

Rechtbank Den Haag

Zitting van 9 november 2016

Zaak- / rolnummer C/09/00516573 [2016/975]

Conclusie van antwoord

inzake

**Staat der Nederlanden, Ministerie van
Infrastructuur en Milieu,**

waarvan de zetel is gevestigd te Den Haag,

gedaagde,

advocaten: mr. G.J.H. Houtzagers en

mr. E.H.P. Brans

tegen

Vereniging Milieudefensie,

waarvan de zetel is gevestigd te Amsterdam,

Stichting Adem Rotterdam,

waarvan de zetel is gevestigd te Rotterdam,

en **57 natuurlijke personen,**

woonachtig in Nederland,

eisers,

advocaat: mr. A.H.J. van den Biesen

	Inhoud	
1	Inleiding	p. 4
	Deel 1. Achtergronden en feiten	p. 6
2	Positieve trend luchtkwaliteit	p. 6
3	Actuele stand van zaken luchtkwaliteit	p. 11
4	Wettelijk kader	p. 14
	- Richtlijn 2008/50/EG	p. 14
	- Europese Richtlijn geïmplementeerd in Wet milieubeheer	p. 17
	- Voldoen grenswaarden is gezamenlijke opgave overheden	p. 19
5	Het NSL	p. 21
	- Systeem gericht op behalen grenswaarden	p. 21
	- De NSL-Rekentool	p. 25
	- Jaarlijkse kwaliteitstoets rekenresultaten	p. 26
6	Onzekerheidsmarge luchtkwaliteit	p. 27
7	Hoe verhoudt de luchtkwaliteit in Nederland zich tot de grenswaarden uit de Wet milieubeheer?	p. 30
	- Vrijwel overal wordt aan de grenswaarden voldaan	p. 30
	- Resterende overschrijdingen NO ₂	p. 31
	- Prognose NO ₂ 2020	p. 36
	- Resterende overschrijdingen PM ₁₀	p. 37
	- Prognose 2020 PM ₁₀	p. 39
8	Maatregelen overheden verbetering luchtkwaliteit	p. 41
	- Inleiding	p. 41
	- Maatregelen NSL	p. 41
	- Verlenging NSL	p. 45
	- Actieplan Luchtkwaliteit	p. 46
	- Maatregelen PM ₁₀ veehouderijen	p. 47
	- Eisers verlangen ten onrechte generieke maatregelen	p. 48
	- Tussenconclusie	p. 51
9	WHO Air Quality Guidelines	p. 51
	- Richtwaarden WHO Air Quality Guidelines	p. 51
	- Status WHO Air Quality Guidelines	p. 52
10	Herziening EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen	p. 55
	Deel 2. Juridisch kader	p. 55
11	Inleiding	p. 55
12	Vordering eisers	p. 56
13	Ontvankelijkheid	p. 58
14	Geen onrechtmatig handelen of nalaten	p. 61
	- Nederland handelt niet in strijd met de Wet milieubeheer of Richtlijn 2008/50/EG	p. 62
	- Nederland handelt niet in strijd met artikel 21 Gw	p. 66

	- Nederland handelt niet in strijd met EVRM, IVBPR en IVESCR	p. 67
	- Preventie- en voorzorgbeginsel	p. 72
15	Mogelijkheden voor de Staat om de gevorderde maatregelen te nemen	p. 74
16	Artikel 6:168 BW	p. 77
17	Uitvoerbaar bij voorraad	p. 79
18	Bewijs	p. 80
19	Conclusie	p. 80
	Overzicht producties	

Gedaagde, hierna aangeduid als: '**de Staat**', heeft kennisgenomen van de namens eisers, hierna gezamenlijk aangeduid als: '**eisers**' en onderscheidenlijk als respectievelijk: '**Milieudefensie**' en '**Stichting Adem**' en '**individuele eisers**', tenzij anders aangegeven, uitgebrachte dagvaarding en doet naar aanleiding daarvan voor antwoord het volgende zeggen:

1 Inleiding

- 1.1 Deze procedure betreft, kort gezegd, de rechtmatigheid van het handelen van de Staat ter zake van luchtkwaliteit in Nederland. Eisers stellen dat de Staat stelselmatig tekort schiet bij het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland, hetgeen ertoe zou leiden dat "wij allen in Nederland gemiddeld 13 maanden korter leven dan wij zouden doen als de luchtkwaliteit wel in orde was".¹ Eisers verwijten de Staat zijn verplichtingen jegens eisers, strekkende tot een effectieve bescherming van eisers recht op leven, recht op gezondheid, op een gezonde leefomgeving en een eerbiediging van eisers familie- en privéleven, niet na te komen. Dat is primair het geval omdat Nederland niet zou voldoen aan de '*Air quality guidelines*' van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en, subsidiair, aan de grenswaarden uit de Richtlijn 2008/50/EG en de Wet Milieubeheer (Wm), al dan niet gecorrigeerd door een onzekerheidsmarge van 10 microgram per m³.
- 1.2 Met betrekking tot Richtlijn 2008/50/EG wordt gesteld dat de Staat op basis van de richtlijn gehouden zou zijn er zorg voor te dragen dat in heel Nederland geen overschrijdingen plaatsvinden van de in deze richtlijn opgenomen grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}) en voorts dat de Staat op basis van het voorzorg- en preventiebeginsel gehouden is om een veiligheidsmarge te hanteren en derhalve uit te gaan van lagere waarden dan de in Richtlijn 2008/50/EG opgenomen grenswaarden.
- 1.3 Het niet of niet op korte termijn voldoen aan "de norm die tot uitdrukking is gebracht in de WHO-*guidelines* voor luchtkwaliteit"², dan wel de verplichtingen die voor Nederland voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG, al dan niet gecorrigeerd door een veiligheidsmarge, zou onrechtmatig zijn jegens eisers.
- 1.4 De Staat stelt zich op het standpunt niet onrechtmatig te handelen jegens eisers.
- 1.5 Onderstaand gaat de Staat eerst in op de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG, alsook de wijze waarop Nederland de richtlijn heeft geïmplementeerd in het nationale recht, in de Wet milieubeheer, en uitvoering geeft aan de richtlijn en de Wet milieubeheer. Ook wordt ingegaan op de manier waarop in

¹ Zie dagvaarding achter 2.

² Zie dagvaarding, op pag. 52.

Nederland wordt nagegaan of de luchtkwaliteit voldoet aan de grenswaarden zoals opgenomen in de richtlijn en de Wet milieubeheer en wat de effecten zijn van de maatregelen die Nederland neemt om de luchtkwaliteit te verbeteren. Aangegeven wordt dat de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan Richtlijn 2008/50/EG en aan de Wet milieubeheer, heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit. Weliswaar is de luchtkwaliteit op enkele plaatsen in het land nog niet zodanig dat overal wordt voldaan aan de grenswaarden, maar het aantal overschrijdingen en het aantal personen dat aan een overschrijding wordt blootgesteld is aanzienlijk beperkter dan eisers uw rechtbank willen doen geloven.

Van de circa 320.000 toetspunten in Nederland, laten er langs wegen nog 99 een overschrijding zien van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ en 54 van de grenswaarde voor de etmaalgemiddelde concentratie PM₁₀.³ Verder laten van de 2.678 toetspunten nabij veehouderijen 46 een overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀.⁴

- 1.6 Vervolgens wordt ingegaan op de WHO '*Air quality guidelines*'. Ingegaan zal worden op de aard en inhoud van deze '*guidelines*' en de betekenis ervan voor hetgeen in deze procedure aan de orde is. Daarna zal in worden gegaan op het hier geldende juridisch kader. Betoogd zal worden dat eisers niet ontvankelijk zijn ter zake van (een deel van) hun vorderingen, dat geen sprake is van een onrechtmatig handelen of nalaten van de Staat en dat de Staat maatregelen neemt om de periode van overschrijding van de grenswaarden uit de richtlijn en de Wet milieubeheer – die, zoals eerder opgemerkt, beperkt zijn - zo kort als mogelijk te laten zijn. In kader merkt de Staat nu alvast het volgende op.
- 1.7 Het verbeteren van de luchtkwaliteit is een complexe maatschappelijke opgave. Het luchtkwaliteitsbeleid van de Staat is gericht het bereiken van de grenswaarden uit de richtlijn en de Wet milieubeheer. Het luchtkwaliteitsbeleid betreft, zoals al het milieubeleid, het zoeken van een balans tussen belangen van gezondheid, milieu en economische en maatschappelijke belangen. De grenswaarde vormt dan ook geen norm waar altijd, overal en op ieder moment aan moet worden voldaan. Indien overschrijdingen zich voordoen dient het beleid erop gericht te zijn alle passende maatregelen te nemen om de overschrijding zo kort mogelijk te laten duren.
- 1.8 De afgelopen jaren is de luchtkwaliteit in Nederland zeer sterk verbeterd, maar op lokale punten blijkt het zeer ingewikkeld te zijn om de grenswaarden te halen. Er zijn beperkt maatregelen beschikbaar om op korte termijn te kunnen voldoen aan de

³ Zeer waarschijnlijk zijn dit er zelfs maar 32; zie conclusie van antwoord achter 7.26

⁴ Zie conclusie van antwoord achter 3.11

grenswaarden en in veel gevallen zijn hier hoge (maatschappelijke) kosten mee gemoeid en moeten deze maatregelen worden uitgevoerd door anderen dan de Staat.

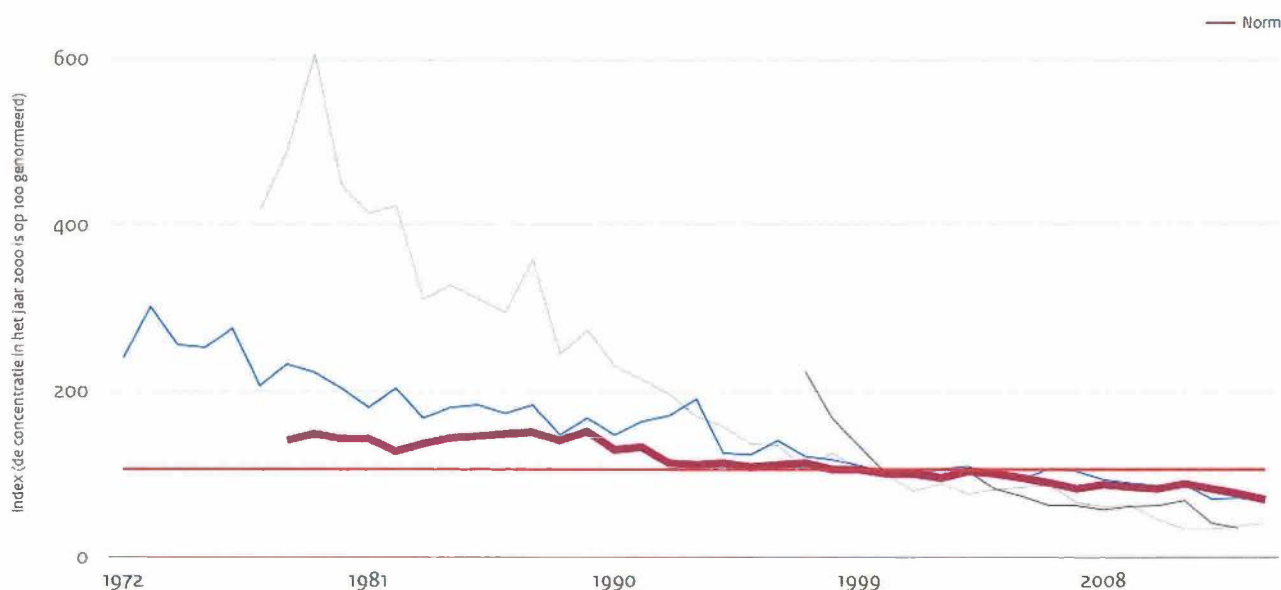
- 1.9 Het beleid van de Staat en de overige betrokken overheden blijft gericht op het zo snel mogelijk bereiken van de grenswaarde op deze lokale knelpunten. Daar waar het mogelijk is streeft de Staat zelfs naar een nog verdere verbetering, zodat op termijn ook de WHO-streefwaarden worden gehaald.
- 1.10 De Staat betwist al hetgeen de eisers bij inleidende dagvaarding hebben gesteld, behoudens voor zover uit het navolgende van een uitdrukkelijke erkenning blijkt.
- 1.11 Bij deze conclusie behoren 16 producties die door de Staat samen met de onderhavige conclusie in geding worden gebracht. Aan het einde van deze conclusie is een overzicht opgenomen van deze producties. De producties die door de Staat in geding worden gebracht worden aangeduid met "St." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie. De producties die door eisers in geding zijn gebracht worden aangeduid met "E." en dan vervolgens het nummer van de betreffende productie.

Deel I. Achtergronden en feiten

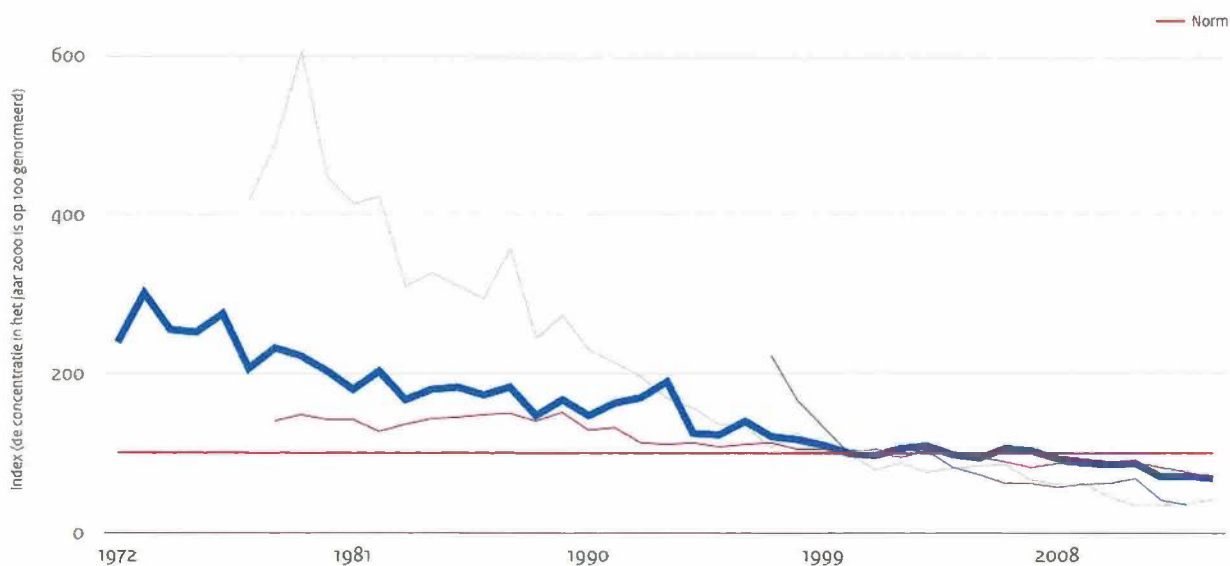
2 Positieve trend luchtkwaliteit

- 2.1 Eisers schetsen een doembeeld van de luchtkwaliteit in Nederland. Volgens eisers staat vast dat de slechte kwaliteit van de lucht die iedereen die zich in Nederland bevindt inademt, er toe leidt dat "wij allen in Nederland gemiddeld 13 maanden korter leven dan wij zouden doen als de luchtkwaliteit wel in orde was".⁵ Het beeld dat eisers schetsen is onjuist.
- 2.2 Feit is dat de luchtkwaliteit in Nederland in decennia niet zó goed is geweest als nu.
- 2.3 In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de concentratie NO₂ van 1972 tot nu opgenomen (de dikke rood/paarse lijn). Er is duidelijk sprake van een positieve trend.

⁵ Zie dagvaarding achter 2.



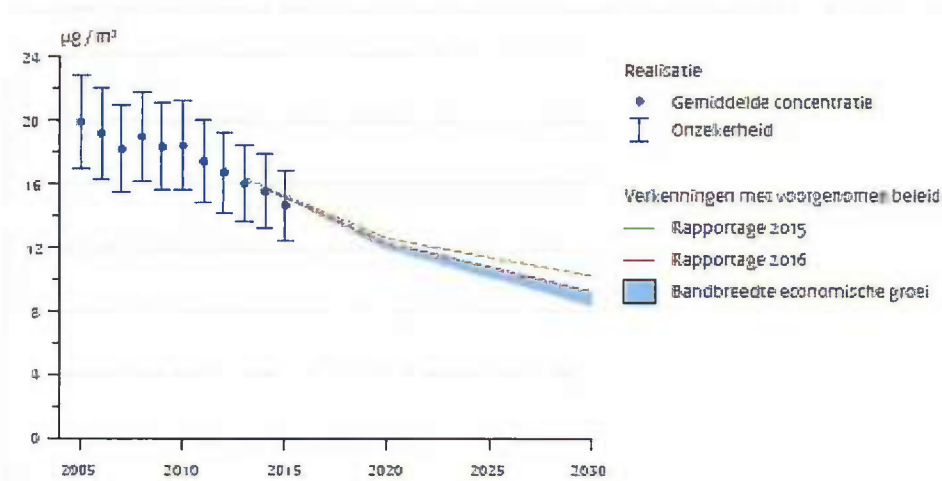
- 2.4 Ook voor fijn stof is er sprake van een positieve trend. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de concentratie PM_{10} van 1972 tot nu opgenomen (de dikke blauwe lijn).



Bron grafieken onder 2.3 en 2.4: website RIVM, geraadpleegd [11 oktober 2016] (<http://www.rivm.nl/media/milieu-en-leefomgeving/hoeschoonisonzelucht/>).

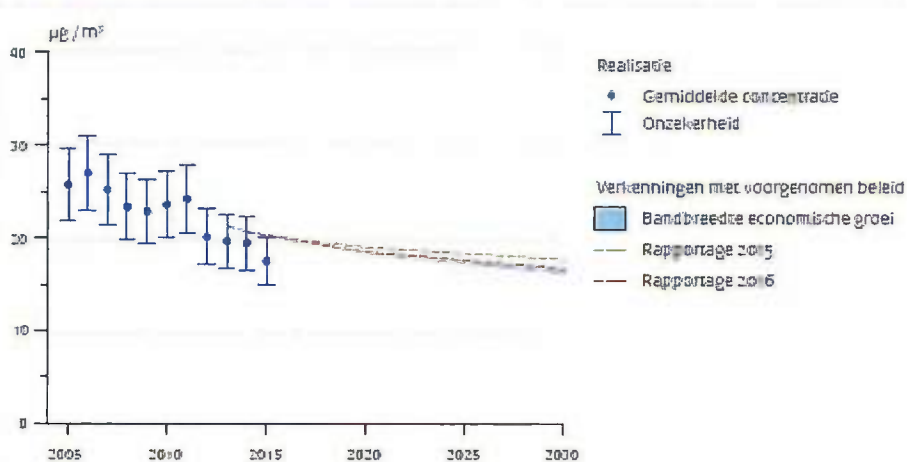
- 2.5 Uit de rapportage Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland van het RIVM van 2016 volgt dat de grootschalige NO_2 - en PM_{10} -concentraties in de afgelopen jaren sterk zijn gedaald en ook verder zullen blijven dalen (**prod. St. 1**).

Figuur 5.3 Grootschalige NO₂-concentratie



De concentratie, gemiddeld over Nederland, op basis van het vaststaande en voorgenomen beleid is weergegeven als een bandbreedte vanwege de onzekerheid in economische groei. De nieuwe GCN-kaarten zijn gebaseerd op de bovenkant van deze bandbreedte. De realisatie (stippen met onzekerheidsmarge van ongeveer 15 procent (1 sigma)) zijn bepaald met de actuele meteorologie en gekalibreerd aan de hand van metingen.

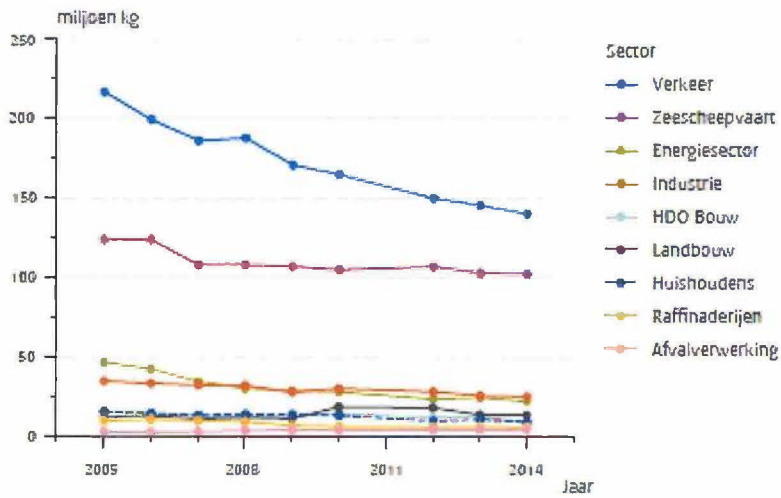
Figuur 5.6 Grootschalige PM₁₀-concentratie



De concentratie, gemiddeld over Nederland, op basis van het vaststaande en voorgenomen beleid is weergegeven als een bandbreedte vanwege de onzekerheid in economische groei. De nieuwe GCN-kaarten zijn gebaseerd op de bovenkant van deze bandbreedte. De realisatie (stippen met onzekerheidsmarge van ongeveer 15 procent (1 sigma)) zijn bepaald met de actuele meteorologie en gekalibreerd aan de hand van metingen.

- 2.6 Uit dezelfde rapportage volgt ook dat de NO_x-emissies (waarvan NO₂ onderdeel uitmaakt) voor de verschillende sectoren zijn teruggebracht, met name voor de sector met de meeste NO_x-emissies, te weten verkeer.

