

Rechtbank Den Haag
Team Handel
Zitting van 14 november 2017
09.30 uur

zaaknr. C/09/516573 / HA ZA 16/975

Pleitnotitie mr A.H.J. van den Biesen
inzake
Vereniging Milieudefensie, Stichting Adem en 57 anderen / Staat der Nederlanden

Opmerkingen vooraf

1. In deze zaak zijn dezerzijds 20 producties in het geding gebracht. Deze maken alle onderdeel uit van dit dossier.
2. Alles wat in de inleidende dagvaarding is gesteld wordt onverkort gehandhaafd ook als enig onderdeel daarvan niet expliciet wordt aangehaald. De juistheid van de stellingen wordt ontkend voor zover deze niet uitdrukkelijk wordt erkend.
3. Bronvermeldingen in onderstaande tekst worden niet voorgedragen.

Inleiding

4. Misschien geeft deze zaak ook aanleiding tot een interessant juridisch debat over een aantal belangrijke juridische vragen. Maar laten we intussen niet vergeten dat het hier in de eerste plaats over een zaak van leven en dood gaat; dat we hier spreken over een enorme maatschappelijke misstand die ons leven – hier, in Nederland – met gemiddeld 13 maanden bekort; die tientallen verschillende, maar zonder uitzondering afschuwelijke, ziektes veroorzaakt waaraan zeer grote aantallen burgers van Nederland vroegtijdig – soms na een langjarig ernstig ziek zijn – dood gaan. Dáár gaat dit over. En dat die situatie op de kortst mogelijke termijn afgelopen moet zijn
5. In zijn conclusie van antwoord ontkent de Staat de juistheid van ongeveer alles wat dezerzijds wordt gezegd, maar niet dat grote aantallen burgers in Nederland ernstig ziek zijn en ernstig lijden door de te slechte luchtkwaliteit. En de Staat ontkent ook niet dat de burgers van Nederland substantieel vroeger doodgaan ten gevolge van die slechte luchtkwaliteit.
6. Tegenover die, tussen partijen vaststaande, overweldigende, feiten treft ons deze koele mededeling van de Staat:

“De Staat stelt zich op het standpunt niet onrechtmatig te handelen jegens eisers.” (para. 1.4 conclusie van antwoord (cva))

7. De conclusie van antwoord bevat uitvoerige uiteenzettingen over het geldende beleid en de uitvoering daarvan, welke uiteenzettingen op het punt van de naleving van de relevante normen van de Europese richtlijn uitmonden in (geparafraseerd): “we doen genoeg, tot meer is de Staat niet gehouden”. En voor het overige ligt de focus van de argumentatie op argumenten die de Staat onkwetsbaar voor dan wel immuun tegen een rechterlijk ingrijpen zouden moeten maken.
8. Deze zaak begon met een sommatie van 16 mei 2016. Die sommatie legde de Staat gewoon naast zich neer. “We doen genoeg” kregen we op het ministerie te horen. Vervolgens dagvaardden eisers de Staat op 1 augustus 2016. Die dagvaarding bracht de Staat niet in beweging. “We doen genoeg” zullen ze wel gedacht hebben; er gebeurde niets en we hoorden ook niets. Dan maar een kort geding. Op de dagvaarding van juni 2017 reageerde het ministerie met “We doen genoeg”. En op de zitting van 13 augustus zei de landsadvocaat “we doen ons stinkende best”. Kortom, er moest een rechter aan te pas komen om de Staat in beweging te krijgen. Het vonnis van de kort geding rechter is prachtig, maar de daaropvolgende acties van de kant van de Staat zijn nog altijd uiterst teleurstellend en in elk geval beneden de maat.
9. Eisers hopen dat de Staat door deze procedure zijn verplichtingen jegens zijn burgers nu eindelijk eens serieus gaat nemen, dat de Staat stopt met de overvloed aan woorden en begint met effectieve daden.

Het kort geding vonnis van 7 september 2017

10. Het vonnis schept in elk geval op een aantal belangrijke punten helderheid. Het belangrijkste is het oordeel dat het NSL niet voldoet aan de eisen van de Richtlijn, en de vaststelling dat de luchtvervuiling nog altijd op diverse punten erger is dan de grenswaarden. Verder is bepaald dat de Staat gehouden is op de kortst mogelijke termijn tot een echt luchtkwaliteitsplan te komen en dat het op de kortst mogelijke termijn afgelopen moet zijn met de voortdurende schending van de grenswaarden.
11. Ook heeft de kort geding rechter bij het motiveren van het vonnis de zelfde benadering gekozen als in de door ons overgelegde en besproken internationale rechtspraak (productie 14, prod. 4, 5, 6 en 10 plus HvJ 19 november 2014, C-404/13 *ClientEarth*). Uit die internationale rechtspraak blijkt
 - dat de burger recht heeft op een adequaat kwaliteitsplan, voorzien van passende en effectieve maatregelen;
 - dat die maatregelen op de kortst mogelijke termijn effect moeten sorteren;

- dat een tijdlijn die tot in 2020 reikt onaanvaardbaar is en niet geldt als de “kortst mogelijke” termijn;
- dat het hier niet alleen gaat om rechten die de burger ontleent aan het Europees en nationaal recht, maar dat het ook gaat om de bescherming van fundamentele rechten (recht op leven en recht op gezondheid).

Gelet op het kort geding vonnis verwijzen eisers dan ook naar deze uitspraken zonder ze op dit moment uitvoerig te bespreken.

