

Gerechtshof Den Haag

Zitting van 18 februari 2019

Zaaknummer/rolnummer 200231814-1

Staat/Milieudefensie c.s.

Pleitnota mrs. E.H.P. Brans en R.D. Reinders

1 Luchtkwaliteit is van groot belang. De Staat neemt maatregelen om deze verder te verbeteren.

1.1 Het is eigenlijk verrassend dat Milieudefensie c.s. en de Staat hier tegenover elkaar staan. De Staat streeft namelijk hetzelfde doel na als Milieudefensie c.s.: schone lucht voor alle Nederlanders. De Staat – de regering, de verantwoordelijke bewindspersoon – erkent dan ook het belang van een goede luchtkwaliteit en maakt zich sterk voor de terugdringing van ziekte en vroegtijdige sterfte veroorzaakt door luchtverontreiniging. Ook erkent de Staat dat we nog niet klaar zijn wanneer de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn gehaald. Daarom werkt dit kabinet ook aan het Schone Lucht Akkoord, dat gericht is op een permanente verbetering van de luchtkwaliteit en waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-streefwaarden.

1.2 Het was ook om die reden dat de Staat niet in hoger beroep is gegaan tegen het deel van het dictum van het kort gedingvonnis van 7 september 2017 op basis waarvan de Staat is bevolen het NSL aan te passen¹ en er voor is gekozen om samen met lokale overheden na te gaan welke aanvullende maatregelen er genomen kunnen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren en beleid te ontwikkelen gericht op een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Deze samenwerking heeft geresulteerd in het Kabinetbesluit Aanpassing NSL 2018 van september 2018.² Een groot aantal van de maatregelen die daarin zijn opgenomen zijn inmiddels in uitvoering. Ik verwijs naar het door de Staat overgelegde overzicht van maatregelen die ter uitvoering van de Aanpassing NSL 2018 zijn genomen.³

1.3 Uit de door de Staat gedurende deze procedure overlegde stukken volgt helder en duidelijk dat feitelijk maatregelen zijn en worden genomen om de luchtkwaliteit te

¹ Zie uitspraak Voorzittingsrechter rechtbank Den Haag 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171, rov. 5.1.

² Zie productie St. 27. Het concept Kabinetbesluit Aanpassing NSL 2018 is in mei 2018 ter inzage gelegd. Milieudefensie heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen. In vervolg daarop heeft een bijstelling plaatsgevonden en is het Kabinetbesluit Aanpassing NSL 2018 gepubliceerd.

³ Zie productie St. 28. Het overzicht is van december 2018/januari 2019.

verbeteren; niet alleen door de Staat, maar ook door lokale overheden. Dat laatste is van belang omdat veel van de hardnekkige luchtkwaliteitsknelpunten zich bevinden in binnenstedelijk gebied of in gemeenten met veel veehouderijen. Lokale overheden zijn primair bevoegd om maatregelen te treffen om deze knelpunten op te lossen. Zij hebben ook het beste zicht op welke lokale maatregelen waar kunnen worden genomen en wat de (neven)effecten ervan zijn. Bijvoorbeeld of het nemen van een maatregel wel/of niet leidt tot ongewenste verkeersdrukte elders in een stad. De Staat, althans de betrokken bewindspersoon, heeft geen bevoegdheid om ter zake van deze lokale knelpunten concrete en locatie-specifieke maatregelen te nemen.⁴ Wel kan de Staat lokale overheden ondersteunen bij het nemen van die maatregelen en generieke maatregelen nemen die in het algemeen een positief effect hebben op de luchtkwaliteit. Samenwerking tussen de verschillende overheden is dus cruciaal voor het oplossen van de laatste hardnekkige knelpunten.⁵

- 1.4 De Staat heeft zich dit al lang geleden gerealiseerd en heeft daarom het initiatief genomen om een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit op te stellen; het NSL.⁶ De effecten van de daarin opgenomen generieke en locatie-specifieke maatregelen worden gemonitord en door het RIVM wordt jaarlijks gerapporteerd over de voortgang die er wordt geboekt zodat het ook mogelijk is om te beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn om de luchtkwaliteit te verbeteren.⁷ Dat gebeurt in de Monitoringsrapportage NSL. De meest recente – de Monitoringsrapportage NSL 2018, over het jaar 2017 – is als productie St. 26 in geding gebracht.

Luchtkwaliteit is inmiddels aanzienlijk verbeterd

- 1.5 Uit de in eerste aanleg en in hoger beroep door partijen overgelegde stukken volgt dat de luchtkwaliteit in Nederland de laatste jaren zeer aanzienlijk is verbeterd.⁸ Dat volgt niet alleen uit de diverse door de Staat overgelegde door het RIVM opgestelde Monitoringsrapportages NSL⁹, maar ook uit het door Milieudefensie c.s. overgelegde rapport van de Gezondheidsraad van januari 2018 (prod. MD 22):

“Dankzij het brongerichte Europese beleid en de implementatie daarvan in het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid, is de luchtkwaliteit in Nederland de afgelopen decennia aanzienlijk verbeterd.”