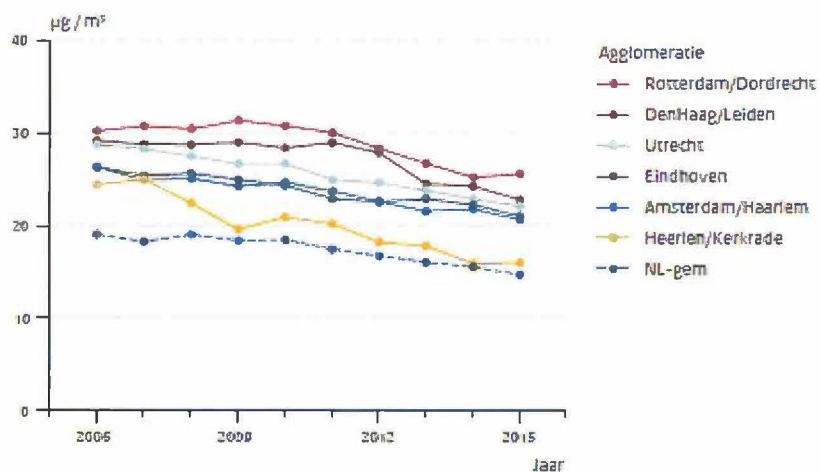
Figuur 6.2 Verloop van de NO_x -emissies



Deze emissies zijn gebruikt in de berekening van de GCN-kaarten van een gepasseerd jaar. Bijvoorbeeld: de emissies van 2014 zijn in de 2016-rapportage gebruikt voor de GCN-kaarten van 2015.

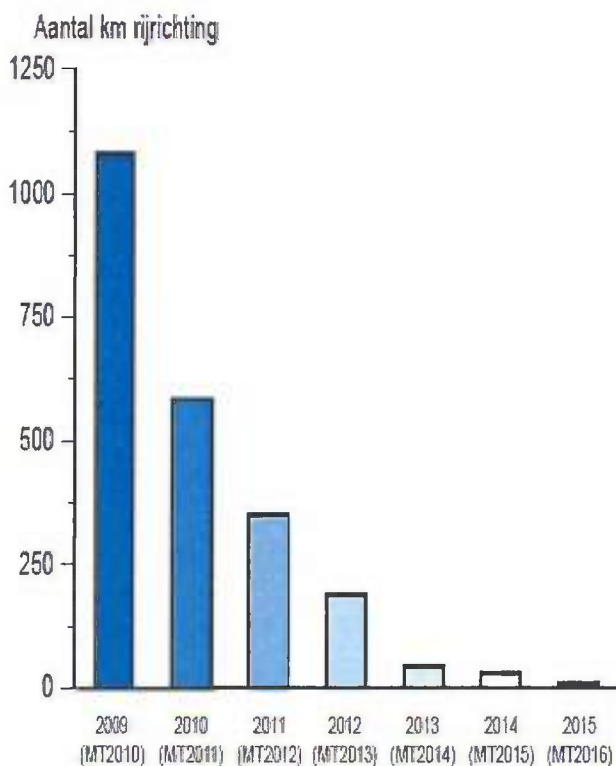
2.7 Uit de rapportage van het RIVM blijkt ook dat de NO_2 -concentraties in de agglomeraties sterk zijn teruggelopen.

Figuur 6.9 NO_2 -concentraties per agglomeratie



- 2.8 Het aantal overschrijdingen van de jaargemiddelde concentratie NO_2 (concentratie > $40,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$) langs wegen is zeer scherp afgenomen. Onderstaande tabel uit de NSL-Monitoring 2016 laat dat duidelijk zien.

Aantal km rijrichting waarbij de jaargemiddelde concentratie $\text{NO}_2 > 40,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$



Bron: NSL-Monitoringsrapportage 2016, blz. 25.

- 2.9 Al met al moet geconcludeerd worden dat het beleid van de Staat inzake luchtkwaliteit per saldo een groot positief effect tot gevolg heeft. Prof. Backes verwoordt het in zijn artikel in Milieu en Recht als volgt:

“Vaststaat dat de luchtkwaliteit in de afgelopen veertig jaar enorm of “spectaculair” is verbeterd. Een successtory dus.”⁶

⁶ Zie Prof. C. Backes, De lucht geklaard?, 3 april 2013 MenR 2013/68.

3 Actuele stand van zaken luchtkwaliteit

3.1 De meest actuele stand van de luchtkwaliteit in Nederland, volgt uit de Monitoringsrapportage NSL 2016 van het RIVM (**prod. St. 2**). De Monitoringsrapportage NSL 2016 geeft de luchtkwaliteit in Nederland voor het jaar 2015.

Uit de dagvaarding volgt dat ook eisers voor de stand van de luchtkwaliteit uitgaan van de gegevens uit de jaarlijkse monitoringsrapportage van het RIVM.⁷ Op het moment van schrijven van de dagvaarding was alleen de Monitoringsrapportage NSL 2015 beschikbaar.

3.2 Eisers noemen in hun dagvaarding drie luchtverontreinigende stoffen, te weten NO₂ (stikstofdioxide), PM₁₀ (fijn stof) en PM_{2,5} (een kleinere fractie van PM₁₀). NO₂ en PM₁₀ zijn in de praktijk kritische stoffen. Voor de overige stoffen waarvoor grenswaarden gelden, inclusief PM_{2,5}, wordt in Nederland in ieder geval aan die grenswaarden voldaan. Voor de drie door eisers genoemde stoffen volgt uit de Monitoringrapportage NSL 2016 het volgende:

- voor PM_{2,5} wordt in heel Nederland voldaan aan de grenswaarde;
- voor NO₂ wordt in het overgrote deel van Nederland voldaan aan de grenswaarden, er resteert nog een zeer beperkt aantal hardnekkige knelpunten langs (met name: binnenstedelijke) wegen;
- voor PM₁₀ wordt eveneens in het overgrote deel van Nederland voldaan aan de grenswaarden, er resteert nog een zeer beperkt aantal hardnekkige knelpunten langs wegen in gemeenten met een bovengemiddelde fijnstofbijdrage vanuit de sectoren veehouderij of industrie en een eveneens zeer beperkt aantal overschrijdingen bij veehouderijen.

NO₂

3.3 Voor NO₂ is de gemiddelde concentratie waar de bevolking aan wordt blootgesteld tussen 2010 en 2015 met ruim 5 µg/m³ (ruim 20%) gedaald. De bevolkingsgewogen jaargemiddelde concentratie NO₂ is voor heel Nederland gemiddeld 19,3 µg/m³. Voor de periode tot en met 2020 wordt een verdere daling verwacht.

⁷ Zie de dagvaarding, achter 7.

Tabel 6 Bevolkingsgewogenconcentratie NO₂ gemiddeld per provincie in µg/m³.

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Drenthe	15,0	14,8	14,3	13,0	13,3	11,7	10,1
Flevoland	19,7	19,1	17,6	14,8	14,9	15,2	12,3
Friesland	14,0	13,8	13,2	12,3	12,4	10,9	9,7
Gelderland	22,8	21,6	20,5	19,4	19,0	18,3	14,6
Groningen	14,7	15,3	14,7	13,7	13,9	12,1	10,7
Limburg	22,5	21,7	20,0	19,7	18,1	18,2	14,5
Noord-Brabant	24,9	23,5	22,5	22,1	21,4	20,7	16,7
Noord-Holland	24,5	23,9	22,2	20,1	20,5	20,0	16,8
Overijssel	20,0	18,1	17,3	15,7	16,0	14,9	12,3
Utrecht	26,4	24,9	24,4	22,2	21,8	21,3	17,8
Zeeland	22,2	21,0	18,6	18,7	17,1	16,6	15,7
Zuid-Holland	30,7	30,5	28,6	25,7	25,1	24,1	20,7
Nederland	24,5	23,3	22,1	20,5	20,1	19,3	16,1

Bron: Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 34.

- 3.4 Er is sprake van een overschrijding van de grenswaarden voor NO₂ op 99 van de circa 320.000 toetspunten in Nederland.⁸ Er is dus op 0,03% van alle toetspunten sprake van een overschrijding.
- 3.5 Dat betekent dat circa 1.650 personen worden blootgesteld aan concentraties boven de grenswaarden voor NO₂. Dat is minder dan 0,01% van de inwoners van Nederland.⁹
- 3.6 Deze overschrijdingen bevinden zich met name op binnenstedelijke locaties (in de Randstad) met veel verkeer.

PM₁₀

- 3.7 Voor PM₁₀ is de gemiddelde concentratie waaraan de bevolking wordt blootgesteld tussen 2010 en 2015 met ruim 6 µg/m³ (circa 25%) gedaald. De bevolkingsgewogen jaargemiddelde concentratie PM₁₀ is voor heel Nederland gemiddeld 18,4 µg/m³. Voor de periode tot en met 2020 wordt geen verdere daling verwacht.

⁸ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 53.

⁹ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 36.

Tabel 7 Bevolkingsgewogenconcentratie PM_{10} gemiddeld per provincie in $\mu\text{g}/\text{m}^3$

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020
Drenthe	22,0	22,3	18,6	17,7	17,8	15,6	16,7
Flevoland	23,5	24,1	19,9	18,9	19,0	17,0	18,2
Friesland	21,2	21,7	17,4	16,6	16,6	14,6	16,0
Gelderland	25,2	25,8	22,4	21,3	21,2	19,1	19,9
Groningen	21,7	21,7	17,8	16,9	17,1	14,9	16,1
Limburg	25,9	25,3	22,6	22,6	21,2	19,3	20,0
Noord-Brabant	26,1	26,4	22,9	22,3	21,8	19,5	20,8
Noord-Holland	25,2	25,9	21,3	20,2	20,5	18,3	19,8
Overijssel	23,7	24,3	20,9	19,7	19,9	17,7	18,5
Utrecht	25,9	26,8	23,0	21,8	21,9	19,6	20,7
Zeeland	24,1	24,4	19,4	19,4	18,4	16,4	18,8
Zuid-Holland	26,1	26,9	22,1	21,4	21,3	19,0	20,7
Nederland	25,1	25,6	21,6	20,8	20,6	18,4	19,7

Bron: Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 34.

- 3.8 Er is langs wegen slechts sprake van een overschrijding van de grenswaarden voor PM_{10} op 54 van de circa 320.000 toetspunten in Nederland.^{10, 11} Er is dus op minder dan 0,02% van alle toetspunten sprake van een overschrijding.
- 3.9 Dat betekent dat circa 1.000 personen worden blootgesteld aan concentraties boven de grenswaarden voor PM_{10} . Dat is minder dan 0,006% van de inwoners van Nederland.¹²
- 3.10 Deze resterende overschrijdingen bevinden zich langs wegen binnen gemeenten met een bovengemiddelde fijnstofbijdrage vanuit de sectoren veehouderij of industrie.¹³
- 3.11 Daarnaast wordt op 46 van de 2.678 toetspunten nabij veehouderijen niet voldaan aan de grenswaarden voor PM_{10} . Dit komt door de emissies van 34 veehouderijen in combinatie met de hoge achtergrondconcentratie.¹⁴ Hiervoor is niet uitgerekend hoeveel personen er aan deze overschrijdingen worden blootgesteld. In de monitoringsronde 2014 zijn eenmalig blootstellingsberekeningen bij veehouderijen toegevoegd aan de blootstellingsresultaten. Vanwege de beperkte meerwaarde voor de blootstellingsresultaten voor Nederland als geheel is deze exercitie sindsdien niet meer herhaald. Het gaat hier om overschrijdingen in het agrarisch gebied, waar de bevolkingsdichtheid lager is. Aan deze overschrijdingen worden in totaal circa 100 – 200 personen blootgesteld.

¹⁰ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 53.

¹¹ Zeer waarschijnlijk zijn dit er zelfs maar 32; zie conclusie van antwoord achter 7.26.

¹² Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 36.

¹³ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 9/15.

¹⁴ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 28.

4 Wettelijk kader

Richtlijn 2008/50/EG

- 4.1 Voor de beoordeling van de luchtkwaliteit in Nederland is de Europese Richtlijn 2008/50/EG¹⁵ van belang. Deze richtlijn is erop gericht schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de menselijke gezondheid en het milieu te vermijden, te voorkomen of te verminderen. De richtlijn geeft hiervoor grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid voor de volgende stoffen: zwaveldioxide, stikstofdioxide, benzeen, koolmonoxide, lood en PM₁₀ (fijn stofdeeltjes kleiner dan 10 µm) en PM_{2,5} (fijn stofdeeltjes kleiner dan 2,5 µm) en stelt normen voor de beoordeling van de luchtkwaliteit.
- 4.2 De kritische stoffen voor Nederland waren ten tijde van de vaststelling van richtlijn 2008/50/EG, in 2008, stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}).
- 4.3 Voor NO₂ en voor PM₁₀ geeft Richtlijn 2008/50/EG de volgende grenswaarden en data waarop deze moeten zijn bereikt: ¹⁶

Middelingsstijd	Grenswaarde	Overschrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
Stikstofdioxide			
1 uur	200 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
Kalenderjaar	40 µg/m ³	50 % op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2010	van 1 januari 2010
PM₁₀			
Één dag	50 µg/m ³ ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	50 %	(¹)
Kalenderjaar	40 µg/m ³	20 %	(¹)

(¹) Reeds van kracht sinds 1 januari 2005.

¹⁵ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EU L 152/1).

¹⁶ Zie bijlage XI van Richtlijn 2008/50/EG.

- 4.4 Voor PM_{2,5} geeft Richtlijn 2008/50/EG de volgende grenswaarden en data waarop deze moeten zijn bereikt: ¹⁷

Middelingstijd	Grenswaarde	Overschrijdingsmarge	Datum waarop de grenswaarde moet zijn bereikt
FASE 1			
Kalenderjaar	25 µg/m ³	20 % op 11 juni 2008, op de daaropvolgende eerste januari en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0 % op 1 januari 2015	van 1 januari 2015
FASE 2 ⁽¹⁾			
Kalenderjaar	20 µg/m ³		van 1 januari 2020

⁽¹⁾ Fase 2 — de indicatieve grenswaarde wordt door de Commissie in 2013 herzien in het licht van nieuwe informatie over gevolgen voor gezondheid en milieu, technische haalbaarheid en ervaring die met de streefwaarde is opgedaan in de lidstaten.

- 4.5 Ingevolge artikel 22 van Richtlijn 2008/50/EG mag een EU-lidstaat het tijdstip waarop moet zijn voldaan aan de grenswaarden voor NO₂ met ten hoogste 5 jaar uitstellen – tot 1 januari 2015 – indien een luchtkwaliteitplan wordt opgesteld waarin wordt aangetoond dat de grenswaarden na verloop van dat uitstel alsnog kunnen worden bereikt.
- 4.6 Voor PM₁₀ kon een EU-lidstaat tot uiterlijk 11 juni 2011 worden vrijgesteld van de verplichting om te voldoen aan de daarvoor geldende grenswaarden, wederom indien een luchtkwaliteitplan wordt opgesteld waarin wordt aangetoond dat de grenswaarden na verloop van dat uitstel alsnog kunnen worden bereikt.
- 4.7 Om in aanmerking te komen voor uitstel/vrijstelling als bedoeld in artikel 22 van Richtlijn 2008/50/EG is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in concept aan de Europese Commissie toegestuurd (het NSL wordt hierna, achter 5.1 e.v., verder besproken). Bij beschikking van 7 april 2009 heeft de Europese Commissie formeel besloten geen bezwaar te maken tegen uitstel voor het voldoen aan de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ (de uurgemiddelde grenswaarde was nooit kritisch) tot uiterlijk 1 januari 2015 en de vrijstelling voor het voldoen aan de grenswaarden voor PM₁₀ tot uiterlijk 11 juni 2011.¹⁸
- 4.8 Om te borgen dat tijdig, en vervolgens blijvend, aan de grenswaarden wordt voldaan, voorziet Richtlijn 2008/50/EG in een systeem van monitoring en rapportage. In hoofdstuk II van de richtlijn is vastgelegd dat de EU-lidstaten beoordelingen uitvoeren

¹⁷ Zie bijlage XIV van Richtlijn 2008/50/EG.

¹⁸ Beschikking van de Europese Commissie van 7 april 2009, C(2009) 2560 (prod. St. 3).

van de luchtkwaliteit met betrekking tot de hierboven achter 4.1 genoemde stoffen. In hoofdstuk V van de richtlijn is vastgelegd dat de EU-lidstaten zorgen voor verslaglegging en informatie over de luchtkwaliteit. Onderdeel daarvan is dat de EU-lidstaten jaarverslagen ter beschikking stellen met betrekking tot alle onder de richtlijn vallende stoffen.¹⁹

- 4.9 In het geval sprake blijkt van overschrijding van een van de grenswaarden, dient de EU-lidstaat ingevolge artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG een luchtkwaliteitplan op te stellen. In geval van een overschrijding van een grenswaarde waarvoor het tijdstip van naleving al is verstreken, worden in het luchtkwaliteitsplan passende maatregelen genoemd,

“zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden”.

Zie artikel 23 lid 1 Richtlijn 2008/50/EG.

- 4.10 In de richtlijn is niet bepaald dat er na 1 januari 2015 of 11 juni 2011 geen overschrijdingen van de grenswaarden voor respectievelijk NO₂ en PM₁₀ meer mogen plaatsvinden.
- 4.11 Het bovenstaande vindt bevestiging in het arrest *ClientEarth* van het Europese Hof van Justitie. Daarin overweegt het Hof als volgt:

“40. Vervolgens volgt uit artikel 23, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 dat de betrokken lidstaat, wanneer de overschrijding van de grenswaarden voor stikstofdioxide plaatsvindt na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, gehouden is een luchtkwaliteitsplan op te stellen dat aan bepaalde vereisten voldoet.

41. Zo moet dat plan passende maatregelen bevatten opdat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden, en kan het bovendien maatregelen bevatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen. Voorts bevat dit plan volgens artikel 23, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2008/50 ten minste de in bijlage XV, deel A, bij deze richtlijn genoemde gegevens, kan het maatregelen omvatten overeenkomstig artikel 24 daarvan, en moet het onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd, aan de Commissie worden meegedeeld.”

- 4.12 Eerder had het Europese Hof van Justitie in het arrest *Janecek* ook reeds, ten aanzien van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit waarvan de huidige richtlijn 2008/50/EG de opvolger is, overwogen dat sprake is van een verplichting om een plan op te stellen

¹⁹ Zie artikel 26, lid 2, van Richtlijn 2008/50/EG.

met passende maatregelen om de duur van de overschrijding te beperken. Ten aanzien van die maatregelen mag rekening gehouden worden met de overige betrokken openbare en particuliere belangen. Zie in deze zin de navolgende overwegingen van het Hof:

“44. Volgens artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, dienen de actieplannen maatregelen te bevatten die „bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken“. Uit deze bewoordingen volgt dat de lidstaten niet verplicht zijn om zodanige maatregelen te nemen dat zich geen enkele overschrijding voordoet.

45. Uit de opzet van de richtlijn, die een geïntegreerde vermindering van de verontreiniging beoogt, volgt integendeel dat de lidstaten maatregelen dienen te nemen die geschikt zijn om, rekening houdend met alle omstandigheden van het moment en de betrokken belangen, het risico van overschrijding en de duur ervan tot een minimum te beperken.

46. Vanuit die optiek dient te worden opgemerkt dat hoewel de lidstaten dus beschikken over een beoordelingsmarge, artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 aan de uitoefening hiervan grenzen stelt, die voor de nationale rechterlijke instanties kunnen worden ingeroepen (zie in die zin arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 59), wanneer het gaat om de vraag of de in het actieplan op te nemen maatregelen – rekening houdend met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de verschillende betrokken openbare en particuliere belangen – afdoende zijn met het oog op de doelstelling van verkleining van het risico van overschrijding en beperking van de duur ervan.”

Zie HvJEU 25 juli 2008, C-237/07 (Janecek), rov. 44 en 46 en HvJEU 19 november 2014, C-404/13 (ClientEarth), rov. 41.

Europese Richtlijn geïmplementeerd in Wet milieubeheer

- 4.13 De eisen van Richtlijn 2008/50/EG zijn in het Nederlandse recht geïmplementeerd in titel 5.2 (Luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer en de bijbehorende regelgeving. De grenswaarden zijn opgenomen in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.
- 4.14 De Staat merkt op dat uitgezonderd hetgeen eisers stellen achter 76 van de dagvaarding, eisers niet betogen en derhalve ook niet aannemelijk maken, dat Richtlijn 2008/50/EG op een onjuiste wijze is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en bijbehorende regelgeving.

Eisers stellen achter 76 van de dagvaarding dat een in die paragraaf vet weergegeven deel uit artikel 2.5 van de richtlijn niet is overgenomen in

artikel 5.7 van de Wet milieubeheer. De Staat merkt op dat de wetgever niet heeft beoogd af te wijken van het bepaalde in artikel 2.5 van de richtlijn. Zie in deze zin Tweede Kamer 2005-2006, nr. 30489, nr. 3, p. 35.

- 4.15 De voor NO₂ geldende jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m³ en de uurgemiddelde grenswaarde van 200 µg/m³ die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden, zijn opgenomen in voorschrift 2.1, van Bijlage 2 Wm. De werking van de jaargemiddelde grenswaarde per 1 januari 2015 volgt uit voorschrift 2.1a van Bijlage II Wm.
- 4.16 De voor PM₁₀ geldende jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m³ en de etmaalgemiddelde grenswaarde van 50 µg/m³ die maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden, zijn opgenomen in voorschrift 4.1 van Bijlage 2 Wm. De werking van de grenswaarden per 11 juni 2011 volgt uit voorschrift 2.1a van Bijlage 2 Wm.
- 4.17 De voor PM_{2,5} per 1 januari 2015 geldende jaargemiddelde grenswaarde van 25 µg/m³ is opgenomen in voorschrift 4.4 van Bijlage 2 Wm.
- 4.18 Voor de onderhavige procedure is van belang dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) reeds heeft geoordeeld dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat Richtlijn 2008/50/EG onjuist geïmplementeerd is in het Nederlands recht. De Staat wijst in dat kader op de navolgende jurisprudentie:

Zie:

- AbRvS 30 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6883, r.o. 2.5.4;
- AbRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9581, r.o. 2.4.4.

Zie ook de uitspraak van uw Rechtbank van 12 oktober 2016, zaaknummer C/09/499763 (Stichting Comité N65 e.a./Staat), r.o. 2.1 (ongepubliceerd, **prod. St. 4**).

- 4.19 Gezien het voorgaande moet uitgangspunt zijn van de onderhavige procedure dat de bepalingen uit Richtlijn 2008/50/EG correct zijn geïmplementeerd in het nationale recht. Er kan dan ook geen sprake zijn van een rechtstreeks beroep door eisers op de bepalingen van de richtlijn.

Vgl. HvJEG 22 juni 1989, C 103/88 (Fratelli Costanzo), r.o. 29.