12. Eisers realiseren zich dat de uitspraak van de kortgedingrechter de bodemrechter niet bindt, maar stellen vast dat de Staat in de twee eerste onderdelen van de veroordeling berust. De Staat stelde hoger beroep in, maar heeft dat uitdrukkelijk beperkt tot onderdeel 5.3 van de veroordeling, dat betreft het de Staat opgelegde verbod de voor luchtkwaliteit geldende regels met nieuwe vervuilende projecten te schenden. De eerste twee onderdelen van het vonnis hebben dus kracht van gewijsde verkregen, inclusief het oordeel dat het NSL niet voldoet aan de vereisten van de Richtlijn.
13. De Staat zal dus niet langer betwisten dat hij in de onderhavige situatie gehouden is

“[...] 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, [welk] 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*” (onderdeel 5.1 van het vonnis, cursivering toegevoegd).
14. Eisers menen overigens dat de Staat het vonnis niet correct naleeft. Immers, de Staat heeft niet de “kortst mogelijke” weg gekozen voor het vaststellen van een luchtkwaliteitsplan, maar besloten de lange weg van het wijzigen van het NSL te gaan. Die route duurt ongeveer net zo lang als het gewone formele-wetgevingsproces. De inschatting dat er dan tegen eind 2018 een nieuw plan zou zijn, is totaal surrealistisch; wanneer eventuele maatregelen dan uitgevoerd gaan worden is totaal ongewis, laat staan dat duidelijk is wanneer de grenswaarden nog eens gehaald zullen gaan worden. De kort geding rechter stelde al vast dat het NSL juist op kardinale hoofdpunten niet in lijn is met de Europese eisen. Alleen al daarom behoort de Staat te kiezen voor een luchtkwaliteitsplan – of afzonderlijke luchtkwaliteitsplannen voor kritische agglomeraties; die ruimte biedt artikel 23 van de Richtlijn ook - los van het NSL en toegespitst op een correcte en snelle naleving van de Richtlijn. In wezen kiest de Staat hier gewoon voor het poldermodel, wat ook steeds het belangrijkste kenmerk van het NSL is geweest.
15. Daar komt bij dat de Staat bij al zijn voornemens blijft kiezen voor 2020 als horizon, ook al zegt men er steeds trouwhartig bij dat het misschien ook sneller kan. Zelfs die vaak genoemde horizon van 2020 lijkt de Staat overigens niet te gaan halen dat zeggen

de analyses van het RIVM. Bij het kort geding is een aantal uitspraken van Britse en Duitse rechters overgelegd, waaruit blijkt dat ook in die landen de overheid voor 2020 probeerde te kiezen, welke horizon steeds door de rechters in strijd met “op de kortst mogelijke termijn” werd geoordeeld.

16. Bovendien menen eisers dat de Staat nog altijd niet alle locaties “[...] waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀” (onderdeel 5.2 van het vonnis) in kaart heeft gebracht; dat wil zeggen, er is wel een overzicht van de plekken waar de concentratie boven de 40,5 µg/m³ ligt, maar niet van locaties waar statistisch gezien overschrijdingen te verwachten zijn.
17. Ook over de uitvoering van het vonnis is het laatste woord dus nog niet gesproken.

Tussen partijen staat in elk geval het volgende vast

18. Uiteindelijk zijn er op het punt van de onderliggende feiten – anders dan op het punt van het toepasselijke recht - niet veel zaken waarover partijen in deze procedure van mening verschillen. Dat komt onder meer omdat Milieudefensie zich waar het om de feiten gaat meestal mede op gegevens van de overheid baseert: van het RIVM (lees: gedaagde’s eigen deskundige) en van de Amsterdamse GGD.
19. Het staat vast dat:
 - de vuile lucht in Nederland de inwoners van Nederland gemiddeld 13 levensmaanden kost (NRC, prod. 14 (productie 1));
 - de verhoging van de maximumsnelheid tot verslechtering van de luchtkwaliteit in Nederland leidt (RIVM, prod. 14 (productie 2));
 - de tabel voor de verwachte overschrijdingen van de fijnstof grenswaarde ingaande 2011 nergens een getal groter dan nul mag bevatten; tot en met 2020 zijn er nog steeds berekende waarden hoger dan nul (NSL 2017, pagina 22);
 - de tabel voor de verwachte overschrijdingen van de NO₂ grenswaarde (punt 21, pagina acht van de dagvaarding) ingaande 2015 nergens een getal groter dan nul mag bevatten; tot en met 2020 zijn er nog steeds berekende waarden hoger dan nul (NSL 2017, pagina 22);
 - in Nederland jaarlijks vele miljoenen mensen verblijven in gebieden met een hoeveelheid fijnstof die ver boven de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie ligt; in 2020 gaat dat nog altijd om 1,8 miljoen, dus meer dan 10 % van de bevolking (NSL 2017, pagina 37);
 - het halen van de Europese – ook Nederlandse – grenswaarden een resultaatsverplichting is;

Monitoringsrapportage NSL 2017

20. De Staat heeft op 31 oktober drie producties in het geding gebracht, waaronder de monitoringsrapportage 2017, die betrekking heeft op 2016. Eisers ontlenen daaraan het volgende.

21. **Sjoemelschending?**

Hoewel de Richtlijn en de Wet milieubeheer duidelijk grenswaarden van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voorschrijven, rekent Nederland met $40,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en introduceert het begrip ‘toetswaarde’:

“De Europese norm voor de jaargemiddelde NO_2 -concentratie is $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In de Rbl 2007 is daarbij een afrondingsregel opgenomen op één getal achter de komma (decimaal). Daarom wordt in deze rapportage $40,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als concentratie gehanteerd waarop wordt getoetst, de zogenoemde toetswaarde.” (Monitoringsrapportage NSL 2017, pagina 15)

Het is eisers niet duidelijk waar deze verruiming van de grenswaarden op is terug te voeren en hoe het een lidstaat zou zijn toegestaan eenzijdig een grenswaarde uit de Richtlijn te wijzigen. Toch zou dit voor ons onderwerp – de schending van de grenswaarden - een relevante verruiming kunnen zijn, want uit de rapportage blijkt ook dat ook kleine getallen grote effecten kunnen hebben. Zo zegt het RIVM over fijnstof:

“Bij een verhoging van $2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ in de combinatie van de achtergrondwaarde en de bronbijdrage zou het aantal overschrijdingen voor 2016 bijna verdubbelen en zouden er drie extra gemeenten overschrijdingen hebben.” (t.a.p., pagina 30)

De vraag is dan ook welk effect deze verruiming van $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ zal hebben, nog even afgezien van het gegeven dat het eigenhandig verruimen van de als resultaatsverplichting maximaal te respecteren grenswaarde niet mag.

