs. 17423/05 20534/05 20678/05 23263/05 24283/05 35673/05 (Kolyadenko e.a. tegen Rusland), punt 157. Zie bijvoorbeeld ook het door Milieudefensie cs aangehaalde EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (Öneryildiz tegen Turkije), punt 71 en 89-90. Zie ten aanzien van art. 8 EVRM EHRM 27 januari 2009, nr. 2009/40 (T tegen Roemenië), punt 88.

4.84. Bij de beoordeling van de vraag of uit artikel 2 en 8 EVRM een positieve verplichting voortvloeit, neemt het EHRM tot uitgangspunt:

"In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention. (see Hatton and Others [GC], cited above, § 98).

Het komt er dan op aan of de autoriteiten:

"overstepped their margin of appreciation by failing to strike a fair balance between the right of the individuals affected by those regulations to respect for their private life and home and the conflicting interests of others and of the community as a whole."

Zie de eerder aangehaalde ontvankelijkheidsbeslissing van Greenpeace e.a. tegen Duitsland en het daarin aangehaalde EHRM 8 juli 2004, nr. 36022/97 (Hatton e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk).

4.85. Bij deze zogenaamde *fair balance* test dienen de belangen van Milieudefensie cs om zoveel mogelijk te worden behoed voor de gevolgen van hinderlijke/belastende activiteiten voor het milieu en de omgeving, en anderzijds het economische en maatschappelijke belang dat gediend wordt met de desbetreffende activiteit te worden afgewogen.

4.86. Bij het nemen van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moet de Staat alle relevante daarbij betrokken belangen afwegen. Artikel 2 en 8 EVRM geven daarvoor nadrukkelijk ruimte aan de Staat. Deze verdragsbepalingen vergen niet dat de daardoor beschermde mensenrechten steeds – per definitie – boven de andere relevante belangen worden gesteld. Het gaat erom dat de mensenrechten die worden beschermd door deze bepalingen, voldoende gewicht in de schaal hebben gelegd, in de zin dat *"due weight has been accorded to the interests of the individual"*. Verg. EHRM 8 juli 2004, nr. 36022/97 (Hatton e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk) punt 99. Daarbij komt het – als gezegd – aan op een *'fair balance'*.

4.87. De Staat neemt reeds maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Niet ter discussie staat dat deze maatregelen hebben geleid tot een verbetering van de luchtkwaliteit. Voor PM_{2,5} is de Europese norm van de Richtlijn overal in Nederland gehaald; voor PM₁₀ is dat nog niet overal het geval. De WHO-richtwaarden zijn meegewogen bij bepaling van de grenswaarden van de Richtlijn. De Staat werkt nu toe naar de WHO-richtnormen. Daarbij maakt hij geen onderscheid tussen de verschillende stoffen. Dit geldt dus ook voor PM₁₀, waarvan de grenswaarde niet overal in Nederland gehaald wordt. Niet in geschil is dat met het bereiken van de WHO-richtwaarde voor PM_{2,5} en PM₁₀ verdere gezondheidswinst kan worden gehaald, meer dan met de thans bereikte grenswaarde uit de Richtlijn.

4.88. Van belang is voorts dat luchtvervuiling door deze PM_{2,5} en PM₁₀ – vaak in combinatie met andere stoffen – wordt veroorzaakt door een breed scala aan bronnen. Deze luchtvervuiling kan – en wordt – met een breed scala aan verschillende maatregelen teruggedrongen. Deze maatregelen dienen het belang van Milieudefensie cs om zoveel mogelijk te worden behoed voor de gevolgen van hinderlijke/belastende activiteiten voor het milieu en de omgeving. Bij (het nemen van) deze maatregelen zijn echter ook vele verschillende economische en maatschappelijke belangen van uiteenlopende aard, inhoud en gewicht betrokken. De Staat dient deze economische en maatschappelijke belangen (ook) te betrekken in zijn afweging bij het nemen van maatregelen.

4.89. Om te kunnen concluderen dat de Staat de artikelen 2 en 8 EVRM heeft geschonden, dient komen vast te staan dat de Staat bij het nemen van maatregelen de aan hem toekomende '*margin of appreciation*' heeft overschreden op een wijze die een *fair balance* verstoort. Het is in de eerste plaats aan Milieudefensie cs om dat voldoende te stellen en te onderbouwen. De door hen genoemde wetenschappelijke consensus over betere bescherming van de volksgezondheid door de WHO-normen is verdisconteerd in de afweging van de Staat om toe te werken naar de WHO-norm voor PM_{2,5} en PM₁₀. Gesteld noch gebleken is dat het daarmee gediende belang, afgezet tegen de andere belangen die de Staat moet betrekken in zijn afweging bij het nemen van maatregelen, in het licht van artikel 2 en 8 EVRM onvoldoende gewicht in de schaal heeft gelegd. Daarmee is er geen grond om te oordelen dat de Staat bij het nemen van maatregelen de aan hem toekomende '*margin of appreciation*' heeft overschreden op een wijze die een *fair balance* verstoort. Het enkele feit dat de WHO-normen – waar naartoe wordt gewerkt – betere bescherming bieden, is daartoe onvoldoende. Door het niet (op korte termijn) realiseren van de WHO-richtwaarden voor PM_{2,5} en PM₁₀, heeft de Staat artikel 2 en 8 EVRM dus niet geschonden.

4.90. Milieudefensie cs, op wiens weg dat ligt, hebben niet geconcretiseerd op grond waarvan het niet (op korte termijn) realiseren van het WHO-richtwaarde voor PM_{2,5} en PM₁₀ in strijd is met 3 EVRM en artikel 6 BUPO.