- 4.20 Eisers stellen in de dagvaarding herhaaldelijk de richtlijn aan de orde. Nu echter niet is gesteld dan wel aannemelijk gemaakt dat de wet een onjuiste of onvolledige implementatie van de richtlijn vormt, kan er van worden uitgegaan dat de richtlijn geen directe werking in dit geschil kent. Daarom wordt in het vervolg gerefereerd aan

de verplichtingen die op de Staat drukken vanuit de nationale wetgeving. Daar waar eisers in de dagvaarding spreken over de richtlijn wordt dan ook aangenomen dat wordt bedoeld de richtlijn zoals geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

Voldoen aan grenswaarden is gezamenlijke opgave overheden

- 4.21 Het systeem van titel 5.2 (Luchtkwaliteitseisen) van de Wm, gericht op het bereiken van de grenswaarden, gaat uit van een gezamenlijke inspanning door gemeenten, provincies en het rijk. Reden hiervoor is dat de bevoegdheden tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit verspreid liggen bij alle bestuurslagen. Het primaat van de taakverdeling ligt bij de provinciale en (met name) de gemeentelijke overheden. Het zijn de decentrale overheden die de wettelijke bevoegdheden hebben om maatregelen te treffen die de lokale overschrijdingen die in Nederland resteren doeltreffend aan te pakken. Zo is het College van burgemeester en wethouders op grond van de Wegenverkeerswet 1994 het aangewezen bevoegd gezag om een verkeersbesluit voor het gemeentelijke wegennet vast te stellen dat voorziet in aanpassing van de verkeersstromen (verkeerscirculatieplan) of het weren van bepaalde – vervuilende – motorvoertuigen van bepaalde wegen (milieuzone). Voor grote veehouderijen is het College van gedeputeerde staten bevoegd tot het verlenen, wijzigen en intrekken van de milieuvergunning (c.q. omgevingsvergunning milieu) om zo de overschrijdingen voor fijn stof aan te pakken. Voor kleinere veehouderijen is dat het College van burgemeester en wethouders.
- 4.22 De gezamenlijke opgave om de grenswaarden te bereiken heeft zijn uitwerking gekregen in een programmatische aanpak, waarbij de bevoegdheden en verplichtingen van de verschillende overheidslagen op het gebied van luchtkwaliteit gecoördineerd worden. Deze aanpak is neergelegd in artikel 5.12 en artikel 5.13 Wm.
- 4.23 Artikel 5.12 Wm geeft de basis voor het nationale programma ten behoeve van de luchtkwaliteit. Bepaald is dat de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, met betrekking tot een in Bijlage 2 Wm opgenomen grenswaarde die op of na het daarbij behorende tijdstip wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, een programma vaststelt dat gericht is op het bereiken van die grenswaarde. In het programma moeten, onder meer, de maatregelen worden opgenomen die worden getroffen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Ook moeten de verwachte ontwikkelingen worden beschreven die bijdragen aan de concentraties van de betreffende stoffen. De balans van maatregelen enerzijds en de autonome ontwikkeling van de luchtkwaliteit + het effect van de verwachte projecten anderzijds, dient gericht te zijn op het behalen van de grenswaarden.

- 4.24 Het nationale programma betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle betrokken bestuursorganen. De ruimtelijke ontwikkelingen die worden opgenomen betreft de uitvoering projecten van zowel gemeenten, provincies als rijk. Ook de maatregelen moeten van alle betrokken bestuursorganen komen. Dit uitgangspunt volgt uit artikel 5.12, lid 3, onder b en d, Wm. In artikel 5.12, lid 9, Wm is bepaald dat de betreffende bevoegde bestuursorganen ervoor verantwoordelijk zijn dat hun maatregelen tijdig worden uitgevoerd. Reeds in 2007 is door de Rechtbank Utrecht vastgesteld dat op basis van deze verplichtingen de burger naleving van deze voldoende bepaalde normen kan vorderen van de gemeente.²⁰
- 4.25 In aanvulling op het nationale programma voorziet artikel 5.13 Wm er voorts in dat een of meerdere decentrale bestuursorganen gezamenlijk een programma vaststellen dat erop gericht is op het bereiken van de grenswaarden, voor gebieden waar sprake is van een (dreigende) overschrijding en waarvoor het nationale programma niet geldt. Stellen de decentrale overheden voor een dergelijk gebied geen programma vast, dan dienen zij ingevolge artikel 5.13, lid 5, Wm onverwijld de redelijkerwijs mogelijke maatregelen te treffen die erop gericht zijn om de grenswaarden te bereiken.
- 4.26 Als sluitstuk van de programmatische aanpak, vormen de grenswaarden een toetsingsgrond bij concrete (ruimtelijke) besluitvorming zoals de vaststelling van een bestemmingsplan, de verlening van een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik of voor een inrichting (bijvoorbeeld een veehouderij). Uit artikel 5.16, lid 1, Wm volgt dat de betreffende ruimtelijke besluitvorming alleen kan worden vastgesteld indien wordt voldaan aan een van de volgende voorwaarden:
- het besluit leidt niet tot overschrijding van de grenswaarden van Bijlage 2 Wm (lid 1, onder a);
 - het besluit leidt per saldo niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit (lid 1, onder b);
 - het besluit draagt niet in betekenende mate bij aan de concentratie in de buitenlucht van de stoffen uit Bijlage 2 Wm (lid 1, onder c);²¹
 - het besluit past binnen het nationale programma of een programma van een decentraal bestuursorgaan, gericht op het bereiken van de grenswaarden (lid 1, onder d).
- 4.27 Middels de toets van artikel 5.16 Wm wordt voor de betreffende (ruimtelijke) besluitvorming dus telkens beoordeeld of deze het voldoen aan de grenswaarden in gevaar brengt, dan wel via een projectspecifieke toets (toets aan de grenswaarden of

²⁰ Rechtbank Utrecht 22 november 2006, AB 2007, 171

²¹ De bijdragen van besluiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentraties in de buitenlucht, zijn verdisconteerd in de autonome ontwikkeling in het nationale programma, dat gericht is op het behalen van de grenswaarden.

saldering) dan wel via de programmatische aanpak (niet in betekenende mate bijdragen of past binnen programma).

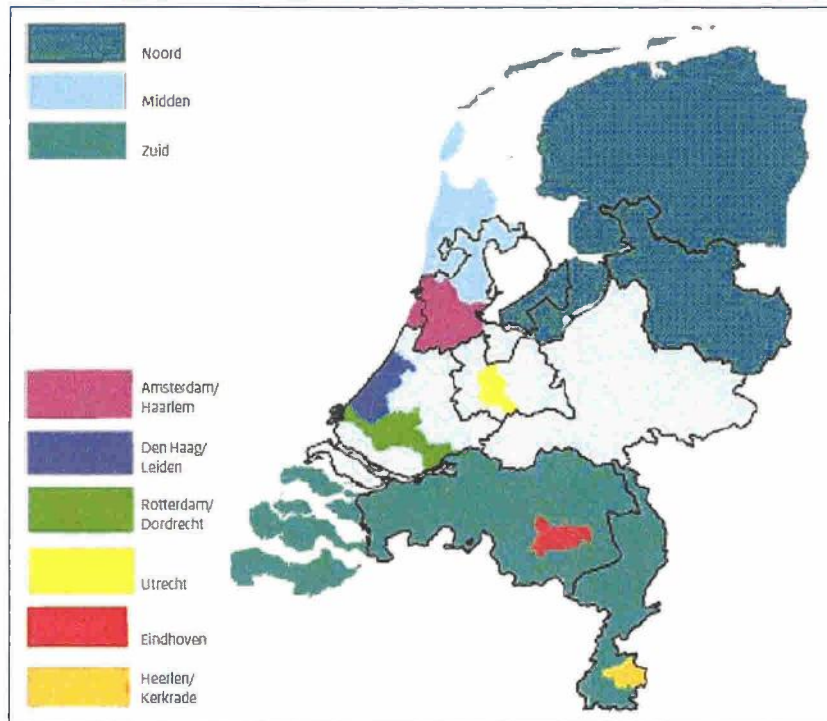
5 Het NSL

Systeem gericht op behalen grenswaarden

- 5.1 Op grond van artikel 5.12, lid 1, van de Wet milieubeheer heeft de (toenmalige) Minister van VROM het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL) vastgesteld (**prod. St. 5**). Het NSL is op 1 augustus 2009 in werking getreden.²²
- 5.2 In het NSL zijn enerzijds de effecten van de verwachte projecten die bijdragen aan de concentraties NO₂ en PM₁₀ en PM_{2,5} opgenomen, en anderzijds de (effecten van) maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het NSL is erop gericht dat door de opgenomen maatregelen, rekening houdend met de effecten van de voorgenomen projecten, aan de grenswaarden uit Bijlage 2 Wm wordt voldaan.
- 5.3 Binnen het NSL hebben gemeenten, provincies en het rijk ieder hun verantwoordelijkheid. Het NSL bevat in de eerste plaats (generieke) nationale maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit. Daarnaast is het NSL een samenwerkingsprogramma van de rijksoverheid en de decentrale overheden in de gebieden waar de normen vanaf 2005 werden overschreden en waar overschrijdingen konden worden verwacht als er geen maatregelen werden getroffen. Voor de gebiedsgerichte uitwerking is Nederland opgedeeld in 7 regio's, te weten:
- Overijssel;
 - Gelderland;
 - Utrecht;
 - Noordvleugel;
 - Zuid-Holland;
 - Noord-Brabant, en;
 - Limburg.
- 5.4 Verwezen wordt naar onderstaande kaart uit het NSL, waarbij de Staat opmerkt dat voor Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en de kop van Noord-Holland, een (dreigende) overschrijding van de grenswaarden reeds bij vaststelling van het NSL was uitgesloten.

²² Zie de Kennisgeving Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, Stcrt. 2009, 11559.

Figuur 2.2 Ligging van zones en agglomeraties (gekleurde vakken) en van RSL-regio's (zwarte lijnen).



- 5.5 De gebiedsgerichte uitwerkingen voor deze 7 gebieden, zijn door de regio's voorbereid en opgesteld, met coördinatie door de provincies. De feitelijke keuzes ten aanzien van de te nemen lokale en regionale maatregelen en de voorgenomen bouwprojecten liggen bij de decentrale overheden. De provincies hebben de lokale en regionale maatregelen gebundeld in hun Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL). De RSL's zijn input geweest voor het NSL.²³ Per regio zijn de ruimtelijke projecten die de decentrale overheden wensen uit te voeren opgenomen in hoofdstuk 6 van het NSL. De maatregelen die de decentrale overheden zullen treffen zijn per regio opgenomen in hoofdstuk 7 van het NSL. Zoals gezegd bepaalt artikel 5.16, lid 9, Wm dat de betreffende bestuursorganen zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun maatregelen.
- 5.6 Het NSL voorziet in een jaarlijkse monitoring. Deze is voorgeschreven in artikel 5.14 Wm. De uitvoering van de monitoring is neergelegd bij Bureau Monitoring. Bureau Monitoring is een samenwerkingsverband tussen het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Infomil. Infomil, onderdeel van Rijkswaterstaat Leefomgeving, ondersteunt het proces en draagt zorg voor contacten met de NSL-partners, waaronder gemeenten. Het RIVM is verantwoordelijk voor de wetenschappelijke resultaten die in de jaarlijkse monitoringsrapportage worden opgeleverd.

²³ Zie het NSL (prod. St. 5), blz. 24.

- 5.7 In de NSL-monitoring worden luchtkwaliteitberekeningen uitgevoerd voor het voorafgaande jaar. Tevens worden luchtkwaliteitberekeningen uitgevoerd voor toekomstige jaren. De berekeningen worden uitgevoerd voor 320.000 toetspunten langs wegen, die in beginsel op een onderlinge afstand van 100 meter langs beide zijden van de weg liggen, en voor 2.678 toetspunten nabij veehouderijen. Aan de hand van de berekende concentraties wordt vastgesteld of het NSL op koers ligt om aan de grenswaarden te voldoen, c.q. wordt vastgesteld of (nog steeds) aan de geldende grenswaarden wordt voldaan. Op die manier kunnen aanvullende compenserende maatregelen genomen worden wanneer dat nodig mocht zijn.
- 5.8 Ook de monitoring van het NSL is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en het rijk. Alle betrokken bestuursorganen leveren tijdig informatie aan over de stand van zaken van hun projecten en maatregelen aan het Bureau Monitoring. Tevens leveren alle betrokken bestuursorganen tijdig actuele data (zoals weg- en verkeerskenmerken) ten behoeve van het berekenen van de luchtkwaliteit. De monitoring wordt begeleid door de Overleggroep NSL Monitoring, bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende bestuursorganen. De overleggroep bespreekt ook de uitkomst van de monitoring, de jaarlijkse monitoringsrapportage. Hierover vindt waar nodig bestuurlijk overleg plaats. In de praktijk is dat 1 x per jaar.
- 5.9 De Wet milieubeheer voorziet erin dat het NSL tijdig wordt bijgestuurd, indien uit de monitoring blijkt dat daartoe aanleiding bestaat. Artikel 5.12, lid 12, van de Wet milieubeheer biedt daartoe de mogelijkheid. Concreet kunnen compenserende maatregelen aan het NSL worden toegevoegd en kunnen projecten en maatregelen die zijn opgenomen in het NSL worden gewijzigd of vervangen. Op deze manier wordt bewerkstelligd dat de projecten en maatregelen zijn geactualiseerd naar de stand van zaken van het moment en blijft gewaarborgd dat het NSL gericht is op het voldoen aan de grenswaarden.
- 5.10 Van de jaarlijkse monitoring wordt, conform artikel 5.14 van de Wet milieubeheer een rapportage gestuurd aan de Tweede Kamer. Deze rapportages worden opgesteld door het RIVM en openbaar gemaakt via de website www.nsl-monitoring.nl. Op die website zijn ook kaarten te vinden waar voor iedereen op straatniveau inzicht wordt gegeven in de locatie van de rekenpunten, de berekende concentraties en de wegkenmerken. De monitoringsrapportages worden ook gepubliceerd op de site van het RIVM.²⁴
- 5.11 De systematiek van het NSL met de jaarlijkse monitoring en eventuele bijstelling van de projecten dan wel de maatregelen wordt door de Afdeling volledig geaccepteerd.

²⁴ Zie http://www.rivm.nl/Onderwerpen/M/Monitoring_NS�#report (onder "Rapporten").

Zie bijvoorbeeld:

- AbRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0566, r.o. 2.11.5;
- AbRvS 27 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ2688, r.o. 2.10 e.v.;
- AbRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6375, r.o. 2.21.9;
- AbRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2065, r.o. 12.4 e.v.;

In de uitspraak van 1 juli 2015 overweegt de Afdeling:

“13. Het NSL is gericht op het bereiken van de in bijlage 2 opgenomen grenswaarden voor onder meer stikstofdioxide (NO₂) die op of na het daarbij behorende tijdstip worden overschreden of dreigen te worden overschreden. Tevens is het NSL erop gericht om blijvend aan de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes (PM₁₀) te voldoen.

In dit kader overweegt de Afdeling dat de Wet milieubeheer voorziet in een systeem om ervoor te zorgen dat het programma gericht blijft op het bereiken van deze grenswaarden. Dit gebeurt door middel van de in artikel 5.14 van deze wet geregelde jaarlijkse rapporten over de voortgang en uitvoering van het programma alsmede de in artikel 5.12, tiende en twaalfde lid, van deze wet opgenomen bevoegdheid om het programma aan te passen. Deze systematiek biedt ruimte om te komen tot het beoogde eindresultaat. Wanneer, zoals in dit geval, de juistheid van de bij het NSL gehanteerde uitgangspunten wordt bestreden, bestaat voor het oordeel dat het NSL onrechtmatig is alleen grond indien wordt aangetoond dat het redelijkerwijs niet mogelijk is - ook niet met een verdere bijstelling van het programma - de in bijlage 2 van de Wet milieubeheer gestelde grenswaarden te halen.”

- 5.12 De Staat benadrukt dat in deze vaste jurisprudentie van de bestuursrechter dus niet leidend is of er ondanks het NSL, overschrijdingen voorkomen of worden voorspeld. Wanneer een overschrijding wordt geconstateerd of voorzien, voorziet het wettelijke systeem van monitoring en aanpassing van het NSL in het ontwikkelen en treffen van maatregelen.
- 5.13 De looptijd van het NSL, zoals in werking getreden op 1 augustus 2009, was 5 jaar. Bij besluit van 3 juni 2014 van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is de periode waarop het NSL betrekking heeft verlengd tot en met 31 december 2016.²⁵ Het voornemen is om het NSL verder te verlengen, tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, welke in ieder geval niet vóór 2019 gepland staat.²⁶ Het ontwerpbesluit tot verlening heeft reeds ter inzage gelegen.²⁷ Het definitieve besluit voor de

²⁵ Zie het Besluit verlenging NSL, Stcrt. 2014, 15920.

²⁶ Zie voor de (thans) geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet de brief van de Minister van IenM aan de Tweede Kamer van 25 mei 2016 (Kamerstukken II 2015-2016, 33 962, nr. 186).

²⁷ Zie Stcrt. 2016, nr. 19650.

nadere verlenging van september 2016 zal naar verwachting op 1 december 2016 worden gepubliceerd.²⁸

- 5.14 Met de aangekondigde verlenging van het NSL kunnen de laatste paar overschrijdingen van de grenswaarden die in 2015 aan de orde zijn worden aangepakt. Op deze manier wordt voldaan aan het vereiste van artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG, dat in geval van een overschrijding van een grenswaarde waarvoor het tijdstip van naleving is verstreken, maatregelen worden genomen gericht op het zo kort mogelijk houden van de periode van overschrijding.²⁹

De NSL-Rekentool

- 5.15 De jaarlijkse monitoring vindt plaats met het model dat speciaal voor het NSL is ontwikkeld: de Monitoringstool.
- 5.16 Het rekenhart van de Monitoringstool is de NSL-Rekentool. De NSL-Rekentool wordt beheerd door het RIVM en is vrij beschikbaar via <https://www.nsl-monitoring.nl/rekenen/nsl-rekentool/>. De NSL-Rekentool kan worden beschouwd als het standaard rekenmodel voor berekeningen van de luchtkwaliteit langs wegen.
- 5.17 De NSL-Rekentool rekt voor wegen met de twee standaardrekenmethoden die zijn voorgeschreven in artikel 71 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, te weten standaardrekenmethode 1 (SRM-1) en standaardrekenmethode 2 (SRM-2). De rekenregels van SRM-1 hebben voornamelijk betrekking op wegen in een stedelijke omgeving. De rekenmethode SRM-2 ziet voornamelijk op buitenstedelijke wegen.
- 5.18 Het berekenen van de luchtkwaliteit bij veehouderijen (puntbronnen) gebeurt conform artikel 75 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 met standaardrekenmethode 3 (SRM-3). SRM-3 is geïmplementeerd in het rekenmodel ISL3a.
- 5.19 Bij de berekening van de luchtkwaliteit wordt conform het bepaalde in artikel 67, lid 1, j^o artikel 66 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 gebruik gemaakt van de generieke invoergegevens die vóór 15 maart van elk kalenderjaar door de Minister van Infrastructuur en Milieu bekend worden gemaakt. Het betreft grootschalige achtergrondconcentratiegegevens, emissiefactoren, meteorologische gegevens en gegevens over de ruwheid van het terrein.

²⁸ Zie de brief van de Minister van IenM aan de Tweede Kamer van 23 september 2016 (Kamerstukken 2016-2017, 30 175, nr. H). Het Kabinetsbesluit is bijlage bij deze brief.

²⁹ Zie Kamerstukken II, 2015-2016, 30 175, nr. 223. Zie ook Kamerstukken I, 2015-2016, 30 175, nr. H.

- 5.20 In het kader van de NSL-Monitoring worden de concentraties NO₂ en PM₁₀ en PM_{2,5} langs wegen bepaald door de achtergrondconcentraties te verhogen met de lokale bijdrage van het wegverkeer, zoals door het RIVM berekend met de NSL-Rekentool. Bij de berekening van de lokale bijdrage van rijkswegen wordt uitgegaan van gegevens over verkeer en toetspunten die zijn aangeleverd door Rijkswaterstaat en andere wegbeheerders. Deze gegevens worden elk jaar geactualiseerd. De concentraties nabij veehouderijen worden bepaald door de achtergrondconcentraties te verhogen met de bijdrage vanuit de betreffende veehouderij.
- 5.21 De Grootschalige Concentratiekaarten Nederland (GCN-kaarten), met de grootschalige achtergrondconcentratiegegevens, zijn gebaseerd op een combinatie van metingen en modelberekeningen. De berekende concentraties worden gekalibreerd met meetresultaten van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML), aangevuld met metingen van de GGD Amsterdam en DCMR Milieudienst Rijnmond. Het LML bestaat uit ongeveer 60 locaties waar de concentraties van vervuilende stoffen in lucht worden gemeten. De locaties liggen zowel in drukke straten als in rustige delen van de stad en in het buitengebied. Het LML wordt beheerd door het RIVM. Het RIVM stelt de meetgegevens vrijwel direct beschikbaar via zijn website <http://www.lml.rivm.nl/>.
- 5.22 Het aantal meetpunten in het LML voldoet aan de eisen van Richtlijn 2008/50/EG, artikel 7, lid 3 j^o Bijlage V. Ten behoeve van de NSL-monitoring worden er tevens berekeningen met de NSL-Rekentool (langs wegen) en het model ISL3a (bij veehouderijen) uitgevoerd. Met de berekeningen wordt een goed beeld verkregen van de luchtkwaliteit in geheel Nederland en kunnen ook de concentraties voor toekomstjaren in beeld worden gebracht. Ingevolge artikel 7, lid 4, van Richtlijn 2008/50/EG houdt de Europese Commissie toezicht op de toepassing van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten.