22. **Stijging/daling - onzekerheden**

Het NSL monitoringsrapport geeft inzicht in stijgingen en dalingen en daarbij tegelijkertijd ook in aard en omvang van de onzekerheden die hier een rol spelen én/of – in de visie van eisers – een rol behoren te spelen. Dit zijn de verwachtingen:

“De gemiddelde concentratie stikstofdioxide is in 2016 iets gestegen ten opzichte van 2015. Voor de komende jaren, tot en met 2020, wordt echter een daling van de concentraties stikstofdioxide berekend. De gemiddelde concentratie fijnstof is in 2016 gedaald ten opzichte van vorig jaar, maar het is onzeker of deze daling doorzet.” (t.a.p., pagina 3)

“In 2016 zijn rond de 125 personen blootgesteld aan concentraties boven de etmaalnorm. In 2015 waren dit er nog ongeveer 1000. Ook voor 2020 wordt

verwacht dat rond de 125 personen nog worden blootgesteld aan concentraties boven de etmaalnorm voor PM₁₀.

De World Health Organization adviseert een lagere grenswaarde voor de jaargemiddeldeconcentratie PM₁₀, namelijk 20,0 µg/m³. Ruim een miljoen mensen in Nederland zijn in 2016, net als in 2015, blootgesteld aan concentraties boven deze WHO-advieswaarde (als wordt uitgegaan van 20,5 µg/m³).” (t.a.p. pagina 37)

23. Die berekeningen van de verwachtingen bevatten steeds een fikse onzekerheidsmarge. Dit zegt het RIVM:

“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).” (t.a.p. pagina 24)

en:

“De resultaten van de uitgevoerde berekeningen kennen een aanzienlijke onzekerheid, inherent aan luchtkwaliteitsmodellen en de aannames in de monitoring. Deze onzekerheid bepaalt mede de waarschijnlijkheid van het halen van de normen. Ook kunnen zich gedurende de looptijd van het NSL tegenvallers voordoen die een risico vormen voor het doel van het NSL. Bijvoorbeeld tegenvallende maatregelleffecten, een andere economische ontwikkeling of een trendmatige ontwikkeling van de luchtkwaliteit die anders is dan eerder was aangenomen.” (t.a.p. pagina 52)

En dan is met het navolgende nog niet eens rekening gehouden:

“Opvallend is dat, hoewel de start van het NSL in 2009 was, nog steeds bijna de helft van de projecten in een voorbereidende fase is. Dat het grootste deel van de ruimtelijke projecten nog niet is afgerond, betekent dat eventuele emissies gerelateerd aan deze projecten pas later een effect zullen hebben op de (lokale) luchtkwaliteit. Dit kan een vertraging in de verwachte afname van de (lokale) concentratie tot gevolg hebben. De omvang van die vertraging is onbekend en niet goed in te schatten. De effecten van de afgeronde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit blijven behouden. De verkeersgerelateerde emissies behorende bij vertraagde projecten zullen door het schonere wagenpark lager zijn dan bij de start van het NSL is ingeschat.” (t.a.p., pagina 46-47)

24. Zo’n 60% van de in het NSL voorziene projecten is dus nog niet (volledig) uitgevoerd. “Projecten” zijn binnen het NSL activiteiten die tot extra luchtvervuiling kunnen leiden, “maatregelen” zijn acties die de luchtvervuiling juist kunnen beperken. De

maatregelen zijn inmiddels grotendeels uitgevoerd, maar een substantieel deel van de vervuilende activiteiten zit dus nog in de pijplijn. Vermoedelijk allemaal vanwege de crisis die nu tot het verleden behoort. Dat betekent dat de vervuiling van die andere 60% tot nu toe is opgespaard, maar die komt nog wel. Men kan het ook anders zeggen: als alle projecten wel doorgang hadden gevonden dan was de huidige hoeveelheid vervuiling en daarmee het aantal overschrijdingen nog groter was geweest dan nu al het geval is. In wezen heeft het NSL dus nog ernstiger gefaald dan je denkt en horen de niet uitgevoerde projecten in de categorie “meevallers” voor de Staat; maar de bevolking krijgt deze vervuiling binnenkort dus – volledig voorzienbaar - alsnog voor de kiezen.

25. Het is eisers niet duidelijk waarom hiervan geen inschatting gemaakt zou kunnen worden. Die 60% projecten is bij de Staat bekend, dus moet ook te achterhalen zijn of en wanneer die projecten tot uitvoering zullen komen. Uit de aangehaalde teksten moet worden geconcludeerd dat bij de door de kort gedingrechter opgedragen identificatie van knelpunten deze 60% niet is meegenomen, zodat ook om die reden het kort geding vonnis nog niet correct is uitgevoerd.

26. **Statistisch te verwachten schendingen**

Blijkt uit het voorgaande al hoe groot de onzekerheden rond de grenswaarden feitelijk zijn, dan wordt dat beeld nog somberder als ook de jaarlijkse berekende ‘statistisch te verwachten’ overschrijdingen zichtbaar worden gemaakt:

“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.” (t.a.p., pagina 25, cursivering toegevoegd)

en

“De resultaten van de uitgevoerde berekeningen kennen een aanzienlijke onzekerheid, inherent aan luchtkwaliteitsmodellen en de aannames in de monitoring. Deze onzekerheid bepaalt mede de waarschijnlijkheid van het halen van de normen. Ook kunnen zich gedurende de looptijd van het NSL tegenvallers voordoen die een risico vormen voor het doel van het NSL. Bijvoorbeeld tegenvallende maatregелеffecten, een andere economische ontwikkeling of een trendmatige ontwikkeling van de luchtkwaliteit die anders is dan eerder was aangenomen.” (t.a.p., pagina 52)