4.91. Toetsing aan de ongeschreven onzorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW leidt niet tot een andere uitkomst. Daarmee is het lot van vordering I gegeven: deze dient te worden afgewezen.

Vordering II

4.92. Milieudefensie cs stellen dat het RIVM in de onder 2.18 en 2.26 bedoelde citaten heeft aangedrongen op het hanteren van een extra marge onder de grenswaarden. Vanwege de aan de metingen inherente onzekerheden – zowel in de gehanteerde modellen als in de invoergegevens – dient de Staat volgens Milieudefensie cs uit te gaan van de statistisch verwachte overschrijdingen. Volgens Milieudefensie cs is de kans nu groot dat het aantal overschrijdingen te laag wordt vastgesteld en zou stevast worden gewerkt met te optimistische vergezichten.

4.93. Zoals hiervoor is overwogen, richt vordering II zich tegen de standaardmethodes uit de Regeling. Het met deze vordering beoogde vaststellen dat de Staat onrechtmatig handelt door de door Milieudefensie cs genoemde veiligheidsmarge niet te hanteren, komt immers erop neer dat wordt vastgesteld dat de standaardmethodes uit de Regeling ten onrechte niet deze extra stap van de door Milieudefensie cs voorgestane veiligheidsmarge bevatten.

4.94. Voor wegen bevat de Regeling in artikel 71 twee standaardrekenmethoden voor de grenswaarden. Voor veehouderijen (puntbronnen) bevat de Regeling in artikel 66 en 67, lid 1, een standaardrekenmethode. Hiermee is de Richtlijn geïmplementeerd. In de Richtlijn is een modelinstrumentarium neergelegd voor de berekening van de grenswaarden. In Bijlage 1 van de Richtlijn wordt ingegaan op de onzekerheden die inherent zijn aan het hanteren van een dergelijk instrumentarium. In het modelinstrumentarium van de Richtlijn en de

standaardrekenmethoden uit de Regeling, zijn deze onzekerheden verdisconteerd. Daarmee is enige onzekerheid inherent aan het in de Richtlijn neergelegde modelinstrumentarium en de in de Regeling neergelegde monitoringssystematiek, die moet worden gehanteerd om te bepalen of wordt voldaan aan de in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer neergelegde grenswaarden uit de Richtlijn.

4.95. Met hun betoog dat het halen van de grenswaarden uit de Richtlijn een resultaatsverplichting is, waarop geen uitzonderingsregime mogelijk is, zodat – met het hanteren van de ‘veiligheidsmarge’ – zeker moet worden gesteld dat de grenswaarden worden gehaald, leggen Milieudefensie cs een extra verplichting op de Staat, die niet uit de Richtlijn voortvloeit. De Staat voldoet aan zijn uit de Richtlijn voortvloeiende verplichting door de grenswaarden met gebruikmaking van het in de Richtlijn neergelegde modelinstrumentarium te berekenen. Indien de waarden onder de grenswaarden liggen – berekend volgens het in de Richtlijn neergelegde modelinstrumentarium – voldoet de Staat aan zijn uit de Richtlijn voortvloeiende resultaatsverplichting om de grenswaarden te halen. De Richtlijn noopt dus niet tot het hanteren van de door Milieudefensie cs bepleite voorzorgsmarge.

4.96. Milieudefensie cs beroepen zich op het voorzorgsbeginsel, in het bijzonder *principle* 15 dat in 1992 is aangenomen tijdens de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro over de “*precautionary approach*” dat als uitgangspunt moet worden genomen bij bescherming van het milieu en inhoudt: “*Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*” Dit uitgangspunt is niet een ieder bindend en is daarom niet direct inroepbaar door Milieudefensie cs.

4.97. Milieudefensie cs wijzen voorts op artikel 191 WVEU, waarin is bepaald dat het beleid van de Unie berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Dit uitgangspunt is tot uitdrukking gebracht in de Richtlijn. Daaraan kan geen grond worden ontleend om verderstreckende eisen te stellen aan de Staat.

4.98. Tot slot wijst Milieudefensie cs op het voorzorgsbeginsel als ongeschreven publiekrechtelijk rechtsbeginsel. Dit beginsel kan onder omstandigheden van de een staat vergen dat hij maatregelen neemt indien de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie zijn vastgesteld, maar een zekere mate van wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de precieze omvang van het risico, de oorzaken van het verschijnsel en de effectiviteit van de daartegen te nemen maatregelen. De rechtbank begrijpt het betoog van Milieudefensie cs als ertoe strekkend dat in strijd met dit beginsel is gehandeld en daarmee in strijd met hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijke verkeer betaamt als bedoeld in artikel 6:162 BW.

4.99. De door Milieudefensie cs aangehaalde opmerkingen van het RIVM hebben betrekking op een onzekerheid die inherent is aan de in de Regeling neergelegde, geharmoniseerde standaardrekenmethode. Zoals hiervoor is overwogen, is deze onzekerheid verdisconteerd in de aan de Staat opgelegde resultaatsverplichting om de grenswaarden te halen. Voorts gaat het niet om een onzekerheid waarop het voorzorgsbeginsel ziet; dat

beginsel heeft betrekking op de omvang van het risico van luchtvervuiling, de oorzaken daarvan of de effectiviteit van de te nemen maatregelen.

4.100. De slotsom luidt dat de Staat niet onrechtmatig handelt door geen veiligheidsmarge toe te voegen aan de standaardrekenmethodes uit de Regeling. Vordering II ligt voor afwijzing gereed.