Jaarlijkse kwaliteitstoets rekenresultaten

- 5.23 De resultaten van de NSL-Rekentool worden ieder jaar gevalideerd door het RIVM. De resultaten van de validatie worden in de jaarlijkse monitoringsrapportage opgenomen.³⁰ Dit is een belangrijke kwaliteitscheck voor de rekenresultaten.
- 5.24 Daarnaast vergelijkt het RIVM regelmatig de modelberekeningen met metingen, met name voor de langs wegen meest kritische stof NO₂. Uit het rapport van het RIVM van april 2013 volgt dat de concentraties van stikstofdioxiden in de lucht die langs wegen zijn berekend, in 2010 en 2011 gemiddeld dicht bij de concentraties liggen die daar zijn gemeten. Gemiddeld verschillen de berekende concentraties minder dan één microgram per kubieke meter van de gemeten waarden. Daarmee voldoen de

³⁰ Zie bijvoorbeeld de meest recente monitoringsrapportage: de Monitoringsrapportage NSL 2016, Bijlage 2.

rekenmethoden voor de luchtkwaliteit ruimschoots aan de eisen die de Europese commissie stelt, aldus het RIVM. Deze conclusies zijn nog eens onderworpen aan een review door de Universiteit Wageningen en het Belgische VITO. Volgens deze reviews voldoen de analyses aan een hoge wetenschappelijke standaard. De conclusies in het rapport vinden de *reviewers* logisch en correct.

Zie het rapport "*Gemeten en berekende (NO₂) concentraties in 2010 en 2011: Een test van standaardrekenmethode 1 en 2*", RIVM, 2013 (**prod. St. 6**). De Staat verwijst naar het hoofdstuk "Rapport in het kort", op bladzijde 3 van het rapport.

- 5.25 Het gebruik van de NSL-Rekentool is door de Afdeling aanvaard en moet derhalve worden beschouwd als een methode waarmee op adequate wijze de luchtkwaliteit inzichtelijk kan worden gemaakt.

Zie

- AbRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 17.2;
- AbRvS 14 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:577, r.o. 9.3;
- AbRvS 20 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ4936, r.o. 16.4.

6 Onzekerheidsmarge beoordeling luchtkwaliteit

- 6.1 Eisers betogen dat de systematiek van beoordeling van de luchtkwaliteit in Nederland ruimte laat voor normoverschrijdingen. In dat kader wordt betoogd dat gegeven de onzekerheden die er zijn, er voor NO₂ en PM₁₀ getoetst zou moeten worden aan een niveau van 30 µg/m³.³¹ Dat is 10 µg/m³ lager dan jaargemiddelde grenswaarde uit de Wet milieubeheer en Richtlijn 2008/50/EG.
- 6.2 Voordat de Staat hier op ingaat merkt de Staat allereerst op dat de in de richtlijn opgenomen grenswaarden zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis. Eisers suggereren in de dagvaarding, achter 68, dat de verwijzing naar wetenschappelijke kennis in de definitie van 'grenswaarde' in artikel 2 Richtlijn 2008/35/EG, met zich zou brengen dat sprake is van dynamische grenswaarden althans van grenswaarden die zich aanpassen overeenkomstig de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis omtrent luchtkwaliteit. Noch uit de richtlijn, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn volgt dat dit het geval is. Naar het oordeel van de Staat is dan ook sprake van een onjuiste lezing van artikel 2 van Richtlijn 2008/35/EG. In aanvulling hierop merkt de Staat nog het volgende op.
- 6.3 Eisers miskennen met hun betoog dat moet worden uitgegaan van een onzekerheidsmarge, dat Richtlijn 2008/50/EG voorziet in voorschriften over de wijze

³¹ Zie inleidende dagvaarding, achter onder meer 62 en vordering II.

van beoordeling van de luchtkwaliteit, met name in Bijlage III. Deze voorschriften zijn volledig geïmplementeerd in titel 5.2 Wet milieubeheer en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. De beoordeling van de luchtkwaliteit in de jaarlijkse monitoring voldoet aan deze eisen.

- 6.4 Eisers miskennen met hun betoog tevens dat Richtlijn 2008/50/EG kwaliteitsdoelstellingen voor de uitvoering van de metingen en de inzet van modelleringstechnieken bevat, namelijk onder A en C van bijlage I en dat de in deze richtlijn opgenomen grenswaarden zijn vastgesteld in samenhang met de in deze bijlage bepaalde onzekerheidsmarges.
- 6.5 Voor de onderhavige procedure is van belang dat de richtlijn zelf al onderkent dat aan het gebruik van modelleringstechnieken – en overigens ook aan de uitvoering van metingen - onzekerheden zijn verbonden. De Staat wijst in dit kader op bijlage I bij de richtlijn:

GEGEVENSKWALITEITSDOELSTELLINGEN

A. Gegevenskwaliteitsdoelstellingen voor de beoordeling van de luchtkwaliteit

	Zwavel dioxide, stikstofdioxide en stikstof-oxiden en koolmonoxide	Benzeen	Zwevende deeltjes (PM ₁₀ /PM _{2,5}) en lood	Ozon en daarmee samenhangend NO en NO ₂
Vaste metingen ⁽¹⁾				
Onzekerheid	15 %	25 %	25 %	15 %
Minimale gegevensvastlegging	90 %	90 %	90 %	90 % gedurende het zomerseizoen 75 % gedurende het winterseizoen
Minimaal bestreken tijd:				
— stedelijke achtergrond en verkeer	—	35 % ⁽²⁾	—	—
— industriële locaties	—	90 %	—	—
Indicatieve metingen				
Onzekerheid	25 %	30 %	50 %	30 %
Minimale gegevensvastlegging	90 %	90 %	90 %	90 %
Minimaal bestreken tijd	14 % ⁽⁴⁾	14 % ⁽³⁾	14 % ⁽⁴⁾	> 10 % gedurende het zomerseizoen
Modelonzekerheid:				
Uurwaarden	50 %	—	—	50 %
8-uurgemiddelden	50 %	—	—	50 %
Daggemiddelden	50 %	—	nog niet vastgesteld	—
Jaargemiddelden	30 %	50 %	50 %	—
Objectieve raming				
Onzekerheid	75 %	100 %	100 %	75 %

De onzekerheid (met een betrouwbaarheidsniveau van 95 %) van de beoordelingsmethoden wordt geëvalueerd volgens de beginselen van de Leidraad voor de bepaling en aanduiding van de meetonzekerheid van het CEN (ENV 13005-1999), de methodiek van ISO 5725:1994 en de richtsnoeren in het CEN-verslag „Luchtkwaliteit — Benadering van de onzekerheid bij referentiemethoden van buitenlucht” (CR 14377:2002E). De onzekerheidspercentages in de bovenstaande tabel gelden voor afzonderlijke metingen, gemiddeld over het tijdvak voor de grenswaarde (of streefwaarde in het geval van ozon), bij een betrouwbaarheidsinterval van 95 %. De onzekerheid ten aanzien van de vaste metingen wordt geïnterpreteerd als geldend voor het bereik van de toepasselijke grenswaarde (of streefwaarde in het geval van ozon).

De onzekerheid voor modellen wordt gedefinieerd als de maximale afwijking van de gemeten en berekende concentratieniveaus voor 90 % van de afzonderlijke controlepunten over het tijdvak voor de grenswaarde (of streefwaarde in het geval van ozon), waarbij geen rekening wordt gehouden met het tijdstip waarop de gebeurtenissen zich voordoen. De onzekerheid ten aanzien van modellen wordt geïnterpreteerd als geldend voor het bereik van de toepasselijke grenswaarde (of streefwaarde in het geval van ozon). De vaste metingen die moeten worden geselecteerd voor de vergelijking met de resultaten van modellen zijn representatief voor de schaal die door het model wordt bestreken.

- 6.6 De onzekerheden bij berekeningen bevinden zich in de invoergegevens, zoals die welke betrekking hebben op de uitstoot van het verkeer en de achtergrondconcentraties (bijdrage van alle andere bronnen). Zoals hierboven, achter 5.19 als is toegelicht, wordt bij de berekening van de luchtkwaliteit gebruik gemaakt van de generieke invoergegevens die vóór 15 maart van elk kalenderjaar door de Minister van Infrastructuur en Milieu bekend worden gemaakt. Deze invoergegevens worden jaarlijks met de nieuwste inzichten geactualiseerd door RIVM, PBL en TNO. Hiermee wordt gezorgd voor uniformiteit in de wijze van luchtonderzoek en geborgd dat wordt gerekend met actuele en goed onderbouwde data.

Op dit moment is de zogenaamde sjoemelsoftware actueel. Bepaalde dieselauto's blijken grotere emissies te hebben dan de in de fabrieksspecificaties opgegeven. In dit verband merkt de Staat op dat de emissiefactoren die onderdeel zijn van de generieke invoergegevens, uitgaan van gemeten praktijkemissies. Er wordt dus niet gerekend met door de fabrikant opgegeven (te) rooskleurige gegevens.³²

Dit onderwerp is ook reeds bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan de orde geweest. De Afdeling overweegt dat bij luchtkwaliteitsberekeningen terecht wordt uitgegaan van de emissiefactoren zoals die op grond van artikel 66 van het RbI 2007 bekend worden gemaakt. Dat levert een reëel beeld op, omdat die emissiefactoren niet gebaseerd zijn op de emissies uit de fabrieksspecificaties.

Zie

- AbRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1958 (bestemmingsplan "Reconstructie N34 (provinciegrens-aansluiting N377)", r.o. 6;
- AbRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163 (inpassingsplan en tracébesluiten RijnlandRoute), r.o. 64, 64.5 en 64.6.

- 6.7 De uitkomsten van de berekening in het kader van de jaarlijkse monitoring, vallen binnen de onzekerheidsmarges die de Wet milieubeheer en Richtlijn 2008/50/EG

³² Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 41, onder "Praktijkemissies wegverkeer".

geven. In dit verband wordt verwezen naar de eerder besproken kwaliteitstoets door het RIVM. Hierin wordt geconcludeerd:³³

“Op basis van de vergelijking voor 2011 kan worden geconcludeerd dat de resultaten van de standaardrekenmethoden, zoals die in rekentool zijn geïmplementeerd, ruimschoots aan de eisen van de Europese richtlijnen voldoen.”

- 6.8 Anders dan eisers stellen, is er dus geen reden om een correctie toe te passen door de jaargemiddelde grenswaarde waaraan getoetst moet worden te verlagen. De Nederlandse monitoringssystematiek voldoet aan alle eisen van de richtlijn, zowel waar het gaat om aantallen meetpunten als om de kwaliteitsdoelstellingen voor het aanvullend gehanteerde modelinstrumentarium (modelonzekerheid). De richtlijn onderkent dat aan het gebruik van modellering, net als aan het gebruik van metingen, onzekerheden verbonden zijn, maar staat het gebruik hiervan toe. Nergens in de richtlijn wordt aangegeven dat als gevolg van dergelijke onzekerheden getoetst dient te worden aan een verlaagd normniveau.

7 Hoe verhoudt de luchtkwaliteit in Nederland zich tot de grenswaarden uit de Wet milieubeheer?

Vrijwel overal wordt aan de grenswaarden voldaan

- 7.1 Uit de resultaten van de NSL Monitoring 2016, volgt dat vrijwel overal in Nederland voldaan wordt aan de grenswaarden uit Bijlage 2 Wet milieubeheer en Richtlijn 2008/50/EG. Er doet zich slechts een zeer beperkt aantal overschrijdingen voor van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀.
- 7.2 In hoofdstuk 3 van deze Conclusie van Antwoord is de kern van de actuele stand van zaken van de luchtkwaliteit al beschreven. Hier is toegelicht dat:
- voor NO₂ langs wegen op 99 van de circa 320.000 toetspunten (0,03%) sprake is van een overschrijding van de jaargemiddelde grenswaarde; daaraan worden in totaal circa 1.650 personen blootgesteld (<0,01% van de inwoners van Nederland);
 - voor PM₁₀ langs wegen op 54 van de circa 320.000 toetspunten (<0,02%) sprake is van een overschrijding van de grenswaarden; daaraan worden in totaal circa 1.000 personen blootgesteld (<0,006% van de inwoners van Nederland);³⁴

³³ Zie het rapport “Gemeten en berekende (NO₂) concentraties in 2010 en 2011: Een test van standaardrekenmethode 1 en 2”, RIVM, 2013, blz. 85 (prod. St. 6).

³⁴ Zeer waarschijnlijk zijn het er zelfs maar 32, met dus ook nog minder blootgestelden; zie conclusie van antwoord achter 7.26

- voor PM₁₀ nabij veehouderijen op 46 van de 2.678 toetspunten sprake is van een overschrijding van de grenswaarden; daaraan worden in totaal slechts 100-200 personen blootgesteld.

Resterende overschrijdingen NO₂

7.3 Voor NO₂ wordt de grenswaarde in totaal langs 9,9 kilometer weg³⁵ overschreden. Daarvan is 0,6 kilometer rijksweg, waarvoor de Staat verantwoordelijk is. De overige 9,3 kilometer valt onder de verantwoordelijkheid van andere partijen.

7.4 De Staat verwijst naar onderstaande tabel uit de NSL Monitoring 2016, blz. 17.

Tabel 1 Het aantal kilometers (per rijrichting) NO₂-overschrijdingen per provincie voor het jaar 2015.

Provincie	Totaal 2015 NO ₂	Rijksweg 2015 NO ₂	Provinciaal 2015 NO ₂	Lokaal 2015 NO ₂	Overig ⁴ 2015 NO ₂
Drenthe	-	-	-	-	-
Flevoland	-	-	-	-	-
Friesland	-	-	-	-	-
Gelderland	1,0	-	-	1,0	-
Groningen	-	-	-	-	-
Limburg	0,1	0,1	-	-	-
Noord-Brabant	1,0	0,1	-	0,9	-
Noord-Holland	2,7	0,3	-	1,2	1,2
Overijssel	-	-	-	-	-
Utrecht	0,3	-	-	0,3	-
Zeeland	-	-	-	-	-
Zuid-Holland	4,8	0,1	-	4,7	-
Totaal Nederland	9,9	0,6	-	8,1	1,2

⁴ Waterschaps- en private wegen

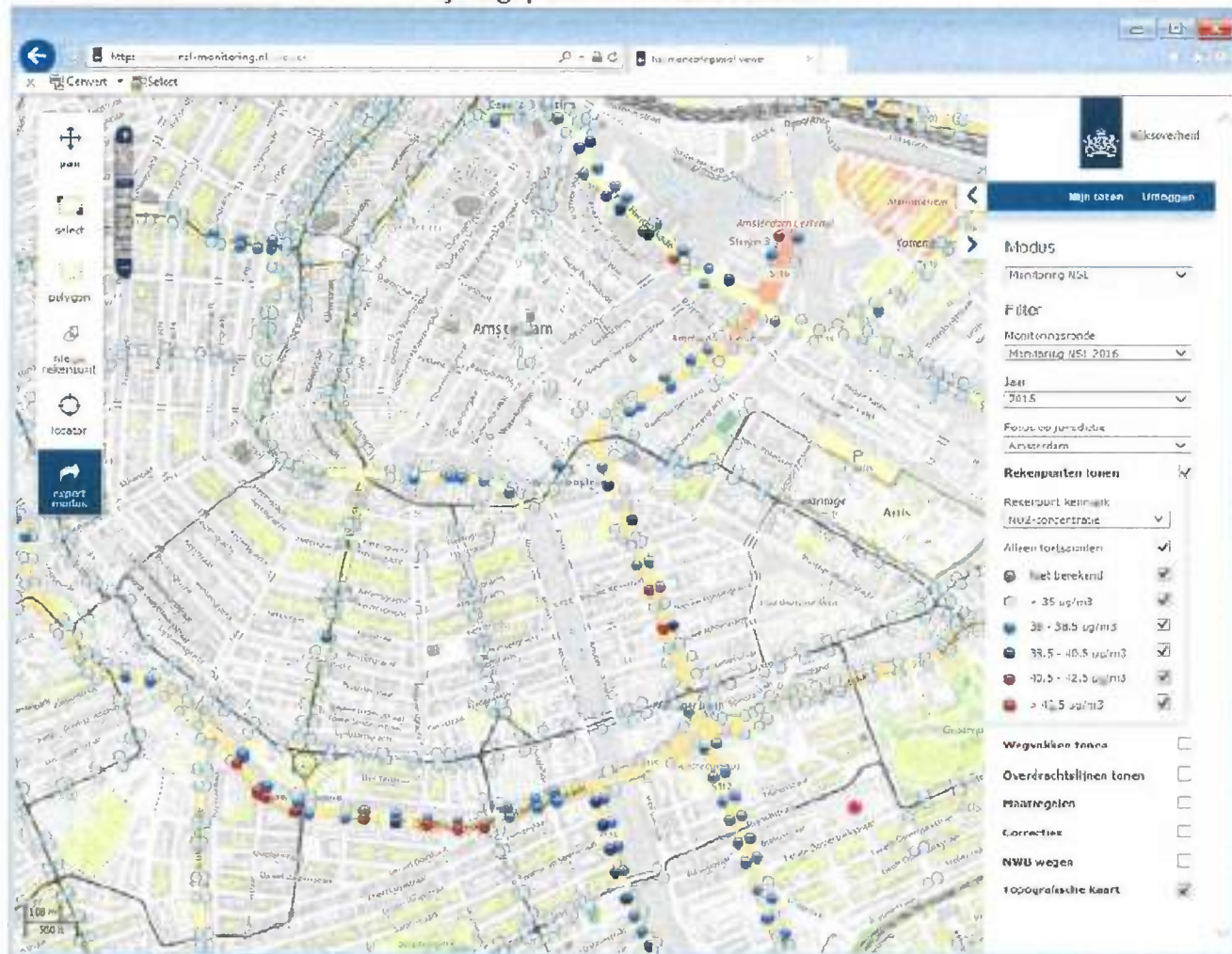
7.5 In onderstaande tabel is weergegeven in welke gemeenten en op welke locaties de resterende overschrijdingen van de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ van 40 µg/m³ zich voordoen.

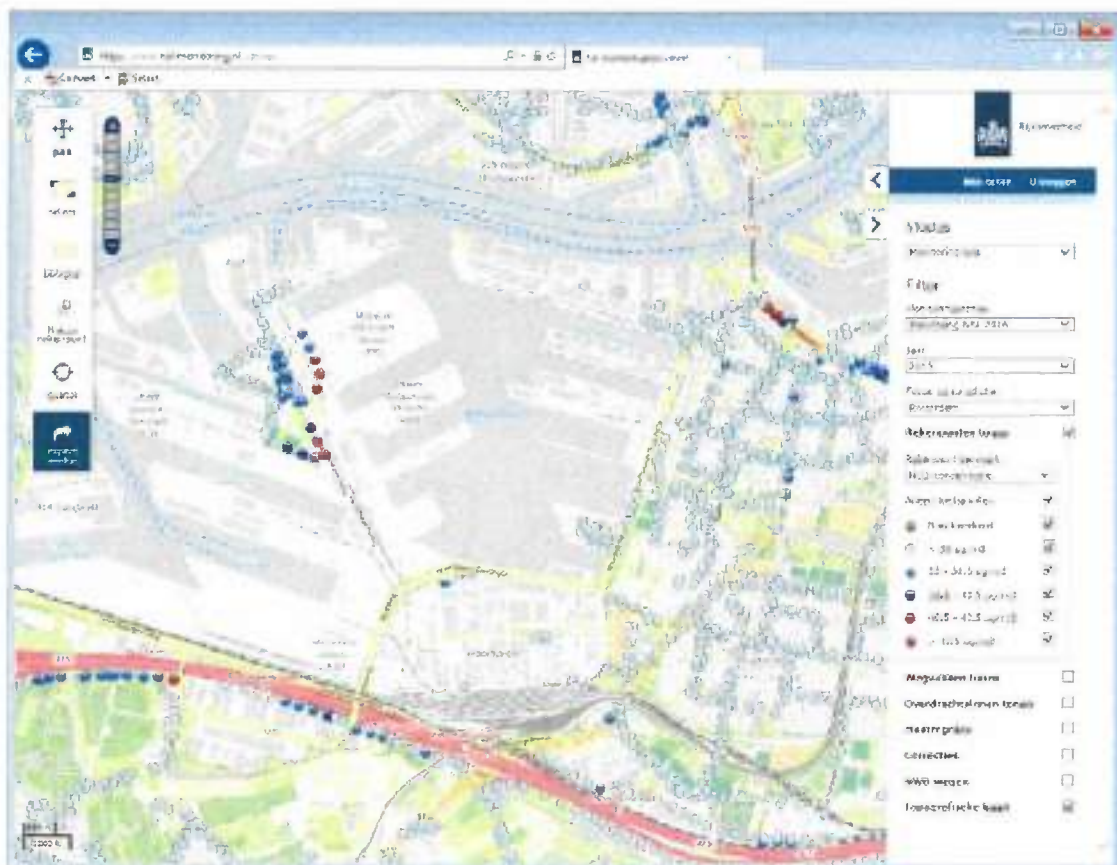
³⁵ Dit is per rijrichting. Als langs beide zijden van de weg een overschrijding wordt berekend, telt dit wegvak dus "dubbel". Een toetspunt is representatief voor een wegvak van 100 meter langs één zijde van de weg.