Gezondheidsraad, Gezondheidswinst door schonere lucht, 23 jan. 2018, p. 8.

⁴ Vgl. AbRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324, rov. 7.2-7.3 (handhaving luchtkwaliteitseisen Amsterdam).

⁵ Zie in deze zin onder meer de conclusie van antwoord, achter 15.3 e.v., en de pleitnota van de Staat in eerste aanleg, achter 2.9 en 3.3-3.5.

⁶ Vgl. artikel 5.12 Wm.

⁷ Vgl. artikel 5.14 Wm jo artikel 80 Rbl 2007. Zie conclusie van antwoord, achter 4.21 e.v.

⁸ Zie ook conclusie van antwoord, achter 2.1-3.11 en memorie van antwoord, achter 2.1-2.3, alsook de Aanpassing NSL 2018, p. 10 (prod. St. 27).

⁹ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016 (prod. St. 2), Monitoringsrapportage NSL 2017 (prod. St. 18) en Monitoringsrapportage NSL 2018 (prod. St. 26),

- 1.6 In dat verband verwijs ik ook graag naar de NSL Monitoringsrapportages die het RIVM de afgelopen jaren heeft gepubliceerd. Zo vermeldt de NSL Monitoringsrapportage 2010, die betrekking heeft op het jaar 2009, dat er

“op uiteenlopende plekken in Nederland concentraties boven de normen voor PM₁₀ en NO₂ worden aangetroffen. In totaal gaat het om circa. 1077 km weg of straat (per rijrichting) voor NO₂ en om 11 km voor PM₁₀.”

RIVM, Monitoringsrapportage NSL. Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2010, p. 19¹⁰

Stikstofdioxide (NO₂)

- 1.7 De Staat heeft in de conclusie van antwoord, achter 2.8, een tabel opgenomen uit de NSL Monitoringsrapportage 2016. In die tabel is een vergelijking gemaakt met 2009. Uit de tabel volgt evident dat het aantal normoverschrijdingen voor NO₂ zeer aanzienlijk is gedaald. Dat wordt ook bevestigd in de NSL Monitoringsrapportage 2018. Hieruit volgt dat er in 2017 voor NO₂ nog 62 toetspunten resteren – van de ca. 330.000 in Nederland – waar de grenswaarde voor stikstofdioxide wordt overschreden. Dat is nog iets meer dan 6 kilometer weg. Nagenoeg al de resterende overschrijdingslocaties bevinden zich langs binnenstedelijke wegen.

RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 22, 23 en figuur 5 op p. 27.

- 1.8 Ten opzichte van 2016 is dat een daling met 10 toetspunten. Nadere analyse leidt overigens tot een correctie van het aantal door het RIVM berekende overschrijdingen. Dat is het geval omdat in een aantal gevallen sprake is geweest van onvolkomenheden bij de invoer van gegevens of omdat toetspunten bij nadere beschouwing vanwege het toepasbaarheidsbeginsel of het blootstellingscriterium niet behoeften te worden beoordeeld.¹¹ Het gaat uiteindelijk niet om 62 maar om 53 binnenstedelijke NO₂-overschrijdingen.¹²

- 1.9 De gemiddelde concentratie NO₂ waaraan de bevolking in Nederland als geheel wordt blootgesteld is in 2017 eveneens gedaald ten opzichte van 2016 en lag in 2017 op 19,6 µg/m³. De meeste overschrijdingen komen voor op binnenstedelijke locaties met veel verkeer. Het gaat nog om zeven gemeenten.

RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 10, 11 en 40-41.

- 1.10 In 2017 zijn rond de 1.250 mensen aan NO₂-concentraties boven de Europese norm van 40,5 µg/m³ blootgesteld. In 2016 waren dat nog ongeveer 1.800 mensen. Voor

¹⁰ Te raadplegen op: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/680712002.pdf>.

¹¹ Vgl. Monitoringsrapportage NSL 2018, bijlage 6 en artikel 5.19 lid 2 Wm en artikel 22 Rbl alsook de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 12 oktober 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14947.

¹² Zie RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 10 en bijlage 6 van het rapport. Zie ook TK 2018-2019, 30 175, nr. 325, p. 2.

2020 en daarna is de verwachting dat als gevolg van doorzetting van het huidige beleid er geen personen meer zullen zijn die worden blootgesteld aan NO₂-concentraties boven de norm.

RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 44.

Ik merk daarbij op dat bij deze inschatting *geen* rekening is gehouden met de maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018. Ik ga daar zo op in.

Fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5})

- 1.11 De grenswaarde voor PM₁₀ wordt op enkele plaatsen in gebieden met intensieve veehouderij overschreden. Volgens de Monitoringsrapportage NSL 2018 gaat het om 44 woningen, waarbij de overschrijdingen voornamelijk worden veroorzaakt door de concentratiebijdragen van 36 omliggende veehouderijen. Nadere recente analyse leidt tot een correctie van het aantal door het RIVM berekende overschrijdingen voor 2017: er is sprake van 31 veehouderij-gerelateerde PM₁₀-overschrijdingen van de etmaalnorm, veroorzaakt door 24 veehouderijen.

RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 11 en 33-36.

- 1.12 Uit berekeningen van het RIVM volgt dat de gemiddelde concentratie aan fijnstof waaraan de bevolking wordt blootgesteld ten opzichte van 2016 weer is gedaald. Het RIVM oordeelt dat 100 personen in 2017 zijn blootgesteld aan concentraties boven de fijnstofnorm. Dit is een daling ten opzichte van 2016, toen nog rond de 125 personen werden blootgesteld aan concentraties boven de norm.

RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 11 en 33-36.

- 1.13 Er is geen sprake meer van een overschrijding van de PM_{2,5} grenswaarde in Nederland.

2 Aanpassing NSL 2018

Monitoringsrapportage NSL 2018

- 2.1 Zojuist is ingegaan op de meest recente monitoringsrapportage NSL. Van belang is dat er bij de opstelling van de Monitoringsrapportage NSL 2018 geen rekening is gehouden met de aanvullende maatregelen die op basis van de Aanpassing NSL 2018 (prod. St. 20 en 22) zijn en worden genomen.

Zie in deze zin RIVM, Monitoringsrapportage NSL 2018, p. 9 en 12.

De maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 zullen onderdeel zijn van de monitoring in 2019.

Aanpassing NSL

- 2.2 Uit de Monitoringsrapportage NSL 2018 volgt al dat de luchtkwaliteit in Nederland nog steeds verder verbetert. De door de Staat en lokale overheden genomen maatregelen hebben dus effect. Echter, omdat de luchtkwaliteit nog steeds niet overal in Nederland voldoet – er is helaas op enkele plaatsen in Nederland nog steeds sprake van een overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit voor NO₂ en PM₁₀ – heeft de Staat besloten het initiatief te nemen om samen met decentrale overheden aanvullende maatregelen te nemen. Deze maatregelen zijn neergelegd in de Aanpassing NSL 2018 (inclusief addendum en bijlagen).

De Staat heeft als prod. St. 20 het concept-kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018, met addendum (prod. St. 22) in geding gebracht.

Op 28 september 2018 is het kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 toegezonden aan de Tweede Kamer.¹³ Hoewel het document inhoudelijk weinig verschilt van de als productie St. 20 en 22 ingediende stukken, is toch beslist het document in geding te brengen (prod. St. 27).

- 2.3 De Aanpassing NSL 2018 is een aanvulling op het NSL en heeft tot doel de resterende overschrijdingen van de grenswaarden van NO₂ en PM₁₀ versneld op te lossen. De Aanpassing NSL 2018 is opgesteld na uitvoering van knelpuntenanalyses.

Zie o.a. Kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018, 27 september 2018, p. 13-14 en 31.¹⁴

- 2.4 Doel ervan was te analyseren wat de oorzaak is van de overschrijdingen en na te gaan

“welke maatregelen lokaal maar ook landelijk effect hebben op de specifieke overschrijdingen en een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in het algemeen en specifiek op de locatie.”

RWS, Knelpuntanalyse NO₂ en PM₁₀ overschrijdingen (niet veehouderij gerelateerd), 15 februari 2018, p. 4 (prod. St. 20 (bijlage 1)).

- 2.5 Vervolgens heeft TNO, in opdracht van de Staat, voor de NO₂-knelpunten geïnventariseerd en beoordeeld welke maatregelen het Rijk en de gemeenten die zich geconfronteerd zien met de overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen, kunnen nemen om versneld deze luchtkwaliteitsknelpunten op te lossen. Deze maatregelen

¹³ Zie Kamerbrief Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 d.d. 28 september 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/28/aanpassing-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit-2018>).

¹⁴ Zie ook bijlagen 1 en 3 van het concept-kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 (prod. St. 20).

- voor NO₂ in het totaal 104, en variërend van het verbeteren van de doorstroming van verkeer en de introductie van snelheidsverlagingen tot de uitbreiding van een milieuzone - zijn vervolgens voorgelegd aan TNO. TNO heeft beoordeeld of deze aanvullende maatregelen ook werkelijk een positief effect hebben op de luchtkwaliteit.

Zie TNO, Inschatting van effecten van gemeentelijke maatregelen voor reductie NO₂-concentratie op knelpunten, 6 juni 2018 (prod. St. 21).