Vordering III

4.101. Deze vordering strekt ertoe dat wordt vastgesteld dat de Staat niet (volledig) voldoet aan de uit de Richtlijn voortvloeiende resultaatsverplichtingen. Zoals hiervoor is overwogen, ziet deze vordering op de periode vanaf het niet behalen van de grenswaarden NO₂ en PM₁₀ op de uiterste data, 11 juni 2011 respectievelijke 1 januari 2015. Milieudefensie cs hebben toegelicht dat zij de onrechtmatigheid van het handelen van de Staat niet alleen vastgesteld willen hebben in verband met vordering VI, maar ook met het oog op eventuele schadeclaims.

4.102. De Richtlijn is geïmplementeerd in titel 5.2 Wet milieubeheer. De opmerkingen van Milieudefensie cs over de wijze waarop dat is gebeurd, kunnen de conclusie dat de Richtlijn niet juist is geïmplementeerd niet dragen. Milieudefensie cs wijzen – kort gezegd – op een aantal termen uit de Richtlijn, die niet één op één zijn overgenomen in de Wet milieubeheer. Dat is echter op zichzelf onvoldoende om te kunnen concluderen dat de Richtlijn niet juist is geïmplementeerd. De rechtbank dient deze bepalingen richtlijnconform uit te leggen. De door Milieudefensie cs aangehaalde bepalingen laten richtlijnconforme uitleg toe.

4.103. Het handelen van de Staat dient dus te worden getoetst aan de, richtlijnconform uit te leggen, bepalingen uit titel 5.2 Wet milieubeheer. Uitleg dient dus te geschieden in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken. Daarbij dient acht te worden geslagen op de jurisprudentie van het HvJEU over de uitlegging van de Richtlijn.

4.104. Uit het in r.o. 4.74 geciteerde deel van de preambule (onder 2) volgt dat de Richtlijn de belangen van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel dient. Het doel van de Richtlijn is gelegen in het bereiken en handhaven van de daarin genoemde luchtkwaliteitsdoelstellingen.

4.105. Zoals hiervoor is overwogen, rusten daartoe op de Staat – voor zover hier van belang – twee verplichtingen, die voortvloeien uit artikel 13 en artikel 23, lid 1, van de Richtlijn. De stellingen van Milieudefensie cs strekken ertoe te betogen dat de Staat beide verplichtingen heeft geschonden.

De eerste verplichting van de Staat: op de uiterste data voldoen aan de grenswaarden

4.106. De eerste verplichting is neergelegd in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer, meer in het bijzonder de daarin opgenomen voorschriften 2.1, lid 1, onder b, en 2.1a, onder b (voor NO₂) en de voorschriften 4.1, onder b, en 4.4, lid 2 (voor PM₁₀). Wanneer hierna wordt gesproken over Bijlage 2 van de Wet milieubeheer, wordt bedoeld op deze voorschriften.

4.107. Bij uitleg van Bijlage 2 van de Wet milieubeheer, dient in aanmerking te worden genomen dat artikel 13 van de Richtlijn een resultaatsverplichting is. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 30. Dat betekent dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om op de uiterste data aan de grenswaarden te voldoen. De Richtlijn bevat geen mogelijkheid daarop een uitzondering te maken, afgezien van de in artikel 22 van de Richtlijn opgenomen mogelijkheid tot derogatie. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 30-34.

4.108. De Staat heeft op de voet van artikel 22 van de Richtlijn derogatie verkregen voor NO₂ en PM₁₀. De eerste verplichting van de Staat hield daarmee in dat op 11 juni 2011 moest zijn voldaan aan de grenswaarde voor PM₁₀ en op 1 januari 2015 aan de grenswaarde voor NO₂.

4.109. Vaststaat dat deze grenswaarden niet op deze (na derogatie geldende) uiterste data zijn gehaald. Daarmee staat vast dat de Staat zijn eerste verplichting heeft geschonden. Dat op zichzelf is echter onvoldoende voor toewijzing van vordering III. De rechtbank licht dat als volgt toe.

4.110. Het belang bij de onder III gevorderde verklaring voor recht over de schending van de eerste verplichting kan alleen zijn gelegen in de betekenis daarvan voor eventuele schadeplichtigheid van de Staat uit hoofde van onrechtmatige daad. Het gaat immers om een nalaten dat reeds heeft plaatsgevonden. In deze situatie, waarin de gevorderde verklaring voor recht alleen van belang is voor de schade, is alleen plaats voor toewijzing van de verklaring voor recht indien deze betrekking heeft op onmiddellijk getroffen personen van wie voldoende aannemelijk is dat zij schade hebben geleden als gevolg van het in de verklaring voor recht omschreven onrechtmatig handelen. Gesteld noch gebleken is dat dit voor wat betreft de schending van de eerste verplichting door de Staat aan de orde is ten aanzien van eisers 3 t/m 23. Zij hebben uitvoerig, maar alleen in algemene termen gewezen op de (zeer) ernstige gevolgen die luchtvervuiling met NO₂ en PM₁₀ kan hebben voor de volksgezondheid. Over de gevolgen die zij individueel (mogelijk) ondervinden van de schending van de eerste verplichting hebben zij echter niets concreets gesteld.

4.111. Datzelfde geldt voor de personen voor wiens gebundeld belang Milieudefensie en Adem opkomen. Voor hen geldt bovendien dat de vraag of de Staat door op 11 juni 2011 en 1 januari 2015 niet te voldoen aan de grenswaarden PM₁₀ respectievelijk NO₂ onrechtmatig heeft gehandeld jegens personen voor wiens gebundeld belang zij in deze procedure opkomen, alleen kan worden beantwoord aan de hand van de concrete omstandigheden van het individuele geval, die per persoon zeer verschillend kunnen zijn. Concrete omstandigheden zijn echter niet gesteld. Van belang zijn bijvoorbeeld de specifieke locaties waar de overschrijdingen zich precies voordeden, tot welke concrete schadelijke gevolgen het niet op 11 juni 2011 en 1 januari 2015 niet voldoen aan de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂ heeft geleid en de vraag of is voldaan aan het vereiste van causaal verband tussen de schending van deze verplichting door de Staat en de schade. Deze onlosmakelijke samenhang met de bijzondere omstandigheden van de individuele gevallen, betekent dat op dit punt sprake is van een belang dat zich onvoldoende laat veralgemeniseren om te kunnen worden gerekend tot de gelijksoortige belangen waarop art. 3:305a BW het oog heeft. Vergelijk HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AW2080 (Vie d'Or). Deze collectieve

procedure op de voet van artikel 3:305a BW leent zich dus niet voor de (verdere) vaststelling of de schending van de eerste verplichting onrechtmatig is jegens Milieudefensie en Adem.