Gemeente	Aantal overschrijdingen	Range	Type locatie
Amsterdam	12	7 < 42,5 5 > 42,5	Lokale weg (binnenstedelijk)
Arnhem	10	40,8 – 47,6	Lokale weg (binnenstedelijk),
Den Haag	2	40,6 – 41,0	Lokale weg (binnenstedelijk)
Den Bosch	1	40,6	Lokale weg (binnenstedelijk)
Eindhoven	9	tot 45,3	1 langs rijksweg A2; 8 langs lokale weg
Haarlemmermeer	15	11 < 42,5 4 > 42,5	3 langs rijksweg A5; 1 langs rijksweg A4; 11 langs private weg Schiphol
Maastricht	1	44,0	Langs A2 (binnenstedelijk)
Rotterdam	42	37 < 42,5 5 > 42,5	Lokale weg (binnenstedelijk)
Utrecht	3	40,6 – 41,4	Lokale weg (binnenstedelijk)
Waddinxveen	1	40,8	Lokale weg
Westland	3	< 42,5	Lokale weg
	99		

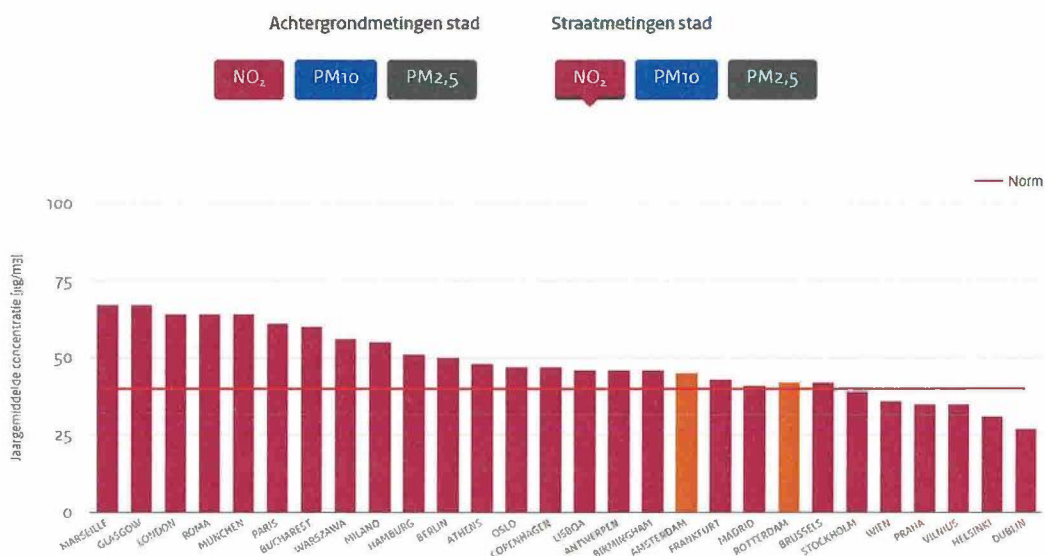
- 7.6 Uit het bovenstaande blijkt dat de overschrijdingen met name liggen langs binnenstedelijke wegen met veel verkeer. Meer dan de helft daarvan (54 van de 99) ligt in Amsterdam of Rotterdam.
- 7.7 Om een beeld te geven van de aard van de overschrijdingen, zijn hieronder *screenshots* opgenomen uit de Monitoringstool, waarop de overschrijdingen voor Amsterdam en Rotterdam te zien zijn. Daarop is ook te zien dat, ook in Amsterdam en Rotterdam, op het overgrote deel van de toetspunten aan de grenswaarden wordt voldaan. *Screenshots* voor alle gemeenten met overschrijdingen zijn opgenomen als (**prod. St. 7**).

Locaties van de twaalf overschrijdingspunten in Amsterdam





- 7.8 De locaties waar niet aan de grenswaarde voor NO₂ wordt voldaan, betreffen met name binnenstedelijke ontsluitingswegen waar veel verkeer wordt afgewikkeld. Het bundelen van verkeer op deze ontsluitingswegen ontlast andere stadswegen en draagt daarmee ook bij aan het verbeteren van de luchtkwaliteit langs die andere wegen. Dit maakt de aanpak van de resterende overschrijdingen langs ontsluitingswegen lastig.
- 7.9 Dat er, met name in binnenstedelijk gebied, nog hardnekkige hotspots resteren, is zeker niet uniek voor Nederland. In veel Europese steden wordt de grenswaarde voor NO₂ nog overschreden.
- 7.10 Onderstaande tabel geeft de metingen voor NO₂ op straatniveau voor 2013 in verschillende Europese steden. Duidelijk is dat Amsterdam en Rotterdam qua luchtkwaliteit beter scoren dan veel andere Europese steden.



Bron: RIVM (<http://www.rivm.nl/media/milieu-en-leefomgeving/hoeschoonisonzelucht/>)

Prognose NO₂ 2020

- 7.11 Uit de NSL Monitoring 2016 volgt voor het prognosejaar 2020 een verdere daling van de jaargemiddelde concentraties NO₂ en van het aantal overschrijdingen.
- 7.12 De prognose voor 2020 is dat nog slechts langs in totaal 0,7 kilometer weg (per rijrichting) sprake is van een overschrijding. Daarvan is 0,1 kilometer rijksweg.
- 7.13 De Staat wijst op onderstaande tabel uit de NSL Monitoring 2016, blz. 19.

Tabel 3 Het aantal kilometers (per rijrichting) met NO₂-concentraties overschrijdingen per provincie voor het jaar 2020.

Provincie	Totaal 2020 NO ₂	Rijksweg 2020 NO ₂	Provinciaal 2020 NO ₂	Lokaal 2014 NO ₂	Overig 2020 NO ₂
Drenthe	-	-	-	-	-
Flevoland	-	-	-	-	-
Friesland	-	-	-	-	-
Gelderland	0,3	-	0,3	-	-
Groningen	-	-	-	-	-
Limburg	-	-	-	-	-
Noord-Brabant	-	-	-	-	-
Noord-Holland	0,1	0,1	-	-	-
Overijssel	-	-	-	-	-
Utrecht	-	-	-	-	-
Zeeland	-	-	-	-	-
Zuid-Holland	0,3	-	-	0,3	-
Totaal Nederland	0,7	0,1	0,3	0,3	-

7.14 Er is dan nog slechts op 7 van de in totaal circa 320.000 toetspunten in Nederland sprake van een overschrijding.

7.15 Dat leidt ertoe dat in 2020 volgens de prognose nog slechts 1 persoon wordt blootgesteld aan concentraties NO₂ boven de jaargemiddelde grenswaarde.³⁶

Resterende overschrijdingen PM₁₀

7.16 Voor PM₁₀ worden de grenswaarden in totaal langs 5,4 kilometer weg³⁷ overschreden. Daarvan is slechts 0,1 kilometer rijksweg. De overige 5,3 kilometer is een lokale weg (provinciale of gemeentelijke weg).

³⁶ Zie de Monitoringsrapportage NSL 2016, p. 36.

³⁷ Idem voetnoot 35.

7.17 De Staat verwijst naar onderstaande tabel uit de NSL Monitoring 2016 (blz. 17).

*Tabel 2 Het aantal kilometers (per rijrichting) PM₁₀-overschrijdingen per provincie voor het jaar 2015 (exclusief veehouderijen⁵). De overschrijdingen met een * betreffen, zeer waarschijnlijk, onterechte overschrijdingen, zie ook 2.1.*

Provincie	Totaal 2015 PM ₁₀	Rijksweg 2015 PM ₁₀	Provinciaal 2015 PM ₁₀	Lokaal 2015 PM ₁₀	Overig 2015 PM ₁₀
Drenthe	-	-	-	-	-
Flevoland	-	-	-	-	-
Friesland	-	-	-	-	-
Gelderland	-	-	-	-	-
Groningen	-	-	-	-	-
Limburg	1,9	-	1,9	-	-
Noord-Brabant	0,4*	-	-	0,4	-
Noord-Holland	0,3	-	-	0,3	-
Overijssel	-	-	-	-	-
Utrecht	-	-	-	-	-
Zeeland	-	-	-	-	-
Zuid-Holland	2,8*	0,1	-	2,7	-
Totaal Nederland	5,4	0,1	1,9	3,4	-

⁵ De resultaten zijn exclusief specifieke overschrijdingen bij veehouderijen. Deze worden in hoofdstuk 3 gepresenteerd. De emissies van veehouderijen zijn wel in de achtergrondconcentraties meegenomen.

7.18 In onderstaande tabel is weergegeven waar de resterende overschrijdingen zich langs wegen voordoen van de etmaalgemiddelde grenswaarde van 50 µg/m³ die maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Gemeente	Aantal overschrijdingen	Type locatie
Den Bosch	4	Lokale weg (binnenstedelijk)
Hendrik-Ido- Ambacht	28	1 langs Rijksweg 27 langs Lokale weg (industrieterrein)
Velsen	3	Lokale weg (industrieterrein)
Venray	19	Provinciale weg (agrarisch gebied)
	54	

- 7.19 Zoals uit bovenstaande tabel volgt, komen de overschrijdingen van de etmaalgemiddelde grenswaarde voor PM₁₀ langs wegen voor in slechts 4 gemeenten met een bovengemiddelde fijnstofbijdrage vanuit de sectoren veehouderij of industrie.
- 7.20 De resterende overschrijdingen op 46 toetspunten bij veehouderijen komen voor in 10 gemeenten, en zijn het gevolg van de emissiebijdragen van 34 veehouderijen. Deze liggen met name in de gebieden Gelderse Vallei, Oost-Brabant en Noord-Limburg.³⁸

Prognose 2020 PM₁₀

- 7.21 Voor PM₁₀ laat de NSL Monitoring 2016 voor het prognosejaar 2020 geen verdere daling zien van het aantal overschrijdingen. De prognose voor 2020 is dat langs 16,9 kilometer weg (per rijrichting) sprake is van een overschrijding. Daarvan is 0,7 kilometer rijksweg.
- 7.22 De Staat wijst op onderstaande tabel uit de NSL Monitoring 2016, blz. 19.

*Tabel 4 Het aantal kilometers (per rijrichting) PM₁₀-overschrijdingen per provincie voor het jaar 2020 (exclusief veehouderijen). De overschrijdingen met een * betreffen, zeer waarschijnlijk, onterechte overschrijdingen, zie 2.1.*

Provincie	Totaal 2020 PM10	Rijksweg 2020 PM10	Provinciaal 2020 PM10	Lokaal 2020 PM10	Overig 2020 PM10
Drenthe	-	-	-	-	-
Flevoland	-	-	-	-	-
Friesland	-	-	-	-	-
Gelderland	-	-	-	-	-
Groningen	-	-	-	-	-
Limburg	1,9	-	1,9	-	-
Noord-Brabant	9,1*	-	-	9,1	-
Noord-Holland	0,5	-	-	0,5	-
Overijssel	-	-	-	-	-
Utrecht	-	-	-	-	-
Zeeland	-	-	-	-	-
Zuid-Holland	5,4*	0,7	-	4,7	-
Totaal Nederland	16,9	0,7	1,9	14,3	-

- 7.23 Er is in 2020 daarmee volgens de prognose op 169 van de in totaal circa 320.000 toetspunten in Nederland sprake van een overschrijding. Deze overschrijdingen vinden plaats op locaties waar de achtergrondconcentratie hoog is ten gevolge van industrie of intensieve veeteelt.³⁹

³⁸ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, p. 10.

³⁹ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, p. 53.

- 7.24 Nabij veehouderijen worden volgens de prognose in 2020 de grenswaarden voor PM₁₀ op 49 toetspunten overschreden.⁴⁰
- 7.25 De beperkte toename van het aantal overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀ langs wegen en bij veehouderijen die, volgens de huidige prognoses, verwacht wordt, is een gevolg van de grootschalige achtergrondconcentraties die voor 2020 hoger berekend worden dan voor 2015. Deze hoger berekende achtergrondconcentraties zijn een gevolg van de verwachting dat de (primaire) fijnstofemissies nauwelijks dalen de komende jaren, in combinatie met de ijkking van de GCN-kaarten. De ijkking voor de prognoses vindt plaats op basis van vijf jaar aan metingen en is mogelijk te conservatief vanwege de hogere gemeten concentraties PM₁₀ in 2010 en 2011 ten opzichte van 2012-2014.
- 7.26 Bij bovenstaande resultaten moeten nog wel twee belangrijke kanttekening worden gemaakt. Ten eerste geldt voor de overschrijdingen voor PM₁₀ langs wegen dat er zeer waarschijnlijk onterechte overschrijdingen worden gerapporteerd. In de Monitoringsrapportage NSL 2016 is aangegeven dat in die jaargang voor het eerst de emissies uit de metaalindustrie worden meegenomen op 1 bij 1 kilometerschaal in plaats van op 5 bij 5 kilometerschaal, en dat nadere analyse heeft uitgewezen dat hierbij sprake is van dubbel gerapporteerde emissies. Hierdoor zijn de lokale achtergrondconcentraties te hoog berekend, met, zeer waarschijnlijk, onterechte overschrijdingen als gevolg.⁴¹ Dit doet zich voor in Den Bosch en Hendrik-Ido-Ambacht. Voor 2015 zijn van de 54 toetspunten met een overschrijding, zeer waarschijnlijk, 32 onterecht.⁴² Er resteren er dan maar 22. Voor 2020 zijn van de 169 toetspunten met een overschrijding, zeer waarschijnlijk, 146 onterecht. Er resteren er dan maar 23.⁴³
- 7.27 Ten tweede is uit de reacties op de Monitoringsrapportage NSL 2016 van de betreffende bestuursorganen gebleken dat een deel van de punten waarop een overschrijding is vastgesteld, een locatie betreft waar niet getoetst dient te worden aan de grenswaarden.⁴⁴ Het gaat dan om locaties waar het toepasbaarheidsbeginsel of het blootstellingscriterium van toepassing is. Dat betekent dat het werkelijke aantal overschrijdingen van de grenswaarden naar alle waarschijnlijkheid lager ligt dan gerapporteerd in de Monitoringsrapportage NSL 2016. Uit
- 7.28 Het toepasbaarheidsbeginsel is neergelegd in artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het is de implementatie van het bepaalde in Bijlage III, onderdeel A,

⁴⁰ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 30.

⁴¹ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 16.

⁴² Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 17 en 53 (voetnoot 18).

⁴³ Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, blz. 19 en 53 (voetnoot 19).

⁴⁴ Zie de Monitoringsrapportage NSL 2016, Bijlage 6.

onder 2 van Richtlijn 2008/50/EG. Het toepasbaarheidsbeginsel houdt in dat op de volgende locaties geen toets aan de grenswaarden plaatsvindt:

- a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b) terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, lid 2, Wm van toepassing zijn;
- c) de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

7.29 Het blootstellingscriterium geldt ingevolge artikel 22, lid 1, onder a j^o artikel 65 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Het is de implementatie van Bijlage III, onderdeel B, onder 1, onder a, van Richtlijn 2008/50/EG. Het blootstellingscriterium houdt in dat geen toets aan de grenswaarden plaatsvindt op locaties waar personen niet worden blootgesteld aan concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betreffende luchtkwaliteitseis significant is.

8 Maatregelen overheden verbetering luchtkwaliteit

Inleiding

8.1 Ten einde de vordering van eisers in perspectief te plaatsen wordt onderstaand een overzicht gegeven van de belangrijkste maatregelen die de centrale en lokale overheden hebben genomen en in voorbereiding hebben om de luchtkwaliteit te verbeteren alsook de kosten van dergelijke maatregelen.

Maatregelen NSL

8.2 Zoals gezegd is op 1 augustus 2009 het NSL in werking getreden. In het NSL zijn enerzijds de effecten van de verwachte projecten die bijdragen aan de concentraties NO₂ en PM₁₀ en PM_{2,5} opgenomen, en anderzijds de (effecten van) maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het NSL is erop gericht dat door de opgenomen maatregelen, rekening houdend met de effecten van de voorgenomen projecten, aan de grenswaarden uit Bijlage 2 Wm wordt voldaan.

8.3 Het NSL bevat een zeer groot aantal concrete maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit. Het gaat daarbij om:

- Brongerichte maatregelen van de Europese Unie, opgenomen in EU-richtlijnen en -verordeningen;
- Nationale maatregelen voor de volgende sectoren;

- o Verkeer;
- o Landbouw;
- o Industrie;
- o Schiphol;
- Locatiespecifieke maatregelen hoofdwegennet (HWN)
- Regionale en locatiespecifieke maatregelen onderliggend wegennet (OWN).

- 8.4 Het totaal aan maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit is beschreven in hoofdstuk 7 van het NSL. Het gaat om een zeer groot aantal maatregelen. Voor het volledige overzicht is hoofdstuk 7 van het NSL bij deze conclusie van antwoord opgenomen als **(prod. St. 8)**. Tevens is opgenomen het maatregeloverzicht op basis van het vaststaand en voorgenomen nationaal, Europese en mondiale beleid, zoals opgenomen in de meest recente rapportage van het RIVM inzake de Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland (2016) **(prod. St. 9)**.
- 8.5 Voor het totale maatregelenpakket is maar liefst € 1,5 miljard uitgetrokken door de Staat. Daarnaast hebben ook lokale overheden budgetten beschikbaar gesteld.
- 8.6 Onderstaande tabel uit het NSL geeft in grote lijnen weer hoe de financiële middelen verdeeld zijn.

Verdeling € 1,551 miljard voor luchtkwaliteit

A. Generieke maatregelen: € 524 miljoen

Het kabinet stelt voor de periode tot 2010 € 524 miljoen beschikbaar voor maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren. Deze maatregelen worden grotendeels gefinancierd uit de meevaller in het Fonds Economische Structuurversterking (2005 en 2006) en uit budget dat beschikbaar is gesteld voor de nota verkeersemissies. Het gaat hierbij onder meer om:

- het versneld schoner maken van het diesel-wegverkeer (bijvoorbeeld met roetfilters);
- stimuleringsmaatregelen in de landbouw;
- een subsidieregeling voor binnenvaartschepen met een lage NO_x-uitstoot.

B. Locatiespecifieke maatregelen door gemeenten: € 372 miljoen

Het kabinet heeft in het NSL € 340 miljoen beschikbaar gesteld voor lokale maatregelen in de sfeer van woningbouw, wegen en bedrijventerreinen, gekoppeld aan het nationale samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NLSL). Dit budget is aan gemeenten toegekend om resterende knelpunten op te lossen. Hiernaast is binnen het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) € 32 miljoen gereserveerd voor luchtkwaliteit. Het gaat hier om beleidsdoelen en budget zoals vastgelegd in de Meerjaren Ontwikkelings-programma's in het grote steden beleid 2005-2009.

C. Maatregelen rondom HWN: € 625 miljoen

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft voor de periode tot 2015 een bedrag van € 625 miljoen gereserveerd voor het oplossen van knelpunten op het hoofdwegennet. Hierbij gaat het om maatregelen om te kunnen voldoen aan de Europese richtlijn voor luchtkwaliteit.

D. Innovatief onderzoeksspoor € 30 miljoen.

Het Rijk heeft in totaal 30 miljoen euro uitgetrokken voor innovatief onderzoek naar maatregelen voor luchtkwaliteit rondom snelwegen (Innovatie-programma Luchtkwaliteit (IPL)) en voor onderzoek naar luchtwassystemen en andere maatregelen in de landbouw.

- 8.7 Het NSL bevat dus, naast het algemene deel vanuit het rijk, ook gebiedsgerichte uitwerkingen. Ofschoon de Minister formeel het NSL als geheel, dus inclusief gebiedsgerichte uitwerkingen, heeft vastgesteld, zijn de gebiedsgerichte uitwerkingen door de regio's voorbereid en opgesteld met coördinatie door de provincies. De feitelijke keuzes ten aanzien van de te nemen lokale en regionale maatregelen en de voorgenomen bouwprojecten liggen dan ook bij de decentrale overheden, de provincies en gemeenten. De provincies hebben de lokale en regionale maatregelen gebundeld in hun Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL), die input hebben gevormd voor dit NSL.

- 8.8 De (mede)financiering door de Staat van de locatiespecifieke maatregelen, gebeurt in de vorm van subsidies. De Staat verleent de subsidies aan de betreffende provincie.
- 8.9 Op dit moment is vrijwel het volledige gereserveerde bedrag aan subsidies aan de provincies verleend. Dat is gebeurd in 4 tranches (2006, 2007, 2009 en 2012). De eerste en de tweede tranche zijn volledig verleend, voor de derde en de vierde tranche is 95% verleend. De derde en vierde tranche vinden hun basis in de Subsidieregeling programmafinanciering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen.⁴⁵ De termijn waarop de subsidiegelden besteed moeten zijn is uiterlijk 1 januari 2017.⁴⁶ Voor de locatiespecifieke maatregelen van de gemeenten waarop de derde en vierde tranche subsidies zien, geldt dat deze voor 50% worden gefinancierd door de gemeenten zelf en voor 50% door het Rijk.
- 8.10 De provincies zijn er verantwoordelijk voor dat de subsidiegelden worden aangewend voor het treffen van maatregelen ter bevordering van de luchtkwaliteit. Verschillende provincies hebben hiervoor een subsidieverordening of soortgelijke regeling vastgesteld. Als voorbeeld wordt, zonder uitputtend te zijn, gewezen op:
- de Subsidieverordening lokale maatregelen luchtkwaliteit Noord-Holland 2008 (Provinciaal blad 2008, 31);
 - de Uitvoeringsregeling programmafinanciering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen derde tranche Noord-Holland 2009 (Provinciaal Blad 2010, 30);
 - de Subsidieregeling programmafinanciering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen Zuid-Holland (Provinciaal blad 2009, 69);
 - de Subsidieregeling programmafinanciering lokale luchtkwaliteitsmaatregelen Zuid-Holland 2016 (Provinciaal blad 2016, 904);
 - de Beleidsregel Programmafinanciering Luchtkwaliteit Flevoland 2008 – 2014 (Provinciaal blad 2012/10).
- 8.11 Het uitgebreide maatregelenpakket is nodig omdat het met alleen het Europees bronbeleid niet mogelijk is tijdig aan de grenswaarden te voldoen. Bij de keuze van de maatregelen is gekeken naar de effectiviteit, kosteneffectiviteit en de uitvoerbaarheid ervan en naar het maatschappelijk en politiek draagvlak van de maatregelen. De nadruk ligt op brongerichte maatregelen, gericht op het terugdringen van emissies.
- 8.12 Zoals hierboven, achter 4.7, is aangegeven, is het concept van het NSL aan de Europese Commissie aangeboden om in aanmerking te komen voor uitstel/vrijstelling als bedoeld in artikel 22 van Richtlijn 2008/50/EG. De Europese Commissie heeft dit uitstel verleend, omdat zij er voldoende van was overtuigd dat met het NSL tijdig, dus

⁴⁵ Stcrt. 2008, 196; laatst gewijzigd Stcrt. 2011, 19767.

⁴⁶ Zie de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant van 17 december 2015 (**Prod. St. 10**). De overige provincies hebben eenzelfde brief ontvangen.

met het te verkrijgen uitstel, aan de grenswaarden zou worden voldaan. De Staat verwijst naar overwegingen 23 en 39 van het besluit van 7 april 2009 van de Europese Commissie (prod. St. 3):

"(23) In het licht van het bovenstaande en met het oog op het door de Nederlandse autoriteiten ingevoerde omvangrijke kader voor het beheer en de bewaking van de luchtkwaliteit, is de Commissie ervan overtuigd dat de jaarlijkse N02-grenswaarde tegen 31 december 2014 in de zones 1 tot en met 8 kan worden bereikt.

[...]

