

Uitspraken
zaaknummer 200704973/1
datum van uitspraak woensdag 26 maart 2008
tegen de minister van Verkeer en Waterstaat

proceduresoort Hoger beroep
rechtsgebied Kamer 3 - Hoger Beroep -
Wegenverkeerswet

 [Print deze uitspraak](#)
 [E-mail deze uitspraak](#)

200704973/1.

Datum uitspraak: 26 maart 2008.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak in zaak nr. AWB 05/5904 van de rechtbank Amsterdam van 24 mei 2007
in het geding tussen:

appellante

en

de minister van Verkeer en Waterstaat.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2005 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de minister) het verzoek van de Vereniging Milieudefensie (hierna: Milieudefensie) om voor elf Rijkswegtrajecten de maximumsnelheid te verlagen tot 80 kilometer per uur afgewezen.

Bij besluit van 21 december 2005 heeft de minister het door Milieudefensie daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2007, verzonden op 6 juni 2007, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) het daartegen door Milieudefensie ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Milieudefensie bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 juli 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 14 augustus 2007.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 januari 2008, waar Milieudefensie, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van den Biesen, advocaat te Amsterdam, mr. A.M. Nijboer, J. Wijnhoven en I. Stumpe, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.H. Geerdink, advocaat te Den Haag, drs. J. Bastinck, drs. P.W. van Gemeren, mr. H.H.L. Krans en ir. H.J. Stoelhorst, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;

- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. het in standhouden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Ingevolge het tweede lid kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot:

- a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;
- b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

2.1.1. Ingevolge artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer vermeldt de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

2.1.2. In artikel 4, eerste lid, in samenhang met bijlage II, deel I, van Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (hierna: de Dochterrichtlijn) is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, stikstofoxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van 1 januari 2010 de in de bijlage vermelde grenswaarden niet overschrijden.

In artikel 5, eerste lid, in samenhang met bijlage III, deel I, is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM10 in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van 1 januari 2005 de in de bijlage bij Fase 1 vermelde grenswaarden niet overschrijden.

2.1.3. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005), zoals dit ten tijde van belang luidde, nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassing van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10), lood, koolmonoxide en benzeen in acht.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, voor zover hier van belang, treffen bestuursorganen tevens maatregelen teneinde overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde als bedoeld in paragraaf 2 zo spoedig mogelijk te beëindigen of zoveel mogelijk te voorkomen.

2.2. Niet in geschil is dat op de wegvakken waarop het verzoek om verlaging van de maximumsnelheid betrekking heeft, de bij het Blk 2005 vastgestelde grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide, welke grenswaarden overeenkomen met die vermeld in de Dochterrichtlijn, worden overschreden. Aan de grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM10) moest op 1 januari 2005 zijn voldaan. Aan de grenswaarde voor stikstofdioxide dient op 1 januari 2010 te worden voldaan.

Evenmin is in geschil dat artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005 niet van toepassing is, omdat de weigering de gevraagde verkeersmaatregelen te treffen geen gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit als bedoeld in die bepaling en dat de weigering daarom niet in strijd is met artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005.

2.3. De minister heeft geweigerd de door Milieudefensie gevraagde maatregelen te nemen, onder verwijzing naar het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 en aanvullende maatregelen, later opgenomen in het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2005 en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Daarnaast heeft hij zich gebaseerd op het door hem gevoerde beleid inzake de vaststelling van locaties waar de 80 km/uur-maatregel een substantiële bijdrage zou kunnen leveren aan het bereiken van de Europese normen voor luchtkwaliteit en heeft hij vastgesteld dat geen feiten of bezwaren naar voren zijn gebracht die zijn aan te merken als bijzondere omstandigheden die gelet op de belangen die Milieudefensie voorstaat, nopen tot afwijking van dit beleid.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat de minister alle belangen bij de besluitvorming heeft betrokken, dat hij daarbij aan milieubelangen ruimschoots aandacht heeft geschonken, en dat hij de voor- en nadelen van het gevraagde besluit uitgebreid heeft gewogen. De rechtbank is niet gebleken dat de minister bij de afweging van belangen onzorgvuldig te werk is gegaan of dat aan de belangenafweging onjuiste uitgangspunten ten grondslag zijn gelegd.