4.112. Voorts is gesteld noch gebleken dat de eisers 3 t/m 23 op 11 juni 2011 werden geconfronteerd met een overschrijding van de grenswaarde van PM10. Wel wijzen de onder 2.3 bedoelde metingen uit dat zij zich in 2015 ‘bevonden in gebieden’ met overschrijdingen van de grenswaarde van NO₂. Ten aanzien van eisers 6 t/m 9 en 13 is dat echter alleen vastgesteld met behulp van de palmesbuisjesmethode – en niet (ook) bij de NSL-meting. De rechtbank acht de uitkomsten die zijn verkregen met behulp van de Monitoringstool NSL in dit verband leidend. De bij de andere metingen gebruikte palmesbuisjesmethode wijkt af van de daarbij voorgeschreven standaardmethode en is evenmin op grond van de Regeling goedgekeurd. Op basis daarvan kan dus, daar waar de NSL-metingen kennelijk geen overschrijding van de grenswaarden laten zien, niet enkel en alleen op basis van deze metingen worden aangenomen dat de eiser in kwestie geconfronteerd wordt met een overschrijding van de grenswaarde NO₂. Hierin is voor deze eisers een reden temeer gelegen voor afwijzing van vordering III, voor zover deze betrekking heeft op schending van de eerste verplichting.

4.113. De schending van de eerste verplichting van de Staat om op 11 juni 2011 en 1 januari 2015 te voldoen aan de grenswaarden voor PM10 respectievelijk NO₂ kan in deze procedure dus niet leiden tot toewijzing van de onder III gevorderde verklaring voor recht dat dit onrechtmatig is jegens Milieudefensie cs.

De tweede verplichting van de Staat: het zo kort mogelijk houden van de periode van overschrijding van de grenswaarden indien deze op de uiterste data niet zijn bereikt

4.114. De schending van de eerste verplichting, roept een algemene en voortdurende schending van Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer in het leven. Uit artikel 13 van de Richtlijn vloeit voort, dat deze schending voortduurt totdat aan de grenswaarden is voldaan. De Staat is nog steeds gehouden de grenswaarden te bereiken. Na overschrijding van de uiterste data rustte daartoe een tweede verplichting op de Staat – door AG Kokott, in punt 75 van haar conclusie bij HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije) aangeduid als ‘*follow up*’ verplichting. De Staat is in die situatie verplicht de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Anders dan de eerste verplichting houdt de tweede verplichting geen kwantitatief resultaat in, in de vorm van een (nieuwe) concrete datum of een bepaalde termijn. Het houdt een kwalitatief geformuleerd resultaat in om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

4.115. Deze tweede verplichting vloeit voort uit artikel 23, lid 1, van de Richtlijn, dat voor deze situatie voorschrijft dat een luchtkwaliteitsplan moet worden opgesteld met passende maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. De tweede verplichting is neergelegd in artikel 5.12 Wet milieubeheer. Daarin is voorgeschreven dat de minister met betrekking tot grenswaarden die op het daarbij behorend tijdstip worden overschreden, een programma vaststelt gericht op het bereiken van die grenswaarde en waarin is bepaald aan welke eisen zo’n programma dient te voldoen. In artikel 5.12 lid 9 en 11 Wet milieubeheer is de verplichting neergelegd voor de betrokken bestuursorganen om zorg te dragen voor tijdige uitvoering van de maatregelen uit het programma, totdat de

uitvoering daarvan niet langer vereist is om een grenswaarden te bereiken of daaraan te blijven voldoen.

4.116. Milieudefensie *cs* betogen dat de ‘zo kort mogelijk’-termijn voor de Staat reeds is opgesoupeerd met de op grond van artikel 22 van de Richtlijn verkregen derogatie. Dit impliceert dat de tweede verplichting niet aan de orde *kan* zijn indien door middel van derogatie uitstel en vrijstelling van de in de Richtlijn opgenomen uiterste data om aan de grenswaarden te voldoen is verkregen. Deze benadering strookt echter niet met de inhoud en strekking van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn. Uit de tekst van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn volgt dat deze bepaling zonder beperking in de tijd van toepassing is op overschrijdingen van de grenswaarden na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, ongeacht of dat uiterste tijdstip voortvloeit uit de Richtlijn dan wel is vastgesteld na op grond van artikel 22 van de Richtlijn verkregen derogatie. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 48 en HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 104.

4.117. Het NSL is op grond van artikel 5.12 Wet milieubeheer vastgesteld. Het had in eerste instantie de functies van onderbouwing van het derogatieverzoek (i) en van programma gericht op het bereiken van de grenswaarden op de na derogatie geldende uiterste data (ii). Toen deze uiterste data verstreken, was het NSL nog steeds geldig: op 11 juni 2011 was het NSL geldig tot 1 januari 2015 en op 1 januari 2015 (na verlenging) tot 1 januari 2017. Het NSL is geen statisch plan: het kon worden bijgesteld door nieuwe maatregelen op te nemen, maatregelen te laten vervallen en door maatregelen te wijzigen. Ook kan de minister op grond van artikel 5.12, lid 9, Wet milieubeheer ambtshalve wijzigen; net als de vaststelling van een programma op grond van het eerste lid van deze bepaling, dient dit in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, te geschieden.