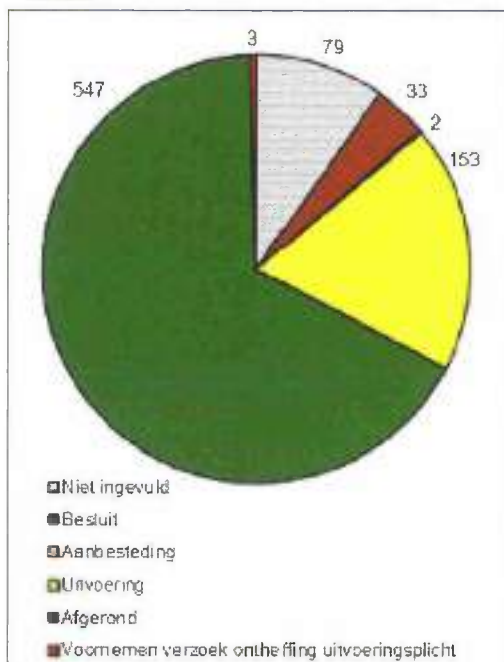
(39) Gezien het door de Nederlandse autoriteiten ingevoerde omvangrijke kader voor het beheer en de bewaking van de luchtkwaliteit is de Commissie ervan overtuigd dat de grenswaarde [voor PM10, adv.] tegen 10 juni 2011 in alle betreffende luchtkwaliteitszones kan worden bereikt."

- 8.13 Aan deze verwachting is voor het overgrote deel voldaan. Zoals in hoofdstuk 2 van deze Conclusie van Antwoord uiteengezet, is de luchtkwaliteit in de afgelopen periode sterkt verbeterd. Er resteert nog slechts een zeer beperkt aantal overschrijdingen. Die zijn lokaal van aard.

Verlenging NSL

- 8.14 Om de resterende lokale overschrijdingen op korte termijn op te lossen, zijn maatregelen en besluitvorming nodig op het niveau van de gemeenten.
- 8.15 Dit neemt niet weg dat het beleid van de Staat erop is gericht om de resterende overschrijdingen zo snel mogelijk aan te pakken.
- 8.16 Zoals gezegd is het streven de werking van het NSL te verlengen tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, welke in ieder geval niet vóór 2019 gepland staat. Dat betekent dat het systeem van monitoring van de luchtkwaliteit en maatregelen ter bevordering van de luchtkwaliteit, in stand blijft. Een aantal NSL-maatregelen is nog in aanbesteding en moet dus nog worden uitgevoerd, of is op dit moment nog in uitvoering. Verweerder verwijst naar onderstaande grafiek uit blz. 47 van de NSL Monitoring 2016.

2016



- 8.17 Voortgang van de maatregelen die op dit moment in aanbesteding of nog in uitvoering zijn, betekent dat zich in de komende jaren een extra positief effect op de luchtkwaliteit voordoet.

Actieplan Luchtkwaliteit

- 8.18 Het NSL is geen statisch programma. Zolang er overschrijdingen worden waargenomen of worden voorspeld, wordt door de verantwoordelijke bestuursorganen gewerkt aan aanvullend beleid.
- 8.19 In aanvulling op het NSL is de Staat eind november 2015, samen met de gemeenten, gekomen tot een Actieplan Luchtkwaliteit. Daarmee wordt door de inzet van een breed aanvullend maatregelenpallet, de luchtkwaliteit verder verbeterd. Dit maatregelenpakket bestaat onder andere uit Europees bronbeleid voor voer- en vaartuigen, nationale stimuleringsmaatregelen schoon vervoer en ontmoedigen vervuילend vervoer, diverse lokale initiatieven en maatregelen van decentrale overheden, en het programma Slimme en Gezonde Stad.
- 8.20 De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft de Tweede Kamer bij brief van 26 november 2015 geïnformeerd over het Actieplan Luchtkwaliteit (**prod. St. 11**).⁴⁷

⁴⁷ Zie Kamerstukken II, 2015-2016, 30 175, nr. 223.

- 8.21 Met de uitvoering van het Actieplan Luchtkwaliteit wordt de luchtkwaliteit in heel Nederland de komende jaren nog verder verbeterd.
- 8.22 Gezien de omvang en hardnekkigheid van de binnenstedelijke luchtkwaliteitsknelpunten in Amsterdam en Rotterdam ondersteunt de Staat die gemeentes financieel bij de aanpak van deze knelpunten. De Staat trekt extra middelen uit om de verbetering van de luchtkwaliteit in deze steden te bevorderen. Het betreft een eenmalig bedrag van € 16 miljoen; € 8 miljoen voor Amsterdam en € 8 miljoen voor Rotterdam. De beide steden zijn op dit moment bezig met het ontwikkelen van maatregelen die kunnen worden gerealiseerd met deze middelen.

Maatregelen PM10 veehouderijen

- 8.23 Voor de veehouderijen die nog zorgen voor een overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀ is eveneens sprake van een lokaal knelpunt. Het bevoegd gezag voor vergunningverlening voor veehouderijen ligt bij de gemeente of, in bepaalde gevallen, bij de provincie. Het is het lokale bevoegd gezag dat maatregelen kan voorschrijven die ertoe leiden dat ook bij deze veehouderijen aan de grenswaarden wordt voldaan.
- 8.24 Dat neemt niet weg dat het beleid van de Staat erop gericht is de ook luchtkwaliteit rond veehouderijen, in aanvulling op de maatregelen uit het NSL, verder te verbeteren. Op 1 augustus 2015 is het Besluit emissiearme huisvesting in werking getreden.⁴⁸ Het Besluit omvat onder meer emissie-eisen voor fijn stof uit stallen. Dit besluit verplicht pluimveehouderijen die nieuwbouw plegen of willen uitbreiden, om maatregelen te treffen die de emissie van fijn stof met ten minste 30% te verminderen. Omdat het Besluit zich richt op nieuwe bedrijven zal het tijd kosten voordat de effecten doorwerken.
- 8.25 Daarnaast zal het wetsvoorstel dierenaantallen verder in procedure worden gebracht. De wetswijziging voorziet in een gebiedsgerichte aanpak waarbij beperkingen kunnen worden gesteld aan de aantallen dieren op veehouderijlocaties in het belang van in elk geval de volksgezondheid in het betreffende gebied. Daarmee worden ook de emissies vanuit de veehouderij in dat gebied beperkt. Het wetsvoorstel zal naar verwachting nog dit jaar voor internetconsultatie worden aangeboden, nadat een vorige versie al eerder voor internetconsultatie is aangeboden.⁴⁹ Volgens planning zal het aangepaste wetsvoorstel voorjaar 2017 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.
- 8.26 Voorts wordt met artikel 71 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet de mogelijkheid geboden om de problematiek van fijn stof rond veehouderijen verder aan

⁴⁸ Zie staatsblad 2015, 266 (bekendmaking) en staatsblad 2015, 317 (inwerkingtreding).

⁴⁹ Zie https://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_dierenaantallen_en_volksgezondheid.

te pakken. In de eerste plaats maakt artikel 71 het mogelijk dat de provincie Noord-Brabant in de provinciale verordening ruimte eisen stelt aan de inhoud van bestemmingsplannen van gemeenten op – onder meer – het vlak van fijnstofemissies van veehouderijen die in het bestemmingsplan worden toegestaan. Dat is een uitbreiding van de bevoegdheden; op grond van de Wet ruimtelijke ordening is de provinciale verordening ruimte bedoeld om regels te stellen die ruimtelijk relevant zijn en niet voor regels in het milieuspoor. Verder maakt artikel 71 het ook mogelijk dat gemeenten (het College van burgemeester en wethouders) in Noord-Brabant bij een beschikking maatregelen voorschrijven die emissies van PM₁₀ vanuit veehouderijen in door de gemeente aan te wijzen urgentiegebieden verminderen. Noord-Brabant is de provincie waar de overschrijdingen zich in belangrijke mate voordoen. De overbelasting wordt voor een groot deel veroorzaakt door oude stallen die zich niet ontwikkelen (niet zijn uitgerust met moderne technieken om emissies te reduceren). Op grond van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kunnen door het provinciaal en gemeentelijk bevoegd gezag maatregelen worden voorgeschreven om oude stallen te innoveren met betere technieken via aanvullende vergunning- of maatwerkvoorschriften of om stallen te verplaatsen.

- 8.27 Eenzelfde mogelijkheid tot het treffen van maatwerkvoorschriften als voor de Brabantse gemeenten is in artikel 7q van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet opgenomen voor de gemeente Nederweert in Limburg. In deze gemeente liggen 26 van de 46 toetspunten waarvoor in de Monitoringsrapportage NSL 2016 een overschrijding is vastgesteld van de grenswaarden voor PM₁₀ voor het jaar 2015.

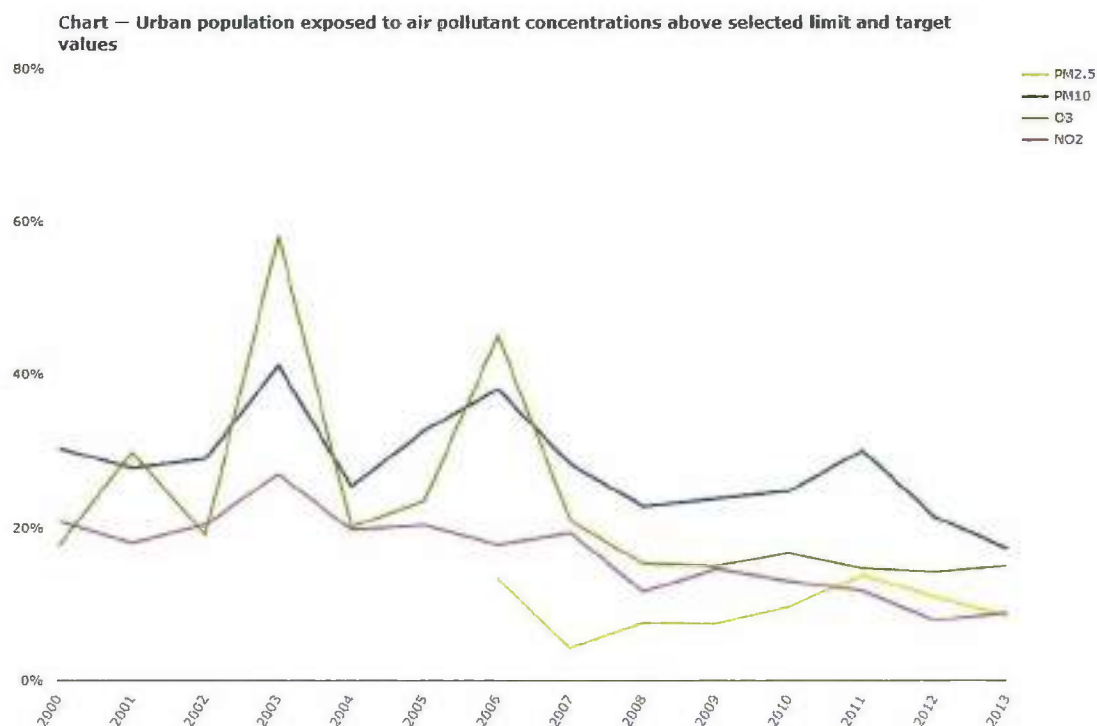
Eisers verlangen ten onrechte generieke maatregelen

- 8.28 Uit het bovenstaande volgt dat het beleid van de Staat erop gericht is dat op alle toetspunten wordt voldaan aan de grenswaarden. De stelling van eisers dat de Staat te laat en te weinig maatregelen treft, is dan ook onjuist.⁵⁰
- 8.29 Dat er nog een, zeer beperkt, aantal lokale overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀, is zeker niet uniek voor Nederland. Verschillende landen in de Europese Unie, waarvoor de grenswaarden van Richtlijn 2008/50/EG gelden, kampen nog met overschrijdingen.
- 8.30 Uit de gegevens van de European Environment Agency volgt dat in heel Europa nog een aanzienlijk deel van de stedelijke bevolking wordt blootgesteld aan concentraties boven de grenswaarden. Niet alleen in Nederland vergt het halen van de grenswaarden aanzienlijke inspanningen en tijd. Verwezen wordt naar onderstaande tabel.

⁵⁰ Zie de dagvaarding, achter 34.

Fig. 1: Urban population exposed to air pollutant concentrations above selected limit and target values

Chart Table



Bron: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exceedance-of-air-quality-limit-3/assessment-1> .

- 8.31 Zoals uit het bovenstaande blijkt, geldt voor Nederland dat de resterende knelpunten alleen op korte termijn kunnen worden opgelost met lokale maatregelen, derhalve op gemeentelijk (en voor veehouderijen ook: provinciaal) niveau. Het gaat dus om maatregelen die een specifieke bron aanpakken waarbij gedacht kan worden aan het nemen van een verkeersbesluit of het herzien van een omgevingsvergunning. In dit verband zij opgemerkt dat opvalt dat eisers juist met name generieke maatregelen voorstaan, die door de Staat zouden moeten worden genomen.⁵¹
- 8.32 Generieke maatregelen door de Staat zijn niet de aangewezen maatregelen om de resterende lokale knelpunten op te lossen. Om dit te illustreren worden twee door eisers voorgestelde maatregelen hieronder besproken, te weten de verlaging van de maximumsnelheid en het beperken van de aanleg van "nieuw asfalt".

⁵¹ Zie de dagvaarding, blz. 23 t/m 26.

- 8.33 Eisers geven aan dat de maximumsnelheid niet verhoogd had mogen worden naar 130 km/uur, en waar die verhoging is doorgevoerd, deze weer zou moeten worden teruggebracht.⁵² Dit is echter geen effectieve maatregel voor de laatste overschrijdingen. De Staat merkt in dat kader het volgende op.
- 8.34 Uit onderzoek van Rijkswaterstaat van 15 oktober 2015 blijkt dat direct naast de snelweg de maximale toename van de concentratie stikstofdioxide (NO₂) 1,49 µg/m³ bedraagt. Het gaat hierbij overigens om slechts 2 van de 21 stukken weg, waar in 2016 de snelheid is verhoogd naar 130 km/uur. Op de andere stukken weg ligt de maximale toename dus lager en de gemiddelde toename ligt in alle gevallen onder de 1 microgram. Uit dit onderzoek is ook naar voren gekomen, dat voor fijn stof (PM₁₀) de maximale toename direct naast de snelweg slechts 0,11 µg/m³ bedraagt. En dat voor zowel stikstofdioxide als fijn stof geldt, dat de maximale toename verder van de weg snel afneemt. Al op korte afstand van de weg nemen deze beperkte invloeden sterk af.
- Zie:
- Harmonisatie onderzoek 130 km/h Batch 2a, Onderzoek luchtkwaliteit, Tauw, 15 oktober 2015 (**prod. St. 12**);
 - Memo "Verstreckte informatie aan Milieudefensie over trajecten waar snelheid verhoogd is naar 130 km/h per 5 februari", d.d. 2 maart 2016 (**prod. St. 13**).
- 8.35 Doordat het autoverkeer in de afgelopen decennia almaar schoner is geworden en nog steeds schoner wordt, zal een snelheidsverlaging navenant minder effectief zijn dan een aantal jaar geleden. Op verder van de weg gelegen binnenstedelijke gebieden zijn de effecten van een snelheidsverlaging nog kleiner. Gelet op het feit dat de doorgevoerde snelheidsverhogingen een beperkt effect laten zien op de luchtkwaliteit in de omgeving, geldt dit evenzeer voor snelheidsverlagingen.
- 8.36 Eisers stellen ook dat de Staat ten onrechte miljarden is blijven investeren in nieuw asfalt. Ook hiervoor geldt dat dit geen relevante invloed heeft op de laatste hotspots voor luchtkwaliteit.
- 8.37 Slechts een beperkt deel van de verkeersgroei op het hoofdwegennet tussen 2004 en 2015 valt toe te schrijven aan de verbreding van het hoofdwegennet (4% van de 12%). Veruit het grootste deel van de groei wordt bepaald door sociaal-economische factoren.
- 8.38 Ongeveer de helft van dit toegenomen gebruik van het hoofdwegennet (2%) betreft bovendien de verplaatsing van verkeer van het lokale wegennet (waar veel mensen

⁵² Zie de dagvaarding, achter 36.

direct aan de weg wonen) naar het hoofdwegennet (dat gemiddeld verder buiten stedelijk gebied ligt).

- 8.39 Per saldo is het effect van wegwitbreiding op de verkeersgroei daarmee slechts 2% (4% - 2%) en dat is ongeveer even groot als de daardoor ingezette daling van het verkeer weg van het lokale wegennet. Bovendien hebben wegverbredingen een belangrijke bijdrage geleverd aan het beperken van congestie (door aanleg van extra stroken geen 45% toename, maar slechts 5%). Een dergelijke beperking van congestie biedt niet alleen reistijdbaten, maar leidt ook tot lagere verkeersemisssies voor de betreffende verplaatsingen, aangezien de emissies per kilometer bij file hoger zijn dan bij een vrije doorstroming, ook bij 130 km/uur.⁵³

Tussenconclusie

- 8.40 Het beleid van de Staat is erop gericht om op alle toetspunten in Nederland te voldoen aan de grenswaarden. De resterende overschrijdingen betreffen in hoofdzaak lokale knelpunten, die op gemeentelijk (en bij veehouderijen ook: provinciaal) niveau moeten worden opgelost en waarvoor de bevoegdheid tot het nemen van de maatregelen bij deze lokale overheden berust. De Staat spant zich samen met gemeentes en provincies in om ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen worden genomen.

9 WHO air quality guidelines

Richtwaarden WHO Air Quality Guidelines

- 9.1 Eisers wijzen ter onderbouwing van hun stelling dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt ook op de richtwaarden die in de *WHO Air quality guidelines* uit 2005 worden gegeven voor NO₂ en PM₁₀.
- 9.2 Voordat nader op de status van deze *guidelines* wordt ingegaan merkt de Staat onder verwijzing naar onderstaande tabel op dat de grenswaarden die in Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer zijn opgenomen, voor NO₂, gelijk aan de richtwaarden van de WHO. Voor PM₁₀ en PM_{2,5} zijn de richtwaarden van de WHO lager dan de Europese grenswaarden.

⁵³ Zie voor bron 8.37, 8.38 en 8.39: De latente vraag in het wegverkeer, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM), 2014, blz. 6 en 7 (**prod. St. 14**).

Component en blootstellingsduur	Grenswaarde	Jaar waarin moet worden voldaan	WHO-richtlijn
NO ₂ (uurgemiddeld)	200 µg/m ³ (max 18 keer per kalenderjaar overschrijding toegestaan)		200 µg/m ³
PM ₁₀ (daggemiddeld)	50 µg/m ³ (op max 35 dagen per jaar overschrijding toegestaan)		50 µg/m ³
PM _{2.5} (daggemiddeld)	50 µg/m ³ (op max 35 dagen per jaar overschrijding toegestaan)		50 µg/m ³

Bron tabel: NSL, p. 46.

Status WHO Air Quality Guidelines

- 9.3 Met betrekking tot de status van de *WHO Air Quality Guidelines* merkt de WHO zelf op dat de *WHO guidelines* geen juridische bindende status hebben:

“[T]hese guidelines are neither standards nor legally binding criteria”.

WHO Air Quality Guidelines, p. ix. Zie ook p. 181 van het document.

- 9.4 De *WHO guidelines*

“[...] have the character of recommendations, and it is not intended or suggested that they simply be adopted as standards.”

“[They are] designed to offer guidance in reducing the health impacts of air pollution based on expert evaluation of current scientific evidence.”

WHO Air Quality Guidelines, resp. p. 174 en p. ix.

- 9.5 In aanvulling hierop merkt de WHO nog op dat het met betrekking tot het vaststellen van grenswaarden voor luchtkwaliteit aan de politiek is:

“[P]olicy-makers must still make informed decisions on choosing the air pollutants to regulate, defining adverse health effects, sensitive populations, acceptable risk levels, how to deal with uncertainty, and the role of costs.”

WHO Air Quality Guidelines, p. 173.

9.6 Dat is ook de visie van de Staat. Het is aan de regering en de volksvertegenwoordiging om na een afweging van betrokken belangen – ook die van niet bij de onderhavige procedure betrokken partijen – bij wet of algemene maatregel van bestuur vast te stellen wat de grenswaarden zijn voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} en of, en zo ja wanneer, daarbij aansluiting wordt gezocht bij de in de *WHO Air Quality Guidelines* opgenomen waarden.

9.7 In dat kader merkt de Staat nog op dat de *WHO Air Quality Guidelines* door Europese Commissie, het Europese Parlement en de vertegenwoordigende ministers van de EU-lidstaten zijn betrokken bij de opstelling van Richtlijn 2008/50/EG, meer specifiek de bepaling van de grenswaarden voor onder meer NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5}.

Zie in deze zin para. 2 van de preambule van Richtlijn 2008/50/EG:

“Daarom dient de uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of verminderd en dienen passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit te worden vastgesteld, rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma’s van de Wereldgezondheidsorganisatie.”,

alsook het NSL:

“Adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vormen de basis voor de huidige Europese normstelling.

Zie NSL, p. 20.

9.8 Uiteindelijk is ter zake van de bepaling van de grenswaarden voor NO₂, PM₁₀ en PM_{2,5} binnen de EU een afweging gemaakt tussen

“de gewenste concentratieniveaus en wat – gezien de aanwezige concentraties en de mogelijkheden om deze met maatregelen te reduceren – als haalbaar werd beoordeeld.”

Zie NSL, p. 46.

9.9 De Nederlandse regering en de Eerste en Tweede Kamer hebben vervolgens bij de behandeling van het Wetsvoorstel Wijziging Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)⁵⁴ in 2006 of anderszins niet beslist – voor zover dat vanuit Europees rechtelijk perspectief al mogelijk zou zijn geweest – om de in Richtlijn 2008/50/EG opgenomen

⁵⁴ Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer en Eerste Kamer behandeld onder Kamerstuknummer 30 487.

grenswaarden aan te scherpen.

- 9.10 Kortom, deze WHO Guidelines zijn niet juridisch bindend en vormen evenmin een voor Nederland zelfstandig geldend normkader. Gelet op bovenstaande bieden zij ook geen grond voor nadere invulling van hetgeen in het maatschappelijk verkeer betamelijk wordt geacht.
- 9.11 Dit kan ook worden afgeleid uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking (ruimtelijke) besluitvorming. In verschillende beroepsprocedures is door appellanten een beroep gedaan op de richtwaarden uit de WHO Guidelines. De vaste lijn van de Afdeling is dat besluiten hieraan niet getoetst worden.