2.6 Zoals volgt uit hetgeen wordt opgemerkt in het TNO-rapport, hoofdstukken 4-10, is dat het geval. Per stad waar zich overschrijdingen voordoen - in Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Rotterdam en Utrecht - is aangegeven wat de effecten zijn van de voorgestelde aanvullende maatregelen. Die beoordeling is zelfs per straat waar zich een overschrijding voordoet gemaakt (hetgeen niet verrast gezien de goed gedetailleerde informatie die via de NSL Monitoringstool beschikbaar is¹⁵). Ik verwijs hier onder meer naar de figuren die in het TNO-rapport zijn opgenomen, waarvan een deel is overgenomen in de memorie van antwoord, achter 2.9.

Voor een overzicht van de maatregelen die genomen zijn en worden, verwijs ik naar de Aanpassing NSL (2018), p. 16-29, en bijlage 2 ervan, alsook naar het als productie St. 28 overgelegde overzicht.

2.7 Ook voor veehouderij gerelateerde knelpunten is uitvoerig onderzocht welke maatregelen genomen kunnen worden om de resterende knelpunten aan te pakken en welke effecten ervan kunnen worden verwacht. Dat is in overleg gebeurd met de betrokken gemeenten en provincies en heeft geresulteerd in een groot aantal concrete maatregelen. Voorbeelden van de maatregelen van de Rijksoverheid zijn aanpassing van de Crisis- en herstelwet en het toevoegen van een experiment, op verzoek van een gemeente, aan het Besluit crisis- en herstelwet zodat voor veehouderijen waar nog een overschrijding resteert aanvullende emissiereducerende maatregelen kunnen worden afgedwongen. Ook lokale overheden nemen hun verantwoordelijkheid en voeren maatregelen uit.

Voor een overzicht van de maatregelen die genomen zijn en worden verwijs ik naar de Aanpassing NSL (2018), p. 30-35, en bijlage 4 ervan, en de als prod. St. 28 overgelegde overzichten.

2.8 De Staat heeft € 10.35 miljoen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van aanvullende maatregelen in binnensteden (bovenop de € 16 miljoen die in 2015-2016 reeds beschikbaar is gesteld aan Amsterdam en Rotterdam in het kader van het Actieplan Luchtkwaliteit). Dit bedrag wordt verdeeld over de volgende gemeenten: Rotterdam (€ 6 mln.), Eindhoven (€ 2 mln.), Arnhem (€ 0,85 mln), Amsterdam (€ 0,5 mln.) en

¹⁵ Zie hierover memorie van antwoord, achter 3.24 en 3.35 en de conclusie van antwoord, achter [inv.]. Op straatniveau nauwkeurig is bekend wat de luchtkwaliteit is. De NSL Monitoringstool is voor een ieder te raadplegen op <https://www.nsl-monitoring.nl/viewer/>.

Utrecht (€ 0,5 mln.). De financiering van de NO₂-maatregelen geschiedt op basis van minimaal 50% co-financiering. De gemeenten dragen zelf dus minimaal € 5.175 miljoen bij aan de maatregelen die in de Aanpassing NSL zijn opgenomen. In veel gevallen zijn deze maatregelen in de gemeenten onderdeel van een breder pakket waarmee gemeenten streven naar een beter leefmilieu in hun binnensteden. Voor de aanpak van veehouderij-gerelateerde fijnstofknelpunten is door de Staat een budget beschikbaar gesteld van € 5,8 miljoen.¹⁶

2.9 De Staat verwacht dat de Aanpassing NSL 2018 een belangrijke bijdrage gaat leveren aan het versneld oplossen van de hardnekkige resterende luchtkwaliteitsknelpunten in binnensteden en nabij veehouderijen. Uit de monitoringsrapportage blijkt al dat de verwachting is dat in 2020 nergens meer de grenswaarde voor NO₂ wordt overschreden. Om het oplossen van de laatste hardnekkige knelpunten te versnellen en om eventueel tegenvallende resultaten op te vangen, is in de Aanpassing NSL 2018 een aanvullend maatregelenpakket opgenomen.¹⁷ Ook voor PM₁₀ is de verwachting dat de meeste resterende knelpunten in 2020 zijn opgelost. Voor enkele knelpunten is verplaatsing van een veehouderij wellicht noodzakelijk. Gezien de benodigde tijd hiervoor, zullen die laatste paar knelpunten uiterlijk 2023 zijn opgelost.¹⁸

2.10 Uit het voorgaande volgt dat de Staat op een zorgvuldige wijze en in samenwerking met lokale overheden - die veel van de feitelijke maatregelen zullen nemen - werkt aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en het oplossen van de laatste knelpunten op een zo kort mogelijke termijn. Daartoe is onderzoek gedaan naar de aard van de knelpunten, is geïnventariseerd welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om deze knelpunten op te lossen en is beoordeeld of deze maatregelen effect zouden kunnen hebben. Op basis hiervan zijn de maatregellijsten in de Aanpassing NSL 2018 opgenomen en heeft de Staat besloten bij te dragen in de kosten van de maatregelen zodat de maatregelen ook werkelijk kunnen worden uitgevoerd.