De rechtbank heeft verder overwogen dat de uitgangspunten die de minister hanteert bij de invoering van een maximumsnelheid van 80 kilometer per uur, de zogenoemde Overschiecriteria, onjuist noch onredelijk zijn. De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat het gaat om betrekkelijk ingrijpende maatregelen, die slechts onder bepaalde omstandigheden een substantieel positief effect hebben op de luchtkwaliteit. Daarnaast heeft de minister gewicht mogen hechten aan de effecten van de maatregelen op de verkeersveiligheid, de doorstroming en de geluidoverlast. De rechtbank is niet gebleken dat het standpunt van de minister dat de betrokken trajecten niet aan bedoelde uitgangspunten voldoen, onjuist is.

2.5. Milieudefensie bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat de minister de Overschiecriteria ten grondslag heeft mogen leggen aan zijn besluit. Zij betoogt dat in een zogenoemde overschrijdingssituatie maatregelen die een positief effect zouden kunnen hebben op de luchtkwaliteit en geen nadelig effect hebben op andere gebieden niet onbenut mogen worden gelaten. De rechtbank heeft volgens Milieudefensie verder ten onrechte overwogen dat niet is gebleken dat de door haar genoemde trajecten niet voldoen aan de Overschiecriteria, nu de minister het effect van de door haar gevraagde verkeersbesluiten niet heeft onderzocht en dus evenmin heeft onderzocht of de trajecten voldoen aan de criteria. Aangaande de overweging van de rechtbank dat de maatregel om een snelheid van 80 kilometer per uur in te voeren slechts onder bijzondere omstandigheden een substantieel positief effect heeft, heeft Milieudefensie gewezen op een berekening van het Milieu- en Natuurplanbureau, waaruit zou blijken dat de gevraagde besluiten een aanzienlijke positieve bijdrage leveren aan het oplossen van de luchtkwaliteitsproblemen. De minister heeft dit niet bij zijn beoordeling betrokken, aldus Milieudefensie. Tot slot betoogt Milieudefensie nog dat negatieve effecten op de verkeersveiligheid en de geluidoverlast zich als gevolg van de gevraagde maatregelen niet zullen voordoen. Eventuele effecten op de doorstroming had de minister moeten onderzoeken.

2.6. De Afdeling stelt voorop dat de minister bij het nemen van verkeersbesluiten, zoals die waar Milieudefensie om heeft verzocht, een ruime beoordelingsmarge toekomt. Het is aan

de minister om alle daarbij betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter zal zich bij de beoordeling van de weigering zo'n besluit te nemen terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of die weigering strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel of sprake is van zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot die weigering is kunnen komen.

2.6.1. De belangen die een rol kunnen spelen bij de afweging of een verkeersbesluit wordt genomen, zijn vermeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Daartoe behoort ook het milieubelang. Bij de weging van dat belang zal moeten worden betrokken de omstandigheid dat het Blk 2005 verplicht tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in een situatie waarin het verkeer een belangrijke bron van de luchtverontreiniging is. Dat betekent evenwel niet dat op het bevoegde bestuursorgaan in die situatie de verplichting rust zonder nadere afweging in het licht van andere belangen en alternatieve maatregelen bepaalde hem voorgelegde concrete verkeersmaatregelen te treffen, die een positief effect zouden kunnen hebben op de luchtkwaliteit. Het is aan het bestuursorgaan te bepalen welke concrete maatregelen moeten worden getroffen.