27. **Pas bij 8 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ marge zekerheid**

Dit is interessant: het RIVM laat ook zien hoe de onzekerheden uitwerken en daaruit leiden eisers af dat dit stevig houvast biedt voor het antwoord op de vraag welke marge noodzakelijk is om er zeker van te zijn dat de grenswaarden daadwerkelijk en overall worden gehaald. Het gaat immers om een resultaatverplichting waarbij de richtlijn uitdrukkelijk niet voorziet in een uitzonderingenregime. Dit zegt het RIVM:

“De gemeten concentraties bevatten echter ook onzekerheden. Gemiddeld liggen de berekende concentraties rond de jaargemiddelde grenswaarde binnen circa één microgram per kubieke meter lucht van de gemeten waarden. Dit verschil is vergelijkbaar met de nauwkeurigheid waarmee het verschil kan worden vastgesteld. Echter, de gemiddelde onzekerheid in een individuele berekening bedraagt meerdere microgrammen per kubieke meter. Oftewel, *per individuele berekening kan er een verschil van meerdere microgrammen optreden tussen het rekenresultaat en dat van een meting dan wel de ‘werkelijke’ waarde.* In een studie van het RIVM aan ruim vierhonderd gemeten en berekende NO_2 -concentraties uit 2013 (Wesseling et al., 2013) zijn de verschillen tussen gemeten en berekende concentraties uitgebreid onderzocht. Onder de aanname dat de onzekerheden in de metingen en berekeningen onafhankelijk zijn, komt de modelonzekerheid (standaarddeviatie) in een enkele berekening in het gebied net onder de grenswaarde uit op circa $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Dit betekent dat er 68 procent kans is dat de werkelijke concentratie tussen de berekende waarde plus en min circa $4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ligt en er 95 procent kans is dat de werkelijke concentratie tussen de berekende waarde plus en min circa $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ligt.” (t.a.p., pagina 60, cursivering toegevoegd)

en:

“De onzekerheidsband van een berekende NO_2 -concentratie bedraagt, zoals gezegd, circa $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Omdat binnen het NSL op duizenden locaties NO_2 -concentraties worden berekend die binnen de onzekerheidsband vallen, zijn er dus ook *veel locaties waar de kans niet verwaarloosbaar is dat die in werkelijkheid een overschrijding zijn.*” (t.a.p., pagina 60, cursivering toegevoegd)

Uit deze zelfde passages blijkt bovendien dat het aantal berekende overschrijdingen een onderschatting van de werkelijkheid is, nu bij een normoverschrijding vaak achteraf nog gecorrigeerd wordt, maar bij een net-niet-normoverschrijding niet:

“Als er in het NSL een knelpunt wordt berekend, dan wordt over het algemeen nadrukkelijk door de verantwoordelijke wegbeheerder (of anderen) gecontroleerd of de invoer voor die specifieke situatie correct is. Indien er sprake is van foutieve invoer kan na correctie de kans op overschrijding lager dan 50 procent uitkomen. In de zwart/wit-telling hiervan is er op die locatie dan geen overschrijding meer. Voor de (net) niet knelpunten wordt meestal niet dezelfde intensieve controle gedaan of het toch wel knelpunten hadden moeten zijn. *Als gevolg van het verschil in aanpak kan er door deze wijze van controleren een bias in de resultaten ontstaan, die tot een systematische onderschatting van het aantal overschrijdingen leidt. Alle onterechte wel-overschrijdingen worden wel gecorrigeerd, waardoor de kans op onterechte overschrijdingen afneemt, en alle onterechte niet-overschrijdingen worden niet gecorrigeerd, waardoor de kans op onterechte net-niet-overschrijdinge niet afneemt.*” (t.a.p., pagina 62, cursivering toegevoegd)

Met het voorgaande is niet alleen de rekenarij in het juiste perspectief geplaatst, maar is bovendien ook een belangrijk aanknopingspunt gegeven voor een van de twee toepassingen van het voorzorgsbeginsel die door eisers wordt gevraagd.

Vorzorgsbeginsel

28. In deze zaak is diverse keren de toepassing van het voorzorgsbeginsel aan de orde. Ook bij het begrijpen van wat in deze zaak wordt gevorderd is de relevantie van het voorzorgsbeginsel van belang. Even een stapje terug: op de conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling van 1992 in Rio de Janeiro is, onder voorzitterschap van Nederland onder meer het navolgende *Principle* aangenomen:

“In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. 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.” (*Principle 15*)

Hiermee en sindsdien heeft het voorzorgsbeginsel een internationale plaats en status verworven in elk serieus debat over milieu en volksgezondheid. En niet alleen in elk serieus debat, maar ook op bindende wijze in het EU werkingsverdrag, waarmee het voorzorgsbeginsel een van de leidende principes voor het functioneren van de

Europese Unie is geworden, inclusief voor de toepassing en de werking van Europese regelgeving.

29. Artikel 191 van het VWEU (voorheen artikel 174 VEG) bepaalt onder meer het volgende:

“[het beleid van de unie] berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

Dit brengt mee dat bij de uitvoering van dat in regelgeving omgezette beleid de hier opgesomde beginselen als voor-onderstelling fungeren. En dat dus ook bij het toepassen van de (ge-implementeerde) richtlijn de beide beginselen toepassing moeten vinden.

30. Het gaat dus met name om het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. In zijn *cum laude* proefschrift gaat Trouwborst uitvoerig in op de vraag hoe deze twee zich tot elkaar verhouden. Zijn analyse:

“The precautionary principle can thus be considered alternatively as effectively comprising the preventive principle, as presupposing its application, or as constituting its most developed form. In legal terms, the outcome of either point of view is the same. As a matter of international law the precautionary principle calls for preventive action regardless of the presence or absence of scientific uncertainty - however strange this may initially appear.”¹

Met andere woorden, het voorzorgsbeginsel brengt met zich dat preventief optreden geboden is ook al zitten daar wetenschappelijke onzekerheden aan. Wat betekent het voorzorgsbeginsel nu voor de onderhavige zaak?