Schone Lucht Akkoord

2.11 Tot slot merk ik op dat er ook wordt gewerkt aan het 'Schone Lucht Akkoord'. De inzet ervan is een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om zo te komen tot een vermindering van gezondheidsrisico's door luchtverontreiniging. Hierbij werkt de Staat, conform het advies van de Gezondheidsraad van begin 2018, toe naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. De verwachting is dat het Schone Lucht Akkoord in de zomer van 2019 zal kunnen worden gepresenteerd. Vooruitlopend hierop heeft de Staat aangegeven bijvoorbeeld actief in te zetten op het terugbrengen van de emissies uit houtkachels door het vervroegd invoeren van

¹⁶ Zie Kamerbrief Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 d.d. 28 september 2018 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/28/aanpassing-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit-2018>).

¹⁷ Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018, Kabinetsbesluit, p. 14 (prod. St. 27)

¹⁸ Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018, Kabinetsbesluit, p. 35 (prod. St. 27)

technische eisen voor houtkachels onder de ecodesign-richtlijn en een betere voorlichting over de gezondheidsaspecten van houtstook.¹⁹

3 Europese Commissie

- 3.1 Nederland heeft bij de Europese Commissie melding gedaan van de Aanpassing NSL 2018 omdat de Aanpassing NSL 2018 moet worden aangemerkt als zijnde een luchtkwaliteitsplan waarin passende maatregelen zijn opgenomen om de periode van overschrijding van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zo kort mogelijk te houden. Ik verwijs in dat kader naar artikel 23 van de Richtlijn luchtkwaliteit. Er is overigens nog geen reactie ontvangen van de Europese Commissie.
- 3.2 In dat kader merkt de Staat nog op dat de Europese Commissie tegen 16 EU-lidstaten inbreukprocedures heeft aangespannen vanwege aanhoudende overmatige niveaus van fijnstofdeeltjes (PM₁₀). Ook zijn er tegen 13 lidstaten inbreukprocedures gestart vanwege de aanhoudende overschrijdingen van de maximaal toegestane concentratie stikstofdioxide (NO₂). Nederland behoort niet tot deze landen.

Zie Mededeling van de Europese Commissie aan onder meer het Europees Parlement, 'Een Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen' COM(2018) 330 final, Brussel, 17.5.2018, p. 10.²⁰

Ter zijde merk ik nog op dat in zes van de bovenbedoelde inbreukprocedures een volgende stap is gezet en een procedure aanhangig is gemaakt bij het Europese hof. Dat is gebeurd in oktober 2018.²¹

4 Taakverdeling burgerlijke rechter / bestuursrechter

- 4.1 De Staat is in zijn conclusie van antwoord en in de memorie van antwoord uitvoerig ingegaan op de taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter. Onder verwijzing naar een 'screenshots' van de Monitoringstool NSL – te raadplegen via: <https://www.nsl-monitoring.nl/viewer/> - is betoogd dat de individuele personen waarvoor Milieudefensie en Stichting Adem opkomen alsook de 57 individuele appellanten, een rechtsingang hebben bij de bestuursrechter.²² Zo kan op basis van de gegevens die middels de Monitoringstool beschikbaar zijn – ik verwijs graag naar onderstaande 'print screens' en de in conclusie van antwoord en de memorie van

¹⁹ Zie Kamerbrief 15 januari 2019, TK 2018-2019, 28 089, nr. 99.

²⁰ Het document is te raadplegen op: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-330-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>.

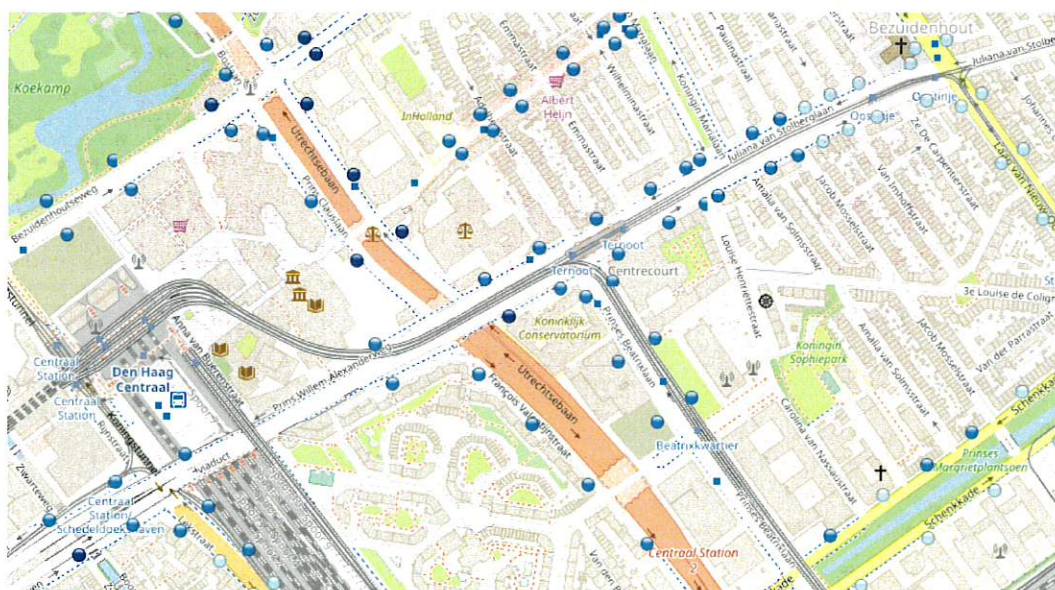
²¹ Het betreft de navolgende procedures:

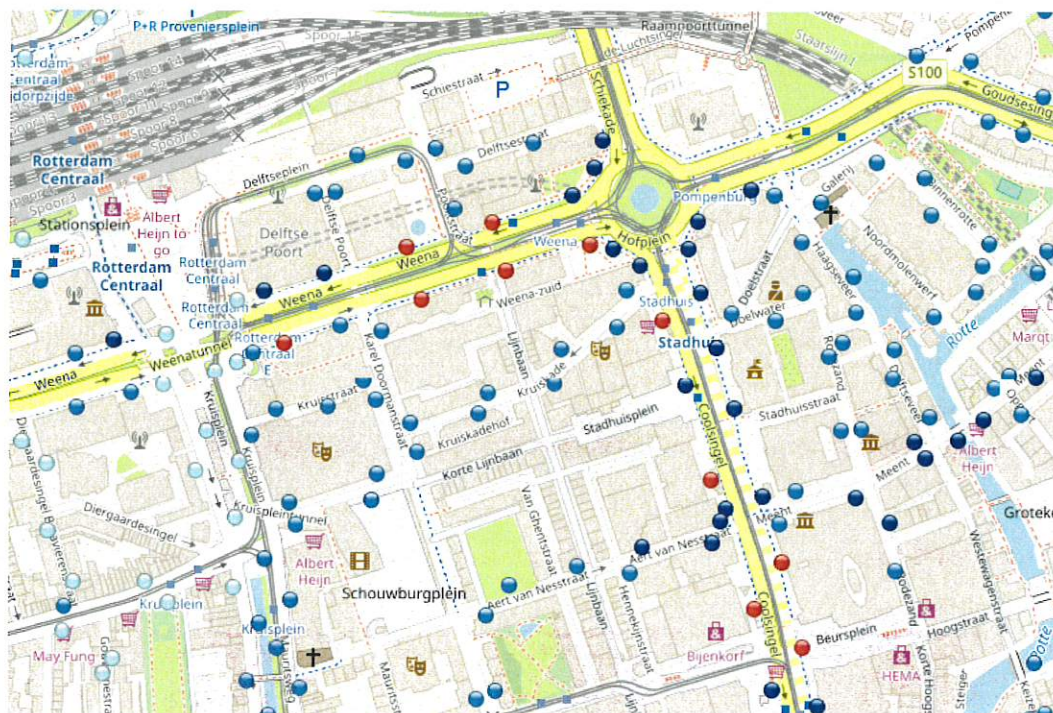
- zaak C-664/18, beroep ingesteld op 12 oktober 2018, Europese Commissie/Verenigd Koninkrijk
- zaak C-638/18, beroep ingesteld op 11 oktober 2018, Europese Commissie/Roemenië
- Zaak C-636/18, beroep ingesteld op 11 oktober 2018, Europese Commissie/Frankrijk
- Zaak C-635/18, beroep ingesteld op 11 oktober 2018, Europese Commissie/Duitsland
- Zaak C-644/18, beroep ingesteld op 13 oktober 2018, Europese Commissie/Italiaanse Republiek
- Zaak C-637/18, beroep ingesteld op 12 oktober 2018, Europese Commissie/Hongarije.

²² Zie memorie van antwoord, achter 3.25.

antwoord opgenomen 'screenshots' - om een verkeersbesluit of een ruimtelijk besluit worden verzocht dat voorziet in maatregelen gericht op de beëindiging van de overschrijdingen. Tegen de weigering ervan staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Hiermee is niet bedoeld om verantwoordelijkheid af te schuiven. De Staat zoekt juist de samenwerking met de lagere overheden, middels het NSL en de Aanpassing NSL 2018, om de luchtkwaliteit te verbeteren.

- 4.2 Onderstaand treft u een 'print screen' aan van de Monitoringstool, uitgaande van de NSL Monitoring 2018. Het gaat om het gebied nabij het Centraal Station in Den Haag en het centrumgebied Rotterdam. De vermelde gegevens zijn zodanig helder, concreet en specifiek dat op straatniveau, op 100 meter nauwkeurig, kenbaar is wat ter plaatse de luchtkwaliteit is. Die informatie kan gebruikt worden om samen met het lokale gezag te bezien of het mogelijk is om maatregelen te treffen om knelpunten op te lossen en om indien gewenst daartoe een verzoek te doen aan het bevoegd gezag.