4.118. Hoewel artikel 5.12 Wet milieubeheer spreekt van het vaststellen van een programma, betekent dat naar het oordeel van de rechtbank niet dat de Staat gehouden was om na 11 juni 2001 respectievelijk 1 januari 2015 hoe dan ook een *nieuw* programma op te stellen. Een redelijke wetsuitleg houdt in dat vereist is dat de Staat op dat moment beschikt over een programma dat voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Dat strookt met het gegeven dat een op de voet van artikel 5.12 Wet milieubeheer opgesteld programma kan worden bijgesteld en gewijzigd.

4.119. Artikel 23, lid 1, van de Richtlijn noopt ook niet tot het opstellen van een nieuw luchtkwaliteitsplan in een situatie dat reeds een nog geldig luchtkwaliteitsplan voorhanden is, dat kan worden bijgesteld en gewijzigd. Deze bepaling schrijft in de eerste alinea voor dat de lidstaten ‘*ervoor (...) zorgen*’ dat luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld en bepaalt (in de tweede alinea) welke maatregelen zo’n plan moet bevatten in geval van overschrijding van de grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken. Noch uit de considerans van de Richtlijn, de structuur daarvan of de samenhang met andere bepalingen uit de Richtlijn kan worden afgeleid dat steeds een *nieuw* luchtkwaliteitsplan moet worden opgesteld, ook in de situatie dat reeds zo’n plan voorhanden is, dat nog geldig blijft en dat kan worden bijgesteld en gewijzigd.

4.120. De rechtbank neemt hierbij voorts in aanmerking dat artikel 23, lid 1, van de Richtlijn ertoe strekt de termijn van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Het luchtkwaliteitsplan is geen doel op zich; het is het voorgeschreven middel om dat doel te bereiken, waarbij de nadruk ligt op de uitvoering van de in het luchtkwaliteitsplan opgenomen maatregelen. Volgens vaste jurisprudentie van het HvJEU hebben lidstaten niet reeds aan hun verplichting van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn voldaan als zij een plan hebben opgesteld. Het HvJEU heeft geoordeeld dat een uitleg die inhoudt dat met het enkele opstellen van een luchtkwaliteitsplan reeds is voldaan aan de uit artikel 23 van de Richtlijn voortvloeiende verplichtingen, afbreuk zou doen aan de nuttige werking van de artikelen 13 en 22 van de Richtlijn. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 40-48. Het gaat er dus om dat de maatregelen worden uitgevoerd en het resultaat van het zo kort mogelijk houden van de overschrijding wordt bereikt.

4.121. Hieruit volgt dat de Staat op 11 juni 2011 en 1 januari 2015 niet gehouden was een nieuw luchtkwaliteitsplan op te stellen. De Staat kon voldoen aan zijn tweede verplichting door het – desnodig bijgestelde of gewijzigde – NSL uit te voeren.

4.122. Wel diende het NSL na overschrijding van de uiterste data te voldoen aan de eisen die artikel 23, lid 1, van de Richtlijn in zo'n situatie stelt aan luchtkwaliteitsplannen. Het NSL moet dus passende maatregelen bevatten om de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden. Het kan bovendien maatregelen bevatten die zijn gericht op bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

4.123. De Richtlijn bepaalt niet welke periode van overschrijding 'zo kort mogelijk is' en evenmin welke maatregelen 'passend' zijn. De Richtlijn geeft ook geen regels voor de bepaling daarvan. Wel moet de uit artikel 23, lid 1, van de Richtlijn voortvloeiende verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden, worden gezien in het licht van het gegeven dat artikel 13 van de Richtlijn een resultaatsverplichting inhoudt om te voldoen aan de grenswaarden. De lidstaten moeten dus alle nodige maatregelen nemen om daaraan te voldoen. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 30-34. De maatregelen moeten voorts van dien aard zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk kan worden gehouden. Zie HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), punt 57 en HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 109.

4.124. Bij beoordeling van de vraag of de Staat aan zijn tweede verplichting heeft voldaan, dient voorts in aanmerking te worden genomen dat aan de lidstaten een beoordelingsmarge toekomt om te bepalen welke maatregelen zij zullen vaststellen in een luchtkwaliteitsplan. Deze wordt beperkt door de in artikel 23, lid 1, van de Richtlijn neergelegde vereisten, maar bestaat nog steeds na overschrijding van de grenswaarden na de uiterste data. Bij de beoordeling van de vraag of aan artikel 23, lid 1, van de Richtlijn is voldaan, komt het erop aan of de in het luchtkwaliteitsplan opgenomen maatregelen – rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen – afdoende zijn met het oog op de doelstelling van verkleining van het risico van overschrijding en beperking van de duur ervan. Zie HvJEU 25 juli 2008, C-237/07 (Janecek), C-237/07, punten 45-46 en HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 105-106. Dit betekent dat luchtkwaliteitsplannen alleen kunnen worden vastgesteld op basis van een

belangenevenwicht tussen de doelstelling van verkleining van het risico van vervuiling en de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen. Zie HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 106.

4.125. Zoals hiervoor is overwogen, is de tweede verplichting, net als de eerste verplichting een resultaatsverplichting. Anders dan de eerste verplichting houdt de tweede verplichting echter geen kwantitatief geformuleerd resultaat in, maar een kwalitatief geformuleerd resultaat in om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Bij de beoordeling van de vraag of aan deze verplichting is voldaan, komt het aan op de relevante feiten en omstandigheden van het geval. Verg. HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 107-108.