Who-norm

31. Zoals bekend worden de grenswaarden voor fijn stof en voor NO₂ algemeen vanuit een oogpunt van bescherming van mens en milieu ontoereikend gevonden. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft al jaren geleden zogenaamde “advieswaarden” vastgesteld, die - op basis van uitgebreid wetenschappelijk onderzoek - voor fijn stof een grenswaarde geven die 50% lager ligt dan de nu in de richtlijn en de wet vastgelegde 40 µg/m³. Gedaagde heeft, bij monde van de vorige staatssecretaris, ook dikwijls laten weten dat de waarheid met betrekking tot de juiste grenswaarden dichter bij de Wereldgezondheidsorganisatie-waarden ligt dan bij genoemde 40 µg/m³ en dat haar beleid beoogt richting de 20 µg/m³ voor fijn stof te koersen. Ook de Europese commissie zegt:

¹ Arie Trouwborst, *Precautionary rights and duties of states*, Leiden, 2006, p. 94

“Volgens het beleid en de wetgeving van de EU inzake schone lucht moet de luchtkwaliteit in de Unie aanzienlijk worden verbeterd en de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen niveaus dicht benaderen.”
(productie 14, prod. 3, openingsalinea, pagina 18)

32. Deze opvattingen, inclusief de opvatting van de Staat bij monde van de vorige en huidige Staatsecretaris, kunnen niet vrijblijvend zijn, maar dat zijn ze nu al meer dan 10 jaar. De advieswaarden werden al in 2005 vastgesteld en de algemene verwachting is dat bij de komende herziening van deze advieswaarden een bijstelling omlaag zal volgen, zeker voor NO₂. Als de Wereldgezondheidsorganisatie advieswaarden bekend maakt – op welk gebied dan ook – dan is dat stevast het gevolg nieuwe inzichten uit wetenschappelijk onderzoek; dat onderzoek laat de afgelopen jaren keer op keer zien dat luchtvervuiling ongezonder is dan voorheen gedacht. Dus als we het in ons verband over deze advieswaarden hebben en over het voorzorgsbeginsel dan is het zo dat de huidige advieswaarden ongetwijfeld nog wetenschappelijke onzekerheden bevatten, maar tegelijkertijd eerder te slap dan te streng zullen zijn. Dit is dus bij uitstek een geval waarin correcte toepassing van het voorzorgsbeginsel dwingt tot het geven van bescherming tot een niveau dat (dicht bij) de advieswaarden ligt.
33. De Staat heeft al 12 jaar geen enkel beleid ontwikkeld gericht op het zo snel mogelijk zo dicht mogelijk benaderen en respecteren van de WHO-waarden. De rekensom naar het aantal mensen dat niet die vreselijke ziektes zou hebben opgelopen in de afgelopen 12 jaar en dat niet 13 maanden korter zou hebben geleefd, ziet er vermoedelijk tamelijk luguber uit. Zo weten we uit RIVM onderzoek (productie 2, pagina 6) dat in 1 jaar (2013) 1.200 mensen longkanker kregen door luchtvervuiling; bijna 7.000 volwassenen chronische bronchitis kregen; 12.400 kinderen last hadden van bronchitisklachten, puur door de vervuiling; en 2.400 baby's geboren werden met een te laag geboortegewicht vanwege de vervuilde lucht– dat is maar liefst 21% van de totale hoeveelheid kinderen met een te laag geboortegewicht. Al die tijd bestond het voorzorgsbeginsel al, al die tijd bestond het preventiebeginsel al.

De onzekerheidsmarge

34. In onze zaak zit de onzekerheid niet in de hoogte van de grenswaarden, want die hoogte is een vast gegeven met de status van een resultaatsverplichting. Een verplichting die dus inhoudt dat overschrijden van de grenswaarden gewoon niet mag, nooit mag. Hier zit de onzekerheid in de mogelijkheden om met wetenschappelijke zekerheid te voorspellen waar en in welke mate een overschrijding van de grenswaarden zich daadwerkelijk gaat voordoen, maar de kans dat die overschrijdingen zich voordoen kan wel statistisch worden berekend. Juist omdat elke overschrijding van de grenswaarde strijdig is met de norm en strijdig is met het doel de gezondheid van de burger te beschermen mag die wetenschappelijke onzekerheid niet in de weg staan aan het effectief handhaven van de norm. Uit het voorgaande blijkt dat het RIVM berekende welke marge in acht genomen moet worden om te bereiken dat het statistisch te verwachten aantal overschrijdingen in heel Nederland

verwaarloosbaar is. Het gaat dan om een marge van $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Toepassing van het voorzorgsbeginsel betekent in concreto dan ook het in acht nemen van een voorzorgsmarge of een preventiemarge van $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In het petitum van de inleidende dagvaarding, eveneens op basis van RIVM gegevens, is uitgegaan van een voorzorgsmarge van $8-10 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Het petitum biedt uitdrukkelijk ruimte voor het kiezen van deze $8 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Ontvankelijkheid

35. In het Kort geding heeft de Staat zijn verweren tegen de ontvankelijkheid van de twee rechtspersonen laten varen. Vooralsnog gaan eisers ervan uit dat dat hier in de bodemprocedure ook gebeurt. Met betrekking tot de individuele eisers is in de dagvaarding al gegeven in hoeverre zij concreet te kampen hebben met overschrijdingen van de grenswaarden in hun omgeving (stand per datum dagvaarding). Gelet op wat in deze zaak over het berekenen van de overschrijdingen is gesteld en over de noodzaak toepassing te geven aan het voorzorgsbeginsel vallen alle eisers onder de groep die benadeeld wordt door het onrechtmatig handelen van de Staat in relatie tot de grenswaarden. Dat laatste geldt zeker voor zover de vorderingen zijn gebaseerd op schendingen van de fundamentele rechten van de eisers.
36. Voor wat betreft de schendingen van de grenswaarden is verder relevant dat de Considerans van de Richtlijn, onder meer in de 2^e overweging, zegt:

“Ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu als geheel, is het van bijzonder belang [... etc.]”