Zie:

- AbRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163 (RijnlandRoute), r.o. 64.2;
- AbRvS 5 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3195 (Wegaanpassingsbesluit A28 Utrecht-Amersfoort), r.o. 12.2;
- AbRvS 15 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN7032 (Tracébesluit A4 Burgerveen-Leiden), r.o. 2.5.1.

- 9.12 In dat kader is nog van belang te vermelden dat de Afdeling aanneemt dat wanneer aan de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer wordt voldaan, er – aldus de Afdeling – niet valt te vrezen voor gezondheidsschade.

Zie in dit verband de vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en uw rechtbank:

- AbRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163 (RijnlandRoute), r.o. 110.1:

“Hierbij tekent de Afdeling aan dat gelet op hetgeen hiervoor over het GE-scenario, het geluid en de luchtkwaliteit is overwogen, moet worden vastgesteld dat is uitgegaan van een representatief te achten verkeersintensiteit en wordt voldaan aan de wettelijke vereisten wat betreft geluidhinder en luchtkwaliteit, zodat in zoverre niet valt te vrezen voor gezondheidsschade.”

- AbRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2504 (Tracébesluit A2 Den Bosch – Eindhoven), r.o. 29.1:

“De wettelijke eisen voor luchtkwaliteit in bijlage 2 van de Wet milieubeheer zijn gesteld met het oog op het voorkomen van onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Nu aan deze wettelijke eisen zal worden voldaan, bestaat geen grond voor het oordeel dat ten gevolge van het tracébesluit

ernstige gezondheidsrisico's te verwachten zijn.”

- Rechtbank Den Haag 4 november 2015, SGR 15/2951 (**prod. St. 15**), r.o. 7.3:

“De Afdeling heeft in de uitspraak van 7 november 2012 (201110075/1/R4 en 201201853/1/R4, www.raadvanstate.nl) overwogen dat wanneer aan de grenswaarden wordt voldaan, er geen grond is voor het oordeel dat een onaanvaardbaar leefklimaat of gezondheidsrisico's optreden.”

- 9.13 Tot slot. Zoals de Staatssecretaris van I&M ook heeft opgemerkt in onder meer haar brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2016, werkt de Staat – samen met lokale overheden – aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Daarbij wordt toegewerkt naar een luchtkwaliteit die overeenkomt met die van de advieswaarden uit de *WHO Air Quality Guidelines*.⁵⁵

10 Herziening EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen

Het afgelopen jaar is binnen de Europese Unie onderhandeld over een herziening van richtlijn 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (de NEC-Richtlijn). Mede door de inzet van het Nederlandse voorzitterschap hebben de EU-lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement op 30 juni 2016 een akkoord bereikt over een herziening die het aantal sterfgevallen door luchtverontreiniging in 2030 bijna moet doen halveren. Doelstelling van de richtlijn is derhalve het verder terugdringen van de luchtverontreiniging en wordt gerealiseerd door reductieverplichtingen op te leggen aan individuele EU-lidstaten voor het verminderen van de uitstoot van NO_x, PM_{2,5} en andere stoffen. De reductiedoelstellingen die worden opgenomen in de nieuwe Richtlijn hebben betrekking op 2020 en daarna, en 2030 en daarna.

Deel 2 Juridisch kader

11 Inleiding

- 11.1 Eisers baseren hun vorderingen op artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek (BW). Overeenkomstig het bepaalde in dit artikel is een op deze grondslag gebaseerde vordering alleen toewijsbaar indien eisers voldoende aannemelijk weten te maken dat eisers, ieder voor zich, schade leiden ten gevolge van een onrechtmatig handelen of nalaten van de Staat, en dit onrechtmatig handelen of nalaten kan worden toegerekend aan de Staat.

⁵⁵ TK 2015-2016, 30 175, nr. 242, p. 1.

- 11.2 Eisers betogen dat de Staat in strijd handelt met de plicht om het privé-, familie- en gezinsleven, het recht op gezondheid en een gezond leefmilieu effectief te beschermen. Eisers betogen dat de Staat in strijd handelt met hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betamelijk is.⁵⁶ Eisers betogen in dat kader dat de Staat de artikelen 2, 3 en 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) schendt alsook artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR-verdrag), artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR-verdrag) en artikel 21 Grondwet (GW). Ook zou aan de zijde van de Staat sprake zijn van een schending van het preventie- en voorzorgbeginsel. Daarnaast stellen eisers in hun vordering dat de Staat in strijd handelt met de resultaatverplichting die voortvloeit uit de Richtlijn luchtkwaliteit en de Wet milieubeheer. De Staat interpreteert deze vordering in als een beroep op strijd met de wet, aangezien zoals eerder opgemerkt de wet een juiste en volledige implementatie van de richtlijn bevat.
- 11.3 Eisers hanteren in de dagvaarding een verdeling in groepen van mede-eisers. Daarbij wordt Groep 1 aangeduid als de groep van natuurlijke personen die zouden zijn blootgesteld aan een NO₂-gehalte van meer dan 40 microgram per m³, Groep 2 als de groep van natuurlijke personen die zouden zijn blootgesteld aan een NO₂-gehalte van tussen de 35-40 microgram per m³ en Groep 3 als de groep van natuurlijke personen die zouden zijn blootgesteld aan een NO₂-gehalte van minder dan 35 microgram per m³.
- 11.4 Onderstaand gaat de Staat in op de grondslag van de vorderingen van eisers alsook op de aard en inhoud van de vorderingen van eisers. Nu reeds merkt de Staat op dat eisers nalaten om voor wat betreft het beroep op voornoemde grondslagen, een onderscheid te maken tussen de drie groepen die eisers in de dagvaarding onderscheiden. In algemene zin wordt opgemerkt dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers, kennelijk ook jegens de mede-eisers waarvan gesteld wordt dat deze zijn blootgesteld aan 35-40 microgram per m³ of minder. Ook wordt in de vorderingen geen helder onderscheid gemaakt tussen de drie groepen. Er wordt naar verschillende concentraties verontreinigende stoffen verwezen, maar daarbij wordt niet verwezen naar de door eisers onderscheiden groepen.

12 Vordering eisers

- 12.1 Eisers vorderen bij inleidende dagvaarding, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad:

⁵⁶ Zie dagvaarding, achter 97.

- I. voor recht te verklaren dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers door de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de artikelen 2, 3 en 8 EVRM en/of artikel 6 IVBPR verdrag en/of artikel 12 IVESCR verdrag jegens eisers te schenden door
- na te laten effectief de daarbij behorende bescherming te geven, inclusief bescherming tegen een dreigende aantasting van de betrokken rechten, en/of
 - rechtstreeks inbreuk te maken op die rechten, inclusief het creëren van situaties waarin die inbreuk dreigend is, en/of
 - de ter zake, in deze dagvaarding behandelde zorgplicht c.q. maatschappelijke betamelijkheid (mede gelet op artikel 21 Grondwet) niet te betrachten met betrekking tot eisers recht op gezondheid, waaronder begrepen het recht op een gezond leefmilieu en in het bijzonder het recht op een gezonde luchtkwaliteit,

door de norm die tot uitdrukking is gebracht in de WHO-guidelines voor luchtkwaliteit, niet te realiseren en door ook niet van plan te zijn maatregelen te treffen die tot het binnen zeer kort realiseren van die norm moeten en zullen leiden;

- II. subsidiair, voor recht te verklaren dat de Staat, niet alleen door schending van de hiervoor onder I. bedoelde rechten, maar ook in combinatie daarmee, althans zelfstandig, onrechtmatig jegens eisers handelt door aan de (resultaats-) verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, in samenhang met een adequate toepassing van het ter zake voor de Staat geldende preventie- en voorzorgsbeginsel niet (volledig) te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram m^3 als jaargemiddelde concentratie voor NO_2 en van 40 microgram per m^3 voor PM_{10} , elk van deze twee naar beneden bijgesteld met de veiligheidsmarge van 10 microgram per m^3 die voortvloeit uit het preventie- en voorzorgsbeginsel en/of uit de door het RIVM aanbevolen veiligheidsmarge, althans met een aantal microgram dat de Rechtbank in goede justitie vaststelt;
- III. uiterst subsidiair, voor recht te verklaren dat de Staat, niet alleen door schending van de hiervoor onder I. in de aanhef bedoelde rechten, maar ook in combinatie daarmee, althans zelfstandig, onrechtmatig jegens eisers handelt door aan de (resultaats-)verplichtingen die voor gedaagde voortvloeien uit Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, niet (volledig) te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram per m^3 als jaargemiddelde concentratie voor NO_2 en van 40 microgram per m^3 voor PM_{10} ;
- IV. de Staat te veroordelen het hiervoor onder I. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een halfjaar te rekenen vanaf 1 augustus 2016, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn, te beëindigen en beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- V. subsidiair, de Staat te veroordelen het hiervoor onder II. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een halfjaar te rekenen vanaf 1 augustus 2016,

althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn, te beëindigen en beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;

- VI. uiterst subsidiair, de Staat te veroordelen het hiervoor onder III. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een halfjaar te rekenen vanaf 1 augustus 2016, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn, te beëindigen en beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG,

met een veroordeling van de Staat in de kosten van de onderhavige procedure.

- 12.2 De Staat stelt zich op het standpunt dat van een onrechtmatig handelen of nalaten jegens eisers geen sprake is en dat, voor zover uw rechtbank – onverhoopt - aan dit standpunt voorbij zou gaan, vorderingen IV, V en VI niet toegewezen kunnen worden voor zover dit een ingrijpen met zich brengt in het politieke besluitvormingsproces ter zake van wet- en regelgeving die noodzakelijk is om aan deze vorderingen te kunnen voldoen.
- 12.3 Voor zover uw rechtbank onverhoopt van oordeel zou zijn dat wel sprake is van een onrechtmatig handelen of nalaten van de Staat jegens eisers, doet de Staat een beroep op artikel 6:168 BW.
- 12.4 De Staat zal het voorgaande hierna nader toelichten. Voordat hieraan wordt toegekomen gaat de Staat eerst in op de vraag of eisers ontvankelijk zijn in hun vorderingen.

13 Ontvankelijkheid

- 13.1 Milieudefensie, Stichting Adem en 57 natuurlijke personen stellen in de dagvaarding ontvankelijk te zijn in hun vorderingen. Uit de tekst van de dagvaarding lijkt te volgen dat Milieudefensie en Stichting Adem niet opkomen voor een eigen (vermogensrechtelijk) belang, maar voor gebundelde individuele belangen in de zin van artikel 3:305a BW.
- 13.2 De 57 individuele eisers, verdeeld in drie groepen en woonachtig op in de dagvaarding nader aangegeven locaties, komen op voor hun eigen belangen. De drie groepen worden in de dagvaarding, achter 15, als volgt omschreven:
- Groep 1 bestaat uit eisers 3 tot en met 23. Deze groep van natuurlijke personen zou worden blootgesteld aan een NO₂-gehalte van meer dan 40

microgram per m³ en, zo begrijpt de Staat, een PM₁₀-gehalte van meer dan 40 microgram per m³.⁵⁷

- Groep 2 bestaat uit eisers 24 tot en met 32 en zou worden blootgesteld aan een NO₂-gehalte van tussen de 35-40 microgram per m³ en, zo begrijpt de Staat, een PM₁₀-gehalte van minder dan 40 microgram per m³.⁵⁸
- Groep 3 bestaat uit eisers 33 tot en met 59. Deze natuurlijke personen zouden worden blootgesteld aan een NO₂-gehalte van minder dan 35 microgram per m³ en, zo begrijpt de Staat, een PM₁₀-gehalte van minder dan 40 microgram per m³.⁵⁹

- 13.3 Voordat de Staat nader ingaat op het voorgaande merkt de Staat op dat het voor de Staat niet mogelijk is om de cijfers waarop eisers zich in de dagvaarding beroepen, en die zien op de omvang van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen en de blootstelling hieraan door de 57 individuele eisers, te controleren. Daartoe ontbreken de noodzakelijke gegevens, althans eisers hebben nagelaten ter zake documenten te overleggen. De Staat houdt derhalve vast aan de cijfers uit de Monitoringsrapportage 2016 en de monitoringstool.
- 13.4 De Staat is van oordeel dat de individuele eisers die deel uitmaken van de groepen 1, 2 en 3 niet ontvankelijk zijn in hun vorderingen, althans in vorderingen II, III, V en VI. De Staat is deze mening toegedaan omdat deze personen de mogelijkheid hebben om voor wat betreft de gestelde overschrijding van de grenswaarden uit de Wet milieubeheer, ter plaatse van of zeer nabij hun woonadressen, voor bezwaar en beroep vatbare handhavingsbesluiten uit te lokken en vervolgens, in geval van een onvoldoende bevredigend resultaat, een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang te doorlopen.
- 13.5 Dat geldt ook voor zover het betreft de stelling van eisers dat bij de toetsing van de vraag of wordt voldaan aan de grenswaarden uit de Wet milieubeheer, ter plaatse van of zeer nabij hun woonadressen, rekening zou moeten worden gehouden met het preventie- en voorzorgbeginsel en om die reden een veiligheidsmarge van 10 microgram per m³ zou moeten worden gehanteerd en derhalve niet zou moeten worden uitgegaan van een NO₂- en PM₁₀-gehalte van 40 microgram per m³, maar van 30 microgram per m³.
- 13.6 De handhavingsverzoeken zouden gericht kunnen worden aan de betrokken minister en/of burgemeester en wethouders van de gemeenten waarin deze personen woonachtig zijn en zouden gebaseerd kunnen worden op de artikelen 5.12 en 5.16

⁵⁷ De Staat baseert het vermelde gehalte aan PM₁₀ op hetgeen wordt opgemerkt in dagvaarding op pag. 14 bovenaan.

⁵⁸ Ibidem, pag. 13 onderaan.

⁵⁹ Ibidem, pag. 13 onderaan.

Wet Milieubeheer, in combinatie met Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

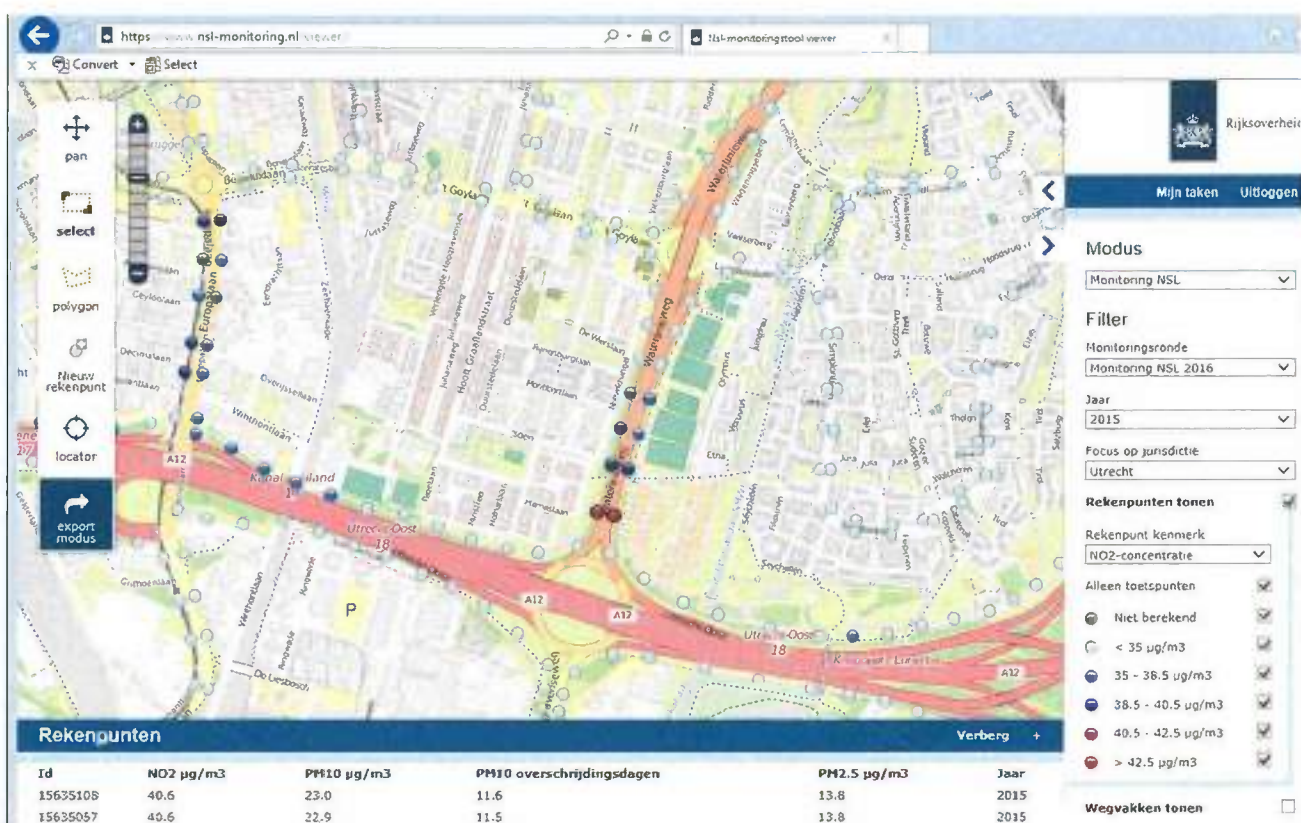
- 13.7 Omdat voor deze individuele eisers een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat, moeten de individuele eisers naar het oordeel van de Staat niet ontvankelijk worden verklaard in hun vorderingen II, III, V en VI.

Zie in deze zin ook de uitspraak van uw rechtbank van 12 oktober 2016, zaak-/rolnr.: C/09/499763 / HA Za 15-1273, o.a. rov. 5.18.

Ter zake van vorderingen I en IV zal de Staat betogen dat de 57 individuele eisers geen belang hebben, althans dat deze vorderingen dienen te worden afgewezen.

- 13.8 Het voorgaande geldt ook voor Milieudefensie en Stichting Adem. Beide belangengroepen, die opkomen voor de gebundelde belangen van individuele personen, moeten naar het oordeel van de Staat niet ontvankelijk worden verklaard in hun vorderingen, althans in vorderingen II, III, V en VI, omdat de personen wiens belangen worden behartigd, zelf toegang hebben tot een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de bestuursrechter.

- 13.9 De Staat wijst in dit kader op de NSL-monitoringstool, te raadplegen op www.nsl-monitoring.nl/viewer/. Deze geeft op straatniveau nauwkeurig aan wat de luchtkwaliteit is op een locatie, ook voor zover er sprake is van een overschrijding van de grenswaarden van de richtlijn. Ter illustratie wordt verwezen naar onderstaande kaart met een deel van de legenda.



13.10 De vermelde gegevens zijn zodanig concreet dat de individuele personen waarvoor Milieudefensie en Stichting Adem opkomen, een rechtsingang hebben bij de bestuursrechter. Zoals volgt uit het arrest van de Hoge Raad van 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, rov. 3.3.5, is een belangengroep in een dergelijke situatie niet ontvankelijk.

Zie in vergelijkbare zin de uitspraak van uw rechtbank van 12 oktober 2016, C/09/499763 / HA ZA 15-1273.

Ter zake van vorderingen I en IV zal de Staat betogen dat Milieudefensie en Stichting Adem geen belang hebben, althans dat deze vorderingen dienen te worden afgewezen.

14 Geen onrechtmatig handelen of nalaten

14.1 Een vordering ex artikel 6:162 BW kan alleen succesvol zijn indien eisers aannemelijk maken dat aan alle vereisten van artikel 6:162 BW is voldaan en is aangetoond dat artikel 6:163 BW niet in de weg staat aan toewijzing van het gevorderde. In het navolgende zal de Staat op basis van dit juridisch kader betogen dat en waarom de vorderingen van eisers niet kunnen worden toegewezen.

Nederland handelt niet in strijd met de Wet milieubeheer of Richtlijn 2008/50/EG

- 14.2 Zoals eerder opgemerkt betogen eisers niet dat Richtlijn 2008/50/EG op een onjuiste wijze is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en bijbehorende regelgeving.⁶⁰ Derhalve zou niet toegekomen moeten worden aan een toetsing van het handelen van de Staat aan deze richtlijn en dient de Wet milieubeheer het primaire toetsingskader te zijn in deze zaak.
- 14.3 Indien er grenswaarden worden overschreden rust op de Staat, overeenkomstig artikel 5.12 van de Wet milieubeheer, dan wel de lokale overheden, overeenkomstig artikel 5.13 Wet milieubeheer, de plicht een programma, of in termen van de richtlijn een 'luchtkwaliteitsplan' vast te stellen, gericht op het bereiken van de grenswaarde. Dit is in Nederland het NSL. Dit programma is er op gericht periode van overschrijding zo kort mogelijk te laten duren. Dit stelsel is in overeenstemming met de richtlijn.
- 14.4 Eisers betogen achter 122 van de dagvaarding dat artikel 23, eerste lid, van de richtlijn de Staat niet de mogelijkheid biedt om, zo begrijpt de Staat het betoog van eisers, maatregelen gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit nog langer uit te stellen. Door gebruik te maken van de derogatiemogelijkheden uit de richtlijn, opgenomen in artikel 22 van de richtlijn, kan geen beroep meer worden gedaan op artikel 23, eerste lid, van de richtlijn, aldus eisers.
- 14.5 De Staat is van oordeel dat eisers een onjuiste lezing geven van artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG. Artikel 23 lid 1, tweede paragraaf, bepaalt dat in geval van een overschrijding van de grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, in luchtkwaliteitsplannen
- "passende maatregelen [worden beschreven (toev. adv.)] zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden."
- 14.6 Nederland heeft, zoals eisers terecht opmerken⁶¹, gebruik gemaakt van de derogatieregeling uit artikel 22 van de richtlijn, zodat voor Nederland voor NO₂ een uitgestelde ingangsdatum geldt van 1 januari 2015. Voor PM₁₀ gelden de normen uit de richtlijn vanaf juni 2011.
- 14.7 Zoals uitvoerig is beschreven achter 8.1 e.v. van deze conclusie wordt in het kader van het NSL een groot aantal maatregelen genomen te verbetering van de luchtkwaliteit. Zo'n 67% van deze maatregelen is inmiddels afgerond, 27% is nog in uitvoering en een aantal maatregelen bevindt zich nog in projectfase.