- 4.3 Volledigheidshalve wijs ik er nog op dat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324 (handhaving luchtkwaliteitseisen Amsterdam), waarin de vraag aan de orde was of de staatssecretaris van I&W handhavend kan optreden jegens lagere overheden vanwege de overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit, hier niet aan in de weg staat. Immers, het gaat hier niet om handhavingsverzoeken die gericht zijn aan de staatssecretaris, maar aan het lokale bevoegde gezag.
- 4.4 Overigens bevestigt ook andere jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat aan de bestuursrechter de rechtsvragen kunnen worden voorgelegd die Milieudefensie c.s. middels de onderhavige procedure voorlegt aan uw hof. Ik verwijs hier naar de memorie van antwoord, achter 3.26. Ook verwijs ik hier naar het door de Staat als productie St. 25 overgelegde overzicht van procedures die aanhangig zijn geweest bij de bestuursrechter en die aspecten betreffen die de procedure van vandaag raakt, zoals met betrekking tot de vraag:
- of aan de WHO richtwaarden moet worden getoetst,
 - of de rekenmethodes die zijn neergelegd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit in overeenstemming zijn met de Richtlijn luchtkwaliteit, en
 - of de statistische kans op overschrijdingen moet worden betrokken bij de toets aan de grenswaarden uit de richtlijn.
- 4.5 In de periode na het nemen van de memorie van antwoord zijn er ten minste dertien uitspraken geweest door bestuursrechters die de luchtkwaliteit betreffen. Net als uit het in de memorie van antwoord, achter 3.26, opgenomen overzicht en het overzicht

dat als productie St. 25 is overgelegd, volgt dat in deze procedures een veelheid aan onderwerpen aan de orde is geweest die betrekking hebben op luchtkwaliteit, zoals:

- over de (wijze van) beoordeling van de luchtkwaliteit (ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2315, ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 en ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2505)
- over de WHO-advieswaarden en de vraag of deze aanleiding zijn om artikel 5.16 Wet milieubeheer buiten toepassing te verklaren (ABRvS 9 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3061);
- over de juistheid van uitgevoerde luchtkwaliteitsmetingen (ABRvS 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2655)
- over de gevolgen van een project voor de luchtkwaliteit (ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2137, ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2727, ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3224 en Rb. Limburg 26 oktober 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:10219)
- over de bevoegdheid van de staatssecretaris van I&W om handhavend op te treden tegen Amsterdam vanwege de overschrijding daar van luchtkwaliteitsnormen (ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324)
- over de uitbreiding van een milieuzone (Rb. Amsterdam, 13 november 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:8175).

4.6 Gezien het voorgaande is de Staat van oordeel dat er hier geen sprake is van een rechtstekort waarin de burgerlijke rechter moet voorzien. De taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter brengt met zich dat de burgerlijke rechter alleen aanvullende rechtsbescherming biedt in het geval dat geen met voldoende waarborgen omgeven rechtsgang bij een gespecialiseerde rechter openstaat of heeft opengestaan. Dat is gezien de eerder besproken bestuursrechtelijke jurisprudentie nu juist wel het geval. Overigens is de kans op succes bij de bestuursrechter niet relevant voor de vraag of eiseressen ontvankelijk zijn in hun vorderingen bij de burgerlijke rechter.

Vgl.:

- Rb. den Haag 19 december 2018, C/09/555356 / HA ZA 18-713, rov. 2.37 (POV/Staat);
- Rb. Den Haag 1 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2336, rov. 4.6 (LTN/Staat)
- HR 28 februari 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0527 (Changoe/Staat), en
- HR 22 mei 2015, AB 2016/267 (Privacy First), rov. 3.3.4 en 3.3.5.

4.7 Omdat, zoals uit het voorgaande volgt, Milieudefensie c.s. ter zake van het gevorderde toegang heeft tot de bestuursrechter, moeten Milieudefensie c.s. voor zover het betreft maatregelen gericht op de verbetering van de luchtkwaliteit, hier niet ontvankelijk worden verklaard.