Dus dát is de inzet van de Richtlijn en daarmee is de discussie over de ontvankelijkheid in verband met de Richtlijn wel beslecht. Maar hetzelfde geldt voor de ontvankelijkheid van eisers voor zover hun vorderingen zijn gebaseerd op de grondrechten.

Onrechtmatigheid

Schending van Richtlijn en Wet mb
Plus: inclusief voorzorg- en preventiebeginsel

37. In aanvulling op het voorgaande nog een enkele opmerking over de onrechtmatigheid. Voor zover het in deze zaak gevorderde is terug te voeren op de schending van de twee bekende grenswaarden en op de schending van de verplichting een luchtkwaliteitsplan te maken dat voldoet aan de met en krachtens de Richtlijn gestelde eisen, wijst de rechtspraak van het EU Hof van Justitie in Luxemburg de weg.

38. Met zijn uitspraak in de Bulgaarse zaak (*Cie / Bulgarije*, 5 april 2017 (C-488/15) (productie 14, prod. 4) heeft het Europees Hof de lijnen van *Janecek* (arrest van 25 juli 2008, C-237/07) en van *ClientEarth* (arrest van 19 november 2014, C-404/13) bevestigd en een complete analyse van de toepassing van de centrale bepalingen uit Richtlijn 2008/50 (artikel 13, lid 1 en artikel 23, lid 1) gegeven. Aldus kan ook voor de onderhavige zaak redelijkerwijs voor recht worden aangenomen:
- dat het voor de beoordeling van het niet-nakomen van artikel 23 relevant is dat van de grenswaarden waarover het hier gaat al sinds 1999 (richtlijn 1999/30) vaststaat dat en tegen welk tijdstip daaraan in het gehele land voldaan diende te zijn (r.o. 75); (voor fijn stof dus – na derogatie - per 11 juni 2010 en voor NO₂ dus per 1 januari 2015);
 - dat een beroep op overmacht niet wordt gehonoreerd;
 - dat enkel de overschrijding van een grenswaarde voldoende is om niet-nakoming van richtlijn 2008/50 vast te stellen (r.o. 69);
 - dat het hebben van een luchtkwaliteitsplan niet vanzelf betekent dat voldaan wordt aan artikel 13, lid 1 (r.o. 70);
 - dat het vast stellen van het bestaan van een overschrijding niet vanzelf betekent dat de verplichting om een luchtkwaliteitsplan op te stellen is geschonden, want dat dit van geval tot geval moet worden vastgesteld (r.o. 107 en 108);
 - dat de in een luchtkwaliteitsplan op te nemen maatregelen hoe dan ook van dien aard moeten zijn dat de overschrijding zo kort mogelijk duurt (r.o. 109);
 - dat bij een langdurige, voortgaande schending van een grenswaarde een eventueel al bestaand plan niet in detail behoeft te worden onderzocht om te concluderen dat de betrokken staat klaarblijkelijk geen passende en doeltreffende maatregelen heeft genomen (r.o. 117);
 - dat de betrokken burger ter zake een actierecht toekomt voor eigen nationale rechterlijke instanties (r.o. 105, 106);
39. Hiermee is, mede in het licht van de ook door de Staat erkende overschrijdingen, de basis-onrechtmatigheid gegeven: een rechtens kloppend plan is er niet en is er sinds 2008 ook nooit geweest; overschrijdingen van de grenswaarden zijn er nog steeds en zijn er sinds 11 juni 2010 (PM₁₀) respectievelijk 1 januari 2015 (NO₂) ook steeds geweest en dat zal zelfs nog zo blijven. Bezien vanuit de rechtens relevante noodzaak een voorzorgs-/preventiemarge in acht te nemen, zijn de schendingen tot nu toe zelfs nog ernstiger geweest. Zou de voorzorgsmarge in acht zijn genomen dan was deze zitting, deze procedure, niet nodig geweest en was Nederland er in elk geval een stuk beter aan toe geweest.

Schending van grondrechten

40. In de dagvaarding is al uiteengezet om welke grondrechten het in deze zaak gaat. De artikelen 2, 3 en 8 van het Europees mensenrechtenverdrag (recht op leven, bescherming tegen onmenselijke behandeling respectievelijk recht op privacy). In het

bijzonder dit laatste artikel is het fundament voor een inmiddels tamelijk ontwikkelde rechtspraak van het Hof, waarin naast bescherming van het persoonlijk leefmilieu ook bescherming tegen milieuschade en gezondheidsschade ten gevolge daarvan centraal is komen te staan. Verder gaat het om grondrechten vastgelegd in de twee belangrijkste mensenrechten verdragen van de VN, artikel 6 van het “BUPO”-verdrag en artikel 12 van het “Ecosoc”-verdrag, welke laatste bepaling door het verdragscomité in een *General Comment* wordt uitgewerkt, toegelicht en van commentaar voorzien. Algemeen wordt deze bepaling met het bijbehorende commentaar gezien als de belangrijkste vastlegging van het fundamentele mensenrecht op gezondheid.