4.126. Voor de vraag welke omstandigheden relevant kunnen zijn voor de vraag of de Staat heeft voldaan aan zijn tweede verplichting, kan aansluiting worden gezocht bij de in Bijlage XV van de Richtlijn genoemde gegevens, die op grond van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn moeten worden opgenomen in een luchtkwaliteitsplan. Dat zijn onder meer de plaats van de verontreiniging, het soort gebied waarin het zich voordoet, de aard van de verontreiniging, de beoordeling van de verontreiniging, de bron van de verontreiniging, de reeds genomen maatregelen en de waargenomen gevolgen van die maatregelen.

4.127. De eis dat de maatregelen van dien aard moeten zijn dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk kan worden gehouden, dient in verband met deze omstandigheden te worden beoordeeld. Daarbij komt het, gelet op de – weliswaar begrensde, maar toch bestaande – beoordelingsvrijheid van de Staat, niet alleen aan op de vraag wat technisch mogelijk en passend is, maar ook op de vraag wat mogelijk en passend is gelet op de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen. Zoals hiervoor is overwogen, is het aan de Staat deze verschillende belangen en de feiten tegen elkaar af te wegen. De rechter, die niet tot taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen, neemt bij de toetsing van deze belangenafweging terughoudendheid in acht.

4.128. Gezien de hiervoor aangeduide aard en de inhoud van de tweede verplichting en de uitlegging van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn door het HvJEU, zal – om te kunnen concluderen dat de Staat niet heeft voldaan aan zijn tweede verplichting – moeten komen vast te staan dat de Staat – (i) gelet op de aard van de ter zake doende omstandigheden zoals de plaats van de verontreiniging, het soort gebied waarin het zich voordoet, de aard van de verontreiniging, de beoordeling van de verontreiniging, de bron van de verontreiniging, de reeds genomen maatregelen en de waargenomen gevolgen van die maatregelen, (ii) gezien de aard van de in het programma opgenomen en uit te voeren maatregelen en (iii) in aanmerking nemend wat technisch en gelet op de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen passend en mogelijk is – is tekortgeschoten in zijn verplichting passende maatregelen te nemen om de termijn van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

4.129. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat de Wet milieubeheer voorziet in een systeem om ervoor te zorgen dat het NSL gericht blijft op het bereiken van de grenswaarden. Dit gebeurt door middel van de in artikel 5.14 Wet milieubeheer geregelde jaarlijkse rapporten over de voortgang en uitvoering van het programma en de in artikel

5.12, tiende en twaalfde lid, van deze wet opgenomen bevoegdheid om het programma aan te passen. Tegen deze achtergrond bestaat voor het oordeel dat het NSL niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, dus alleen grond indien komt vast te stellen dat het redelijkerwijs niet mogelijk is – ook niet met een bijstelling of wijziging van het programma – om de overschrijding zo kort mogelijk te houden. Voor zover het meer specifiek gaat om de verplichting op grond van artikel 5.12 een programma op te stellen, is voor onrechtmatig handelen van de Staat dus vereist dat komt vast te staan dat het NSL met inachtneming van de hiervoor bedoelde systematiek, die voorziet in de mogelijkheid tot bijstelling, in het licht van artikel 23, lid 1, van de Richtlijn niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

4.130. Het is primair aan Milieudefensie cs die zich op het rechtsgevolg beroepen en op wie de bewijslast rust, om – mede in het licht van het verweer van de Staat – voldoende concreet en gemotiveerd te stellen dat de Staat niet heeft voldaan aan zijn tweede verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

4.131. Milieudefensie cs wijzen onder meer op de vaststaande feiten dat de grenswaarden niet zijn gehaald en dat de uiterste data – zeker voor PM10 – reeds ruimschoots verstreken zijn en de omstandigheid dat de prognoses uitwijzen dat de grenswaarden in 2020 waarschijnlijk nog steeds niet overal zullen worden gehaald.

4.132. Zonder nadere toelichting – die ontbreekt – zijn deze feiten en omstandigheden zowel op zichzelf gezien als in onderling verband, onvoldoende om te kunnen concluderen dat de Staat zijn tweede verplichting heeft geschonden. Uit de enkele overschrijding van de grenswaarde kan niet worden afgeleid dat een lidstaat zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 23, lid 1, Richtlijn niet is nagekomen. Verg. HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 107-108. Gezien hetgeen hiervoor is overwogen over de aard en de inhoud van de tweede verplichting, kunnen de ter zake dienende omstandigheden voorts met zich brengen dat de Staat – ook als de overschrijding geruime tijd heeft geduurd en er in 2020 nog steeds niet overal aan de grenswaarden zal zijn voldaan – wel degelijk heeft voldaan aan zijn tweede verplichting. Dat geldt temeer nu het hier gaat om nog resterende hardnekkige knelpunten waarbij sprake is van een complexe problematiek, terwijl bij het nemen van maatregelen vele uiteenlopende belangen betrokken zijn, en nu vaststaat dat voor het overige het aantal overschrijdingen de afgelopen jaren is teruggedrongen. Niet ter discussie staat dat bij het aanpakken van deze hardnekkige knelpunten vele verschillende belangen aan de orde (kunnen) zijn. Niet uitgesloten kan worden dat het aanpakken van deze knelpunten, vanwege de hardnekkigheid ervan, een kwestie van ‘lange adem’ is. Dat geldt temeer nu bij de maatregelen ter bestrijding van deze knelpunten sprake moet zijn van een belangenevenwicht tussen de doelstelling van verkleining van het risico van vervuiling en de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen. Verg. HvJEU 5 april 2017, C-488/15 (Commissie tegen Polen en Bulgarije), punt 106. De ook uit de Richtlijn voortvloeiende noodzaak andere betrokken belangen niet te veronachtzamen, beperkt de mogelijkheden van de Staat bij de aanpak van de hardnekkige knelpunten.