2.6.2. De minister heeft bij de selectie van wegen waar de maximum snelheid tot 80 km/uur wordt verlaagd, als uitgangspunt genomen dat een zodanige verlaging, gelet op de ingrijpende gevolgen hiervan en de overige belangen waarmee rekening dient te worden gehouden, slechts gewenst is, indien deze een substantiële bijdrage zou kunnen leveren aan het bereiken van de Europese normen voor luchtkwaliteit. Dit uitgangspunt komt de Afdeling niet onredelijk voor. Ter ontwikkeling van een beleid om te bepalen op welke plaatsen de 80 km/uur-maatregel een zodanige substantiële bijdrage zou kunnen leveren, heeft het RIVM in een rapport van augustus 2003 op grond van grofmazige criteria de zogenoemde hotspots langs drukke wegen in stedelijk gebied geïnventariseerd die voor een 80 km/uur-maatregel in aanmerking zouden kunnen komen. Rijkswaterstaat heeft vervolgens een fijnmaziger onderzoek ingesteld waarin ook indicaties als wegdek, verhoogde of verlaagde ligging en de aanwezigheid van geluidschermen zijn betrokken. Uit dit onderzoek zijn negen hotspots naar voren gekomen. Vervolgens is bezien op welke van deze hotspots de 80 km/uur-maatregel zinvol is, mede gezien de andere daarbij betrokken belangen zoals het effect van de maatregel op de verkeersveiligheid, de doorstroming en de geluidsoverlast. Dit is gebeurd aan de hand van een aantal criteria die zijn opgesteld op basis van ervaringen, opgedaan bij een in Overschie gehouden proef. Dit heeft geleid tot het besluit om op vier extra wegvakken een snelheidsverlaging tot 80 km/uur in te voeren. Milieudefensie heeft die feitelijke grondslag van de selectie niet afdoende bestreden.

De minister heeft bij zijn afweging of, ter voldoening aan het verzoek van Milieudefensie, ook op andere dan deze vier trajecten een snelheidsbeperking tot 80 km/uur nodig dan wel gewenst is, de eerder verrichte selectie mogen betrekken, evenals het daaraan ten grondslag liggende onderzoek, waaruit onder meer is gebleken dat de mogelijke effecten van een snelheidsverlaging op de luchtkwaliteit sterk afhankelijk zijn van factoren betreffende de uitgangssituatie op de weg, zoals de verhouding vrachtwagens/personenwagens, de mate van congestie, de aanwezigheid van weefvakken of invoegstroken, de dynamiek van het verkeer, de lokale achtergrondniveaus en de ligging van de weg ten opzichte van de bebouwing. Tevens heeft de minister in aanmerking mogen nemen dat het besluit tot snelheidsverlaging op vier extra wegvakken deel uitmaakt van een door de regering samengesteld pakket aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. In het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 is beschreven welke maatregelen op verschillende niveaus worden genomen of in voorbereiding zijn ter vermindering van de hoeveelheid zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide in de lucht. Voor de sector

verkeer betreffen deze maatregelen de fiscale stimulering van roetfilters bij nieuwe dieselpersonenauto's, stimulering van nieuwe dieselpersonenauto's die vervroegd voldoen aan normen voor zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide, het schrappen van het grijs kenteken voor particulier gebruik, de fiscale stimulering van de vervroegde introductie van schonere vrachtwagens en bussen en een subsidieregeling voor schonere motoren voor de binnenvaart. Nadien is door het kabinet besloten tot aanvullende maatregelen, waaronder een subsidieregeling om roetfilters in te bouwen, het stimuleren van schoner lokaal vervoer zoals schone bussen en vuilniswagens en een structurele financiering van de stimuleringsregeling om schone vrachtauto's sneller de weg op te krijgen door middel van de milieuinvesteringsaftrek.

Gelet op dit samenhangende pakket aan maatregelen dat wordt getroffen ter verbetering van de luchtkwaliteit, heeft de minister zich door wat betreft snelheidsverlagende maatregelen voor een selectie en afweging als hiervoor beschreven te kiezen, niet een onjuist gebruik gemaakt van de hem toekomende discretionaire bevoegdheid. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de minister juist de door Milieudefensie gevraagde maatregelen had moeten nemen. In redelijkheid heeft hij kunnen besluiten deze te weigeren.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. G.J. van Muijen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Klein

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 maart 2008.