5 Tot slot

- 5.1 Milieudefensie c.s. heeft als productie 29 een blog overgelegd die is opgesteld in vervolg op de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 oktober 2018. De blog is gepubliceerd op Omgevingsweb en op de Blog Omgevingsrecht van mijn kantoor. Mr. Van den Biesen heeft mij op 28 januari 2019 gewezen op deze blog.
- 5.2 Mijn cliënt is verrast dat de blog als productie in geding is gebracht. Dat is het geval omdat ik mr. Van den Biesen op 29 januari 2019 heb bericht dat ik niet wist dat deze blog in deze vorm is geschreven. Ik ken uiteraard de uitspraak van de Afdeling, maar was tot 28 januari 2019 niet bekend met blog zoals deze is gepubliceerd; ook niet met de laatste paragraaf ervan of de titel van de blog. Ik begrijp dat dit gezien de vermelding van mijn naam bovenaan de blog onwaarschijnlijk voorkomt, maar het is niet anders.
- 5.3 Ik heb mr. Van den Biesen dan ook op 29 januari 2019 bericht niet achter de laatste paragraaf van de blog te staan en hem erop gewezen dat er een paar zinnen in de blog staan die ook evident juridisch onjuist zijn. Zou het overigens wel zo zijn dat ik achter het betreffende deel van de blog sta, hetgeen niet het geval is, dan is daarmee niet gezegd dat mijn cliënt akkoord is met de blog en de daarin neergelegde 'visie' ondersteunt. De Staat begrijpt dan ook niet wat met het in geding brengen van deze blog is beoogd. De Staat heeft in de genomen processtukken een bestendige redeneerlijn neergelegd. Het zou vreemd zijn als deze met een eenvoudige blog ter zijde zou kunnen worden geschoven. De blog is overigens inmiddels gecorrigeerd.

6 Conclusie

De Staat houdt vast aan de in de memorie van antwoord neergelegde conclusie en is dus van oordeel dat de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 27 december 2017 in stand moet blijven.

behandeld door	Edward Brans en Roelof Reinders
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	+31 (0)70 515 32 32
fax	+31 (0)70 515 30 66
e-mail	ehp.brans@pelsrijcken.nl
zaaknr	11003712

Gerechtshof Den Haag
Zitting van 18 februari 2018
Zaaknr./rolnr. 200231814-1

Staat/Milieudefensie c.s.

Aanvullende pleitnota. Beroep Milieudefensie c.s. op EVRM

- 1 Het EHRM heeft in haar uitspraken keer op keer bevestigd dat waar het gaat om de positieve verplichtingen van verdragstaten, voortvloeiend uit de artikelen 2 en 8 EVRM, overheden een 'wide margin of appreciation' hebben en er een 'fair balance' test geldt. Kort gezegd komen deze beginselen erop neer dat een overheid, gegeven de beperkte financiële middelen waarover deze beschikt en de veelheid aan taken die moeten worden uitgevoerd, de overheid beleidsvrijheid heeft bij de keuze van de maatregelen die worden genomen om te kunnen voldoen aan deze positieve verplichtingen. Daarnaast is de overheid toegestaan om waar het gaat om de keuze van maatregelen een evenwicht te zoeken tussen het individuele belang en het algemene belang.

EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (Brincat c.s./Malta), EHRM 10 november 2004, 46117/99 (Taşkın c.s./Turkije) en EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, NJ 1987/945 (Rees/Verenigd Koninkrijk).

- 2 Dat is exact wat de Staat met betrekking tot de oplossing van de luchtkwaliteitsknelpunten doet en heeft gedaan. Ik wijs hier op onder meer het afwegingskader dat is gebruikt bij de keuze van de maatregelen die in de Aanpassing NSL 2018 terecht zijn opgenomen. Zo is voor binnenstedelijke NO₂-knelpunten eerst nagegaan welke bronnen een bijdrage leveren aan de concentraties op deze knelpunten, is vervolgens nagegaan welke maatregelen zouden kunnen worden genomen om een luchtkwaliteitsknelpunt op te lossen en is uiteindelijk op basis van de navolgende uitgangspunten een keuze gemaakt uit de voorliggende maatregelen:
 - draagt de maatregel aantoonbaar bij aan de oplossing van één of meerdere knelpunten;
 - levert de maatregel een daadwerkelijke emissiereductie op. Maatregelen die (slechts) leiden tot verdunning of verplaatsing van de emissie hebben niet de voorkeur.
 - wat kost het om het knelpunt op te lossen of een verbetering te realiseren? Een maatregel met een hoge kosteneffectiviteit heeft de

voorkeur. Ook baten in dossiers als bijvoorbeeld beperken geluidhinder en transitie naar zero emissie worden meegenomen bij de afweging.

- de gezondheidswinst die met een maatregel wordt gerealiseerd. De voorkeur gaat uit naar maatregelen met zo veel mogelijk gezondheidswinst, die de belasting van burgers nabij knelpunten zo veel mogelijk vermindert.¹

- 3 Naar het oordeel van de Staat is en wordt op een juiste wijze uitvoering gegeven aan positieve verplichtingen van de Staat. Er zijn en worden maatregelen genomen om op de kortst mogelijke termijn te voldoen aan de grenswaarden uit de richtlijn – onder meer door aanpassing van het NSL - en het streven is om op termijn te voldoen aan de WHO-richtwaarden. In dat kader wordt gewerkt aan het Schone Lucht Akkoord.

¹ Zie Aanpassing NSL 2018, p. 16.