4.133. Voor deze hardnekkige lokale knelpunten is voorts de door Milieudefensie cs aangehaalde passage uit het in 2015 uitgebrachte RIVM-rapport “*Luchtkwaliteit en gezondheidswinst*” (op p.18) van belang:

“Eenzijdige focus op het verlagen van concentraties op ‘hotspots’ leidt soms zelfs tot een verplaatsing van de uitstoot waardoor de gemiddelde blootstelling in de stad stijgt, bijvoorbeeld als het verkeer wordt omgeleid waardoor per saldo de totale uitstoot in de stad toeneemt.”

Dit illustreert dat de aanpak van de resterende knelpunten een complexe aangelegenheid kan zijn, waarbij het risico bestaat van verschuiving en daarmee gepaard gaande verergering van de problematiek elders. Op het eerste gezicht voor de hand liggende maatregelen kunnen dus per saldo contraproductief blijken te zijn. Dat vergt een gedegen analyse van de situatie en de voorzienbare effecten van een maatregel. Daarbij zullen de relevante belangen moeten worden betrokken en afgewogen. Niet ter discussie staat, dat juist bij de resterende knelpunten, in het bijzonder in de binnensteden, vele verschillende, vaak tegenstrijdige belangen betrokken zijn en dat maatregelen gericht op een bepaald knelpunt kunnen leiden tot verschuiving van de problematiek naar een ander deel van de stad, die gepaard kan gaan met een verergering daarvan. De Staat wijst erop dat de knelpunten in de binnensteden doorgaans noodzakelijk zijn voor de bereikbaarheid van de binnensteden. Milieudefensie cs weerspreken dit niet, net zo min als het gegeven dat sluiting van de veehouderijen of het leggen van beperkingen in hun bedrijfsvoering met het oog op reducering van PM10 vanwege de daarbij betrokken belangen niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd.

4.134. Deze, ook door de Staat benadrukte – en door Milieudefensie cs niet bestreden – complexiteit van de resterende problematiek en de vele betrokken belangen, ontslaan de Staat niet van zijn tweede verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Het betekent wel dat niet louter op grond van de in r.o. 4.131 genoemde feiten kan worden geconcludeerd dat de Staat deze verplichting heeft geschonden.

4.135. Milieudefensie cs stellen voorts dat de Staat te laat en te weinig maatregelen heeft getroffen, terwijl de Staat tegelijkertijd voor een regelrechte verslechtering zou hebben gezorgd. Met juistheid wijzen zij erop dat het niet aan hen – of aan de rechtbank – is de Staat op te dragen specifieke maatregelen te nemen, na te laten of terug te draaien. Dat neemt echter niet weg dat zij aan de op hen rustende stelplicht zullen moeten voldoen met betrekking tot de door hen gestelde schending van de tweede verplichting.

4.136. Niet ter discussie staat dat het verkeer de grootste ‘boosdoener’ is. Volgens Milieudefensie cs is dat de bron waaruit de grootste winst kan worden behaald. Zij stellen dat de Staat de volgende maatregelen niet had moeten nemen:

- (i) op 60% van de Rijkswegen de maximumsnelheid verhogen naar 130 km per uur, na eerdere verhogingen van 80 naar 100 km per uur;
- (ii) miljarden in asfalt investeren, terwijl dat aantoonbaar niet effectief is en veel verkeer aantrekt.

Volgens Milieudefensie cs had de Staat niet moeten nalaten:

- (i) voldoende fiscale prikkels geven om het wagenpark te verschonen;
- (ii) invoeren van een kilometerheffing en/of congestieheffing;
- (iii) aanpakken van ‘sjoemeldiesels’.

Daarnaast had de Staat ten aanzien van andere bronnen volgens Milieudefensie cs niet moeten laten gebeuren dat:

- (i) toestemming is geven voor nieuwe kolencentrales;
- (ii) Nederland onderaan het Europese lijstje is komen te staan van investeringen in duurzame energie;
- (iii) toestemming is gegeven voor toename van het aantal megastallen;

(iv) werd meegewerkt aan het afschaffen van een melkquotum.

4.137. Onduidelijk is wat het effect van het nemen of het nalaten te nemen van deze maatregelen is op de overschrijding van de grenswaarden na de uiterste data en wat dit betekent voor de vraag of de Staat heeft voldaan aan zijn tweede verplichting. Dat klemmt temeer nu de Staat gemotiveerd uiteengezet heeft dat deze door Milieudefensie cs genoemde generieke maatregelen niet effectief zijn voor de laatste overschrijdingen van de grenswaarden op de hardnekkige knelpunten. De Staat heeft bijvoorbeeld gemotiveerd en onderbouwd uiteengezet dat het terugdraaien van de verhoging van de maximumsnelheid op de snelwegen en het investeren in ‘nieuw asfalt’ geen relevante invloed heeft op de laatste ‘hotspots’ waar de grenswaarden worden overschreden, die zich vooral voordoen in de binnensteden en nabij veehouderijen. Milieudefensie cs hebben dit niet weersproken.

4.138. Milieudefensie cs wijzen tot slot op een lange lijst van opties die de Staat wel ruimschoots de keuze geven om op ruime wijze en binnenkort aan de grenswaarden te voldoen. Het gaat om de suggesties uit het in 2015 uitgebrachte RIVM-rapport *“Luchtkwaliteit en gezondheidswinst”*.