41. Deze verdragen zijn geen plechtige verklaringen maar codificeren fundamentele rechten en de bijbehorende plichten voor de lidstaten: “respect, protect and fulfill”, zo worden die plichten in het algemeen samengevat. De burger heeft aanspraak op bescherming van rechten die hij/zij aan deze verdragen mag ontleen, de Staat heeft ter zake positieve verplichtingen en heeft in de allereerste plaats de verplichting zich te onthouden van het maken van inbreuk op deze rechten.
42. Er is vermoedelijk geen discussie over dat de zorg voor een goede luchtkwaliteit niet alleen een mede-verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven vormt, maar ook en vooral een taak voor de Staat behelst. Artikel 21 van de Grondwet is daar de uitdrukking van.
43. In de zaak *Dubetska* veroorzaakte een kolenmijn ernstige gezondheidsklachten bij de omwonenden. Het hof stelde vast dat er in algemene zin sprake is van een positieve verplichting voor de Staat (het ging om Oekraïne) om risico’s van milieuverontreiniging tegen te gaan. Het Hof moest beoordelen of er een redelijk evenwicht was bereikt tussen de belangen van de omwonenden en de andere belangen die door de Staat worden gediend en concludeerde dat het bevoegde gezag onvoldoende passende maatregelen had genomen (EHRM, *Dubetska e.a. / Oekraïne*, 10 februari 2011, 30499/03).
44. Natuurlijk spelen er bij een dergelijke belangenafweging bepaalde criteria. In de eerste plaats moet het bevoegd gezag op de hoogte (hebben kunnen) zijn van het probleem en ook moet er sprake zijn van een reëel risico en mag de Staat niet met een onmogelijke last worden opgezadeld (EHRM, *Osman / VK*, 28 oktober 1998, 23452/94). Het is niet moeilijk aan te wijzen dat in onze zaak aan deze voorwaarden is voldaan. Juist door de structuur die in Nederland in het leven is geroepen ten gevolge van de Europese richtlijn, waar deze zaak ook over gaat, is de Nederlandse overheid doordrongen (althans dat mag de aanname zijn) van de problematiek, van de dodelijke risico’s die zich jaarlijks voltrekken, van de omvangrijke aantallen ernstig zieken die van dit probleem het slachtoffer zijn, van de oorzaken van het probleem én van de mogelijke oplossingen. Bij dit alles is relevant dat er redelijkerwijs geen discussie over bestaat dat de bescherming die de Europese richtlijn biedt ten enenmale onvoldoende is.

45. Toch heeft de Staat op dit vlak een geschiedenis die uitsluitend is gecentreerd rondom de Europese richtlijn, welke geschiedenis begon met het vragen van uitstel om aan de verplichting te voldoen, welk uitstel werd gevraagd en gekregen op basis van een bewezen ernstig tekortschietend plan, welk plan wel het gewenste uitstel opleverde, maar – anders dan plechtig beloofd aan de Europese Commissie – bij lange na niet het gewenste en beloofde resultaat behaalde. Al die tijd is bovendien nooit sprake geweest van een beleid dat verder reikte dan de tekortschietende Europese grenswaarden terwijl de ziekte- en overlijdenscijfers daar al jaren om schreeuwden.
46. Als bedacht wordt dat voor het halen van de Europese grenswaarden € 1,5 miljard beschikbaar was, waarvan nog altijd zo'n € 700 miljoen niet gebruikt is, kan hier zeker niet worden gesproken van een *fair balance*, maar moet worden vastgesteld dat de Staat hier ernstig is tekortgeschoten bij het naleven van zijn verplichtingen *to respect and protect* de mensenrechten die hier in het geding zijn. Dat is onrechtmatig jegens elk van de eisers in deze procedure.

Kelderluik

47. Men kan deze zaak ook nog vanuit het gewone onrechtmatige daadsrecht beoordelen. De meest voor de hand liggende toets is daarbij de toets van de zorgnorm, de toets van het Kelderluik arrest:
- Was het slachtoffer zelf wel voorzichtig genoeg?
 - Hoe groot is de kans op schade en/of de waarschijnlijkheid van het ontstaan ervan?
 - Hoe groot is de ernst van de mogelijke gevolgen?
 - Hoe bezwaarlijk was het om voorzorgsmaatregelen te nemen?

Na alles wat in deze zaak over deze problematiek gezegd en geschreven is, is het stellen van deze vier vragen gelijk aan het beantwoorden er van, met als conclusie dat aan de criteria is voldaan, dat de Staat dus ernstig tekort is geschoten bij het naleven van zijn zorgplicht van artikel 6:162 BW en daarmee ook jegens eisers onrechtmatig heeft gehandeld en handelt.

Exceptieve toetsing

48. De vraag is gesteld of hier niet een andere, met voldoende waarborgen omklede, rechtsgang voorhanden is die zou maken dat we bij deze rechtbank aan het verkeerde adres zouden zijn.
49. Voor zover deze zaak een actie uit onrechtmatige daad is, gebaseerd op schending van de grondrechten en van de zorgplicht van de Staat is er geen andere dan de civiele

rechter die terzake bevoegd is. In die context komt exceptieve toetsing door de Raad van State hoe dan ook niet in beeld.

50. Wanneer het gaat om handhaving van de grenswaarden wijst de praktijk uit dat de respectieve bevoegde gezagen niet thuis geven. De Amsterdamse bewonersgroep uit de Valkenburgerstraat heeft dat aan den lijve ondervonden en zowel van de gemeente Amsterdam als het ministerie te horen gekregen dat er geen handhavingsbevoegdheid bestaat. Doordat de Haagse kortgedingrechter zichzelf wel bevoegd oordeelde hebben de Amsterdammers het bestuursrechtelijk traject verder laten rusten.
51. De Raad van State heeft beslist dat tegen het vaststellen van een luchtkwaliteitsplan, beter: het vaststellen van het NSL, geen bestuursrechtelijk bezwaar of beroep mogelijk is. Aan exceptieve toetsing doet de Raad van State wel, maar de ter zake bekende rechtspraak laat zien dat de Raad van State het NSL wel best vindt, omdat er toch een monitoringsverplichting bestaat, die aanleiding kan geven tot bijstelling van het NSL en/of het treffen van nieuwe maatregelen. Dit is natuurlijk geen met voldoende waarborgen omklede rechtsgang, want die bijstelling van het NSL kan ook via de Raad van State niet worden afgedwongen net zomin als een veroordeling tot het treffen van nieuwe maatregelen, laat staan een veroordeling tot het maken van een nieuw luchtkwaliteitsplan. Dat laatste zou alleen maar kunnen als er wel bestuursrechtelijk beroep mogelijk zou zijn tegen het vaststellen van het – in Nederlandse termen – NSL. Met andere woorden, een *effective remedy* zou hier volledig ontbreken als we niet de civiele rechter zouden hebben, die in dit verband wel – tamelijk oneerbiedig en bovendien onterecht – als ‘restrechter’ wordt aangeduid. Het ontbreken van een *effective remedy* zou in strijd zijn met de *fair trial*-bepaling van artikel zes van het Europese mensenrechtenverdrag, maar het zou ook in strijd komen met het effectiviteitsbeginsel waaraan het Hof van Justitie de beschikbaarheid van adequate rechtsbescherming toetst.²
52. De Europese rechter is over de beantwoording van deze vraag voor onze zaak volstrekt duidelijk: de burger moet een luchtkwaliteitsplan via de rechter kunnen afdwingen, zie *Janecek, ClientEarth en Cie. / Bulgarije*.