4.139. De door Milieudefensie cs genoemde opties zien echter alle op het terugdringen van PM_{2,5} tot de WHO-richtwaarde. Onduidelijk is of en in hoeverre de aanbevolen maatregelen kunnen bijdragen aan het op korte termijn bereiken van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat deze vervuilende stoffen weliswaar in combinatie met elkaar voorkomen, maar dat onduidelijk is hoe de stoffen op elkaar inwerken bij het nemen van de gesuggereerde maatregelen. Nu verschillende bronnen bijdragen aan de vervuiling met PM_{2,5} respectievelijk NO₂ en PM₁₀, is voorts niet gezegd dat een maatregel ten aanzien van PM_{2,5} ook effect heeft ten aanzien van NO₂ en PM₁₀.

4.140. Milieudefensie cs benadrukken onder verwijzing naar HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth) dat zij moeten kunnen afdwingen dat een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld dat voldoet aan artikel 23 lid 1, van de Richtlijn. ‘Afdwingen’ kan echter alleen aan de orde zijn indien de Staat de tweede verplichting heeft geschonden. In de zich hier voordoende situatie dat het NSL geldig is en daaraan uitvoering wordt gegeven, is om dat te kunnen aannemen, vereist dat komt vast te staan dat de Staat in het licht van de ter zake doende omstandigheden en hetgeen voorts bij de beoordeling in aanmerking moet worden genomen (zie r.o. 4.122 t/m 4.128) niet voldoet aan zijn verplichting passende maatregelen te nemen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Dat volgt niet uit de feiten en evenmin uit de stellingen van Milieudefensie cs.

4.141. De rechtbank tekent daarbij aan dat het voor Milieudefensie cs mogelijk moet zijn geweest om een en ander concreet en gemotiveerd te stellen en te onderbouwen. De specifieke plaatsen van de overschrijdingen, de daar spelende bronnen van vervuiling en de reeds genomen maatregelen en de effectiviteit daarvan waren immers bekend en inzichtelijk. Milieudefensie cs konden en moesten dus geacht worden in staat geweest te zijn – al dan niet met behulp van door hen in te schakelen partijdeskundigen – in het licht van het gemotiveerde verweer van de Staat (meer) concreet en gemotiveerd uiteen zetten waarom de Staat met de door hem genomen maatregelen niet voldoet aan zijn tweede verplichting. Zij hebben dat echter niet gedaan. Hetgeen zij wel naar voren hebben gebracht kan de conclusie

dat de Staat niet heeft voldaan aan zijn tweede verplichting om de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden niet dragen.

4.142. Voor zover het Milieudefensie cs (alleen) er om te doen is dat wordt vastgesteld dat het NSL niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zodat om die reden een nieuw plan moet worden opgesteld dat voldoet aan artikel 23, lid 1, van de Richtlijn, geldt het volgende. Milieudefensie cs, op wier weg het ligt dit concreet en gemotiveerd te stellen, hebben in dit verband alleen – en in algemene termen – gesteld dat het NSL niet voldoet aan de eisen van de Richtlijn. Dat op zichzelf is in het licht van het voorgaande onvoldoende om te oordelen dat het NSL niet voldoet (zie ook r.o. 4.119). Het gegeven dat de Staat naar aanleiding van het kort-geding vonnis heeft aangekondigd het NSL te zullen wijzigen, is geen grond voor een ander oordeel. Daar komt nog bij dat – zoals hiervoor is overwogen – een luchtkwaliteitsplan geen doel op zich is, maar een middel om te voldoen aan de (resultaats)verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

4.143. Dit een en ander betekent dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat de Staat zijn tweede verplichting om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden heeft geschonden.

Slotsom vordering III

4.144. De slotsom luidt dat vordering III dient te worden afgewezen.

Vorderingen IV t/m VI

4.145. Vorderingen IV t/m VI bouwen voort op de vorderingen I t/m III, die alle worden afgewezen. Daarmee is het lot van deze vorderingen gegeven: zij moeten worden afgewezen. De rechtbank komt niet toe aan beoordeling van deze vorderingen.

Slotsom

4.146. De vorderingen zullen in het hierna te wijzen eindvonnis worden afgewezen, als na de aktewisseling definitief is geoordeeld over de vraag of eisers 3 t/m 32 ontvankelijk zijn in vordering II en of eisers 3 t/m 23 (geheel) ontvankelijk zijn in vordering III.

4.147. De rechtbank ziet aanleiding om, in afwijking van de in beginsel strak te hanteren hoofdregel van artikel 337 lid 2 Rv, appelverlof te verlenen voor dit tussenvonnis. Alle vordering zijn ten gronde beoordeeld, in de zaken van eisers die ontvankelijk zijn. Alleen over de ontvankelijkheid van de hiervoor genoemde individuele eisers in vordering II en III, moet nog een beslissing worden genomen na de aktewisseling. Met dit appelverlof geeft de rechtbank partijen evenwel de mogelijkheid om het debat ten gronde meteen in appel te voeren, zonder de resterende beslissing over de ontvankelijkheid af te wachten.

4.148. Iedere verdere beslissing wordt aangehouden.

5. De beslissing

De rechtbank

- 5.1. verwijst de zaak naar de rol van 24 januari 2018 voor het nemen van de in r.o. 4.35 bedoelde akte door eisers 3 t/m 32 en de in r.o. 4.61 bedoelde akte eisers 3 t/m 23;
- 5.2. bepaalt dat de Staat op de rol van 21 februari 2018 een antwoordakte mag nemen;
- 5.3. verleent verlof om hoger beroep in te stellen tegen dit tussenvonnis;
- 5.4. houdt iedere verdere beslissing aan.

Dit vonnis is gewezen door mr. L. Alwin, mr. I.A.M. Kroft en mr. B. Meijer en in het openbaar uitgesproken op 27 december 2017, in tegenwoordigheid van de griffier.