Waterpakt

53. “Het is niet aan eisers en het is niet aan de rechter om de Staat der Nederlanden in het kader van de problematiek die hier aan de orde is op te dragen zeer specifieke maatregelen te treffen, na te laten of terug te draaien. De noodzakelijke keuzes moet gedaagde vooral zelf maken. [...]” (punt 35 van de dagvaarding)

² Rob Widdershoven, Het beginsel van effectieve rechtsbescherming, in afscheidsbundel voor Sacha Prechal

Met het Waterpakt-arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat de rechter de Staat niet mag veroordelen tot het realiseren van bepaalde wetgeving in formele zin. In latere rechtspraak heeft de Hoge Raad dit uitgebreid met wetgeving in materiele zin en vervolgens ook naar “lagere regelgeving”.

54. In deze zaak wordt de rechter niet gevraagd een wetgevingsbevel te geven. De reden daarvoor is dat de Staat volledig vrij is – uiteraard binnen de grenzen die het recht daar aan stelt – aan zijn onrechtmatig handelen een einde te maken op de wijze die hem het beste voorkomt, zolang maar 'op de kortst mogelijke termijn' overal aan de grenswaarden wordt voldaan. Eisers hebben op dat vlak ook geen enkele voorkeur voor de wegen die de Staat zou moeten bewandelen, want die keuze is een kwestie van smaak, van politiek, van beleid en van afwegingen maken; eisers houden zich daar verre van en vragen de rechter uitdrukkelijk niet om zich daar wel in te begeven. Het gaat om de uitkomst die straks voor eisers telt, niet meer en ook niet minder.
55. Het beroep dat de Staat destijds in de Urgenda-zaak op de Waterpakt-rechtspraak deed is door de rechtbank in zijn vonnis dan ook terecht verworpen, waarbij de rechtbank ook uitdrukkelijk heeft toegelicht dat en waarom de rechter in die zaak zeker niet op de stoel van de politiek was gaan zitten. In onze zaak is dat niet anders.
56. Voor zover in deze zaak wordt gevraagd de Staat te veroordelen tot het maken van een effectief luchtkwaliteitsplan, komt toewijzing van die vordering niet in de buurt van wetgeving en dus ook niet in de buurt van het uit de rechtspraak voortvloeiende verbod op het geven van een wetgevingsbevel. Zou de Staat menen dat het verbod op het geven van een wetgevingsbevel is hier op de een of andere wijze ook zou gelden – eisers zouden niet weten waarom – en zou de rechtbank dat standpunt niet meteen al verwerpen, dan zou het voor de hand liggen terzake eerst vragen te stellen aan het Hof van Justitie in Luxemburg. Immers, dit Hof heeft juist meerdere malen beslist dat de burger recht heeft op een luchtkwaliteitsplan en dat de rechter dat recht ook moet (kunnen) honoreren. Deze rechtspraak kan de rechtbank niet passeren, en zeker niet zonder duidelijke aanwijzingen ter zake van diezelfde Europese rechter.
57. In de Waterpakt-zaak was overigens ook niet gevorderd de Staat te veroordelen tot wetgeving; gevorderd was de Staat te veroordelen “al het nodige te doen” teneinde te bereiken dat het Nederlandse oppervlaktewater de Europese gezondheidsnormen zou voldoen. Die vordering werd ook “gewoon” door de rechtbank toegewezen. In hoger beroep stelde de Staat dat het toewijzen van die vordering gelijk zou staan aan het geven van een wetgevingsbevel aan de Staat. Dat was helemaal niet zo, want ook in die zaak had de Staat ruime keuzemogelijkheden om een einde aan het onrechtmatig geoordeelde handelen te maken. Maar het Hof toonde zich gevoelig voor het standpunt van de Staat en overwoog in zijn arrest dat het hier om wetgeving in formele zin zou (moeten) gaan. Dat oordeel bleek in cassatie onaantastbaar. Wat dat betreft zou het wenselijk zijn als de rechtbank bij de dezerzijds verzochte toewijzing

van het gevorderde overwegingen zoals in de Urgenda-uitspraak op dit punt voorkomen over te nemen en uitdrukkelijk te overwegen dat de rechtbank met dit vonnis geen instructie geeft met betrekking tot de wijze waarop de Staat zijn onrechtmatig handelen dient te beëindigen.

Het gevorderde

Eisers merken op dat de Staatssecretaris onlangs heeft uitgesproken dat het NSL een nationaal instrument is dat niet wordt geregeld in de Richtlijn (zie prod. 20, pagina 8, antwoord 33). Daarmee krijgen de vorderingen waarin gevraagd wordt de Staat te veroordelen tot het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van de Richtlijn extra reliëf.

Tegen de achtergrond van het voorgaande behoeft het gevorderde op dit moment geen nadere toelichting met dien verstande dat de gevorderde termijnen “binnen zes maanden na datum dagvaarding” ernstig behoefte hebben aan invulling van het “althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn”.

Aldus handhaven eiseressen het door hen in deze zaak gevorderde onverkort.