⁶⁰ Zie voor enkele nuancering, deze conclusie van antwoord, achter 4.14

⁶¹ Zie inleidende dagvaarding, achter 69 e.v.

Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, p. 47-52.

- 14.8 De reeds genomen maatregelen hebben, zoals is aangegeven achter 2.1 e.v. van deze conclusie, een positief effect op de luchtkwaliteit in Nederland. Zo is de gemiddelde concentratie NO₂ waar de bevolking als geheel aan wordt blootgesteld tussen 2010 en 2015 gedaald met ruim 5 µg/m³ (ruim 20 procent).⁶² Voor PM₁₀ geldt nagenoeg hetzelfde. De gemiddelde fijnstofconcentratie waar de bevolking aan wordt blootgesteld is tussen 2010 en 2015 met ruim 6 µg/m³ (ongeveer 25 procent) gedaald.⁶³ Duidelijk is echter ook dat niet overal in Nederland wordt voldaan aan grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. Er is nog een beperkt aantal overschrijdingen, met name in binnenstedelijke gebieden en in gebieden met intensieve veehouderijen.

Zie hierover nader achter 3.4 e.v. en 3.8 e.v. van deze conclusie.

- 14.9 Ten einde de periode van overschrijding zo kort mogelijk te maken zet de Staat in op het op afronden van de maatregelen uit het NSL die reeds in uitvoering zijn en de uitvoering van de maatregelen die zich nog in de projectfase bevinden. Daarnaast wordt ingezet op de uitvoering van het Actieplan Luchtkwaliteit van 26 november 2015 (prod. St. 11). In dit plan zijn maatregelen opgenomen die gericht zijn op de verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland en van die in zeven grote gemeenten, waaronder de gemeenten Amsterdam en Rotterdam. Beide kennen enkele hardnekkige binnenstedelijke luchtkwaliteits-knelpunten. De maatregelen komen kort samengevat op volgende neer:

- Ontmoedigen vervuילend verkeer door uitbreiding milieuzones en door het deze ook van toepassing te laten zijn op oude bestelauto's, taxi's en touringcars;
- Inzetten op verschoning van het wagenpark door emissieloze voertuigen te stimuleren, bijvoorbeeld door verbeteren van de elektrische laadinfrastructuur;
- Vervangen dieselbussen door emissieloze bussen;
- Verbeteren doorstroming op invalswegen;
- Stimuleren fietsverkeer en OV-gebruik.

De Staat buigt zich met de veehouderijsectoren, in het bijzonder de pluimveesector, over aanvullende maatregelen om de luchtkwaliteit rondom veehouderijen te verbeteren.

⁶² Zie Monitoringsrapportage NSL 2016, p. 9 en 33.

⁶³ Ibidem, p. 10.

- 14.10 Als gezegd, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam kennen in de binnensteden een aantal luchtkwaliteitsknelpunten. Ten einde deze aan te kunnen pakken stelt de Staat, althans het ministerie van I&M, totaal € 16 miljoen beschikbaar aan deze gemeenten voor het nemen van de maatregelen als beschreven in het Actieplan Luchtkwaliteit.

Zie brief van de Staatssecretaris van I&M aan de Tweede Kamer van 26 november 2015, p. 2 (met als bijlage het Actieplan Luchtkwaliteit)

- 14.11 Eerder is al opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de overschrijdingen van de grenswaarden is toe te schrijven aan de uitlaatemissies van personenauto's en vrachtwagens. De uitlaatemissies van met name dieselveertuigen blijkt in veel gevallen feitelijk anders te zijn dan als de uitstoot conform de Euro-normen zou zijn geweest.

Zie: RIVM, The Euro emission standards for cars and trucks in relation to NO2 limit value exceedances in the Netherlands, december 2013, p. 4 en 17 (**prod. St. 16**).

- 14.12 De Staat, althans de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), is een onderzoek gestart naar het emissiegedrag van voertuigen met een dieselmotor waarvoor de RDW een goedkeuring voor emissies heeft afgegeven. Uit dit onderzoek volgt dat bij 16 verschillende dieselveertuigen hogere emissies zijn geconstateerd dan verwacht had mogen worden.⁶⁴ Er is gestart met een vervolgonderzoek. Op basis hiervan zal de RDW beslissen of in het kader van toezicht en handhaving aanvullende stappen zullen worden gezet. Indien nodig kan het NSL hierop worden aangepast.

- 14.13 Kortom, de Staat neemt maatregelen "zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden." Dat zal ook gebeuren indien in de toekomst, onverhoopt, mocht blijken dat zich overschrijdingen van de grenswaarden voordoen. Ook dan zal in overeenstemming worden gehandeld met de programmaverplichting uit de Wet Milieubeheer en aldus artikel 23 lid 1 van Richtlijn 2008/50/EG, en zullen maatregelen worden genomen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te laten zijn.

- 14.14 Gezien het voorgaande is er geen sprake van een handelen in strijd met de Wet milieubeheer of met Richtlijn 2008/50/EG. Er is weliswaar sprake van een overschrijding op een aantal plaatsen in Nederland van de grenswaarden uit de richtlijn, maar Nederland neemt overeenkomstig het bepaalde in de Wet milieubeheer en in artikel 23 van de richtlijn, maatregelen om de periode van overschrijding zo kort mogelijk te laten zijn.

⁶⁴ Zie <https://www.rdw.nl/Particulier/Paginas/RDW-constateert-afwijkend-emissiegedrag.aspx>

14.15 Eisers lijken te betogen dat het voorgaande niet in overeenstemming zou zijn met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 19 november 2014 (*ClientEarth*) (JB 2015/1). Dat is naar het oordeel van de Staat onjuist. De Staat wijst er allereerst op dat deze uitspraak ziet op een situatie waarin een lidstaat geen gebruik heeft gemaakt van de derogatieregeling van artikel 22 van de richtlijn. Nederland heeft wel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Daarnaast is hier rechtsoverweging 48 van de uitspraak relevant:

“Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2008/50 heeft daarentegen een meer algemene strekking omdat het zonder beperking in de tijd van toepassing is op overschrijdingen van elke in deze richtlijn vastgestelde grenswaarde voor verontreinigende stoffen, na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, ongeacht of dat is vastgesteld in richtlijn 2008/50 dan wel door de Commissie krachtens artikel 22 van die richtlijn.” (onderst. adv.)

14.16 Uit deze rechtsoverweging volgt dat sprake is van een flexibel regiem in die zin dat als wordt geconstateerd dat sprake is van een overschrijding van de grenswaarden uit de richtlijn, (aanvullende) maatregelen moeten worden genomen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk blijft. Dat is ook de inzet van de Staat.

14.17 Eisers stellen dat de Staat niet snel genoeg een einde maakt aan de laatste overschrijdingen van de grenswaarden. Ten aanzien van dit argument merkt de Staat op dat eisers hebben nagelaten gemotiveerd aan te geven wat in het perspectief van eisers dan wel een redelijke termijn is om de grenswaarden te realiseren. Zoals in deze conclusie uitgebreid is betoogd, is het oplossen van de laatste knelpunten niet eenvoudig. Zo heeft het afsluiten van wegen in binnensteden gevolgen voor andere wegen, waardoor nieuwe knelpunten ontstaan. Bovendien zijn deze wegen doorgaans noodzakelijk voor de bereikbaarheid van de binnensteden. Het sluiten of terugbrengen van veehouderijen is ingrijpend en kan vanwege waarborgen die voor de betrokken veehouders gelden, niet van de één op de andere dag worden gerealiseerd. Nog daargelaten dat de Staat met betrekking tot het merendeel van deze maatregelen niet bevoegd is.

14.18 Enkele van de maatregelen die door eisers zijn voorgesteld, zijn door de Staat in deze conclusie besproken. Het volstaat hier om te herhalen dat geen van deze generieke maatregelen naar verwachting een significant effect heeft op de lokale knelpunten. Los van het effect, geldt voor een maatregel als bijvoorbeeld de invoering van een kilometerprijs dat het doorlopen van het noodzakelijke wettelijk traject en de fysieke uitrol van deze maatregel, vele jaren in beslag zal nemen. Een tijdspad dat veel langer is dan hetgeen de Staat voor wat betreft de verbetering van de luchtkwaliteit voorstaat. Dergelijke trajecten zijn bovendien naar hun aard met onzekerheden omgeven.

- 14.19 Tot slot nog het volgende. De Staat heeft reeds opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de overschrijdingen in Nederland van de grenswaarden uit de richtlijn is toe te schrijven aan de uitlaatemissies van voertuigen. De uitlaatemissies van personenauto's en vrachtwagens blijken feitelijk anders te zijn dan als de uitstoot conform de Europese normen zou zijn geweest. Dat is uiteraard van belang voor de onderhavige procedure en moet ook worden betrokken bij de vraag of de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers. Onderzoek laat zien dat er in 2015 nog veel minder of zelfs geen NO₂-overschrijdingen zouden zijn als de feitelijke uitlaatemissies van personenauto's en vrachtwagens zo sterk zouden zijn gedaald als volgens de Euro-normen de bedoeling was. Dit volgt uit onderzoek dat is uitgevoerd door het RIVM, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en TNO.

Zie: RIVM, The Euro emission standards for cars and trucks in relation to NO₂ limit value exceedances in the Netherlands, december 2013, p. 4 en 17 (prod. St. 16).

- 14.20 Het voorgaande is echter ook vanuit een ander perspectief van belang. Nederland kan alleen in EU-verband eisen stellen met betrekking tot de emissies van auto's, vrachtwagens en dergelijke. In dat kader is van belang op te merken dat tegen de zin van Nederland in, in oktober 2015 een gekwalificeerde meerderheid van de Europese lidstaten heeft ingestemd met een voorstel van de Europese Commissie voor de nieuwe Real Driving Emissions (RDE) testprocedure en voor de introductie van emissielimieten voor nieuwe auto's en data waarop deze zouden moeten gaan gelden. Nederland heeft tegen dit voorstel gestemd omdat het tempo waarmee de emissielimieten ingaan, naar het oordeel van Nederland, te traag is en de nieuwe limieten te soepel zijn.⁶⁵ Verordening (EU) nr. 2016/646 is inmiddels in werking getreden. Nederland zal zich gezien het voorgaande nog geruime tijd geconfronteerd zien met hogere voertuigemissies dan gewenst.

- 14.21 In aanvulling op het voorgaande merkt de Staat het volgende op.

Nederland handelt niet in strijd met artikel 21 Gw

- 14.22 Eisers voeren diverse argumenten aan ter onderbouwing van hun stelling dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers. Een van die argumenten is, zo lijkt het, dat de Staat niet in overeenstemming zou handelen met bepaalde in artikel 21 Grondwet.

Zie vordering I. alsook de dagvaarding, achter 41.

- 14.23 Eisers zijn zich er echter van bewust, zo volgt uit hetgeen wordt opgemerkt in de

⁶⁵ Zie in deze zin Tweede Kamer 2015-2016, 31 209, nr. 176, p. 3.

dagvaarding, achter 41, en kan ook worden afgeleid uit vordering I., waarin de verwijzing naar artikel 21 Grondwet tussen haken is geplaatst, dat deze bepaling geen concrete verplichtingen oplegt aan de Staat.

- 14.24 De Staat is een zelfde mening toegedaan en wijst in dit kader naar het vonnis van uw rechtbank van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, waarin ter zake van artikel 21 Grondwet het volgende is overwogen:

“Artikel 21 Gw legt een zorgplicht op aan de Staat voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze zorg betreft voor het dichtbevolkte en laaggelegen Nederland als belangrijke onderwerpen de waterkering, de waterbeheersing en het leefmilieu. Deze regel en de geschiedenis daarvan geven geen uitsluitel over de wijze waarop deze taak moet worden uitgevoerd en evenmin over de uitkomst van de afweging in geval van tegenstrijdige bepalingen. De wijze waarop deze taak moet worden vervuld behoort tot de eigen, discretionaire bevoegdheden van de regering.” (rov. 4.36)

Zie in vergelijkbare zin Rechtbank Den Haag 2 mei 2001, ECLI:NL:RBSGR:2001:AB1369, rov. 3.8.

- 14.25 Zoals volgt uit hetgeen is opgemerkt achter o.a. 2.1 e.v. van deze conclusie hebben de door de Staat, in samenspraak met lokale overheden, genomen maatregelen erin geresulteerd dat de luchtkwaliteit in Nederland zeer aanzienlijk is verbeterd. Er zijn weliswaar nog locaties in Nederland waar de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG worden overschreden, maar het aantal locaties is uiterst beperkt. Daarnaast zijn er nog maatregelen in uitvoering en in voorbereiding die moeten leiden tot een verdere verbetering van de luchtkwaliteit. De Staat is derhalve van oordeel te handelen in overeenstemming met het bepaalde in artikel 21 Grondwet.
- 14.26 Naar het oordeel van de Staat kan aan artikel 21 van de Grondwet geen argument worden ontleend om te betogen dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers.

Nederland handelt niet in strijd met EVRM, IVBPR en IVESCR

EVRM

- 14.27 Eisers onderbouwen hun stelling dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door te verwijzen naar de artikelen 2 en 8 EVRM.⁶⁶

⁶⁶ Zie dagvaarding, achter o.a. 94-96. Zie ook dagvaarding, achter 50-53.

In de dagvaarding, achter 94, en in vordering I. wordt verwezen naar artikel 3 EVRM. In deze bepaling is het verbod op foltering opgenomen. De Staat neemt aan de verwijzing naar deze bepaling van het EVRM een vergissing is. Voor zover dat niet zo is merkt de Staat op dat niet aannemelijk is gemaakt, laat staan bewezen, dat de Staat ter zake van hetgeen aan de orde is in deze procedure in strijd handelt met artikel 3 EVRM.

- 14.28 Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Milieudefensie en Stichting Adem enerzijds en de 57 individuele eisers anderzijds. In tegendeel, betoogd wordt dat omdat de bescherming van het recht op een schoon leefmilieu onder de statutaire doelstelling valt van Milieudefensie en Stichting Adem en in dat kader ook door beide belangengroepen feitelijke werkzaamheden worden verricht, ook Milieudefensie en Stichting Adem een beroep toekomt op de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 14.29 Allereerst merkt de Staat op te bestrijden dat Milieudefensie en Stichting Adem met succes een beroep kunnen doen op de artikelen 2 en 8 EVRM. Artikel 34 van het EVRM maakt dit onmogelijk. De Staat verwijst hier naar de uitspraak van uw rechtbank van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Staat/Urgenda) waarin is overwogen dat zich bij een rechtspersoon – zoals Milieudefensie en Stichting Adem –, anders dan bij een natuurlijke persoon, geen aantasting van zijn fysieke integriteit kan voordoen of een inmenging in zijn privéleven (vgl. EHRM 12 mei 2015, *Identoba e.a./Georgië*, nr. 73235/12).⁶⁷ Een statutaire doelstelling van een rechtspersoon en/of feitelijke werkzaamheden die worden verricht maakt dit niet anders. De Staat is derhalve van oordeel dan de beide belangengroepen geen beroep toekomt op de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 14.30 Ter zake van het beroep dat de 57 individuele eisers doen op het EVRM valt op dat geen onderscheid wordt gemaakt naar de groepen eisers die in de dagvaarding worden onderscheiden en de vorderingen die zijn geformuleerd. Ook in het geval er sprake is van een blootstelling van één of meerdere van deze individuele eisers aan gehalten (ver) beneden de 40 microgram per m³ – en er derhalve wordt voldaan aan Richtlijn 2008/50/EG, althans de Wet milieubeheer – wordt een beroep gedaan op de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 14.31 De 57 individuele eisers onderbouwen hun beroep op het EVRM primair door te verwijzen naar enkele belangrijke arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), waaronder de uitspraken van het EHRM van 9 december 1994, AB 1996, 56 (*Lopez Ostra/Spanje*) en van 30 november 2004, AB 2005/43 (*Öneryıldiz/Turkije*).⁶⁸ Er wordt echter nagelaten aan te geven waarom uit deze

⁶⁷ Zie Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Staat/Urgenda), rov. 4.45.

⁶⁸ Zie dagvaarding, achter 51-53.

uitspraken zou volgen dat de Staat in de situatie als aan de orde in de onderhavige procedure, de artikelen 2 en 8 EVRM schendt. Dit ondanks uitspraken van het EHRM dat degene die stelt dat een positieve verplichting wordt, geschonden de bewijslast heeft.⁶⁹ Naar het oordeel van de Staat is hier geen sprake van en wel om de navolgende redenen.

- 14.32 Om te beoordelen of de Staat - rekening houdend met de maatregelen die in Nederland zijn en worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren en die ook hebben geresulteerd in een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit⁷⁰ - jegens één of meerdere van de individuele eisers een uit de artikelen 2 en 8 EVRM voortvloeiende positieve verplichting schendt, is van belang dat het EHRM voor de beoordeling van de vraag of een dergelijke verplichting bestaat, het volgende uitgangspunt hanteert:

"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [..]" (onderstr. adv.)

EHRM 17 oktober 1986, NJ 1987/945 (Rees/Verenigd Koninkrijk), rov. 37.

- 14.33 Nagegaan wordt derhalve of op "nationaal niveau een redelijke beslissing is genomen, ook al is daarbij niet ten volle recht gedaan aan de rechten van de individuele betrokkenen".

J. Gerards, EVRM. Algemene beginselen, Den Haag 2011, p. 236.

- 14.34 In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een verdragsstaat in milieuzaken 'a wide margin of appreciation' heeft:

"The Court has repeatedly stated that in cases raising environmental issues the State must be allowed a wide margin of appreciation (see Hatton and Others, cited above, § 100, and Buckley v. the United Kingdom, judgment of 25 September 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, pp. 1291-93, §§ 74-77)." (onderstr. adv.)

EHRM 10 november 2004, 46117/99 (Taşkin c.s./Turkije), rov. 116.

⁶⁹ Zie o.a. EHRM 31 mei 2007, 7510/04, EHRC 2007/85 (*Kontrová/Slowakije*), rov. 50.

⁷⁰ Zie conclusie van antwoord, achter o.a. 2.1 e.v.

- 14.35 In dat kader is ook relevant dat het EHRM in diverse procedures heeft aangenomen dat daar waar de nakoming van positieve verplichtingen beslag legt op de beperkte financiële middelen van de verdragstaat en keuzes moeten worden gemaakt met betrekking tot de aanwending van deze beperkte middelen:

“In this respect an impossible or disproportionate burden must not be imposed on the authorities without consideration being given, in particular, to the operational choices which they must make in terms of priorities and resources (see *Osman* [EHRM 28 oktober 1998] § 116); this results from the wide margin of appreciation States enjoy, as the Court has previously held, in difficult social and technical spheres [...]”

EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (Budayeva e.a./Rusland), rov. 135.⁷¹

- 14.36 Zoals opgemerkt achter o.a. 2.1 e.v. en 8.1 e.v. van deze conclusie zijn en worden er maatregelen genomen gericht op de verbetering van de luchtkwaliteit. De reeds genomen maatregelen zijn succesvol in die zin dat de luchtkwaliteit in Nederland inmiddels aanzienlijk is verbeterd. De Staat realiseert zich dat op nog enkele plaatsen in Nederland er een overschrijding is plaatsvindt van de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG, maar het aantal overschrijdingen is beperkt:

Van de circa 320.000 toetspunten in Nederland, laten er langs wegen nog slechts 99 een overschrijding zien van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ en 54 van de grenswaarde voor de etmaalgemiddelde concentratie PM₁₀.⁷² Verder laten van de 2.678 toetspunten nabij veehouderijen 46 een overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀.⁷³

- 14.37 Daarnaast worden er maatregelen genomen gericht op het terugdringen van deze overschrijdingen. In dat kader is reeds gewezen op hoofdstuk 7 van het NSL, het Actieplan Luchtkwaliteit en de gelden die onlangs ter beschikking zijn gesteld aan de gemeenten Amsterdam en Rotterdam om hardnekkige luchtkwaliteitsknelpunten in deze steden weg te nemen.
- 14.38 Gezien het voorgaande bestrijdt de Staat in strijd te handelen met de artikelen 2 en 8 EVRM, en is de Staat van oordeel dat de 57 individuele eisers niet hebben aangetoond, laat staan bewezen, dat hier wel sprake zou zijn. De Staat handelt binnen de ruimte die de ‘wide margin of appreciation’ de Staat biedt en hanteert een ‘fair balance’ tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds de belangen van de 57 individuele eisers.

⁷¹ Zie in vergelijkbare zin EHRM 14 januari 2005, nr. 14462/03 (Pentiacova e.a./Moldavia).

⁷² Zeer waarschijnlijk zijn dit er zelfs maar 32; zie conclusie van antwoord achter 7.26.

⁷³ Zie conclusie van antwoord achter 3.11

- 14.39 Voor zover uw rechtbank onverhoopt van oordeel is dat Milieudefensie en Stichting Adem met succes een beroep kunnen doen op de artikelen 2 en 8 EVRM, merkt de Staat op dat hetgeen hiervoor is vermeld, achter 14.27 e.v., ook betrekking heeft deze belangengroepen en het beroep dat zij doen op deze bepalingen van het EVRM.

IVBPR en IVESCR

- 14.40 Eisers beroepen zich gezien de formulering van vordering I. ook op artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, IVBPR (Trb. 1969, 99), en op artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, IVESCR (Trb. 1969, 100).
- 14.41 Artikel 6 IVBPR bepaalt:
- “1. Ieder heeft het recht op leven. Dit recht wordt door de wet beschermd. Niemand mag naar willekeur van zijn leven worden beroofd.
 2. In landen waar de doodstraf niet is afgeschaft, mag een doodvonnis slechts worden uitgesproken voor [..].
 3. Wanneer beroving van het leven het misdrijf genocide inhoudt [..].
 4. Een ieder die ter dood is veroordeeld heeft het recht gratie [..].
 5. De doodstraf mag niet worden opgelegd voor misdrijven die zijn begaan door [..].
 6. Op geen enkele bepaling van dit artikel kan een beroep worden gedaan om de afschaffing van de doodstraf door een Staat die partij is bij dit Verdrag op te schorten of te voorkomen.”
- 14.42 Eisers laten na aan te geven waarom artikel 6 IVBPR relevant is voor de onderhavige procedure. Ziet de Staat het goed dan wordt in voetnoot 26 van de dagvaarding aangegeven wat in algemene zin het belang is van dit verdrag, maar daaruit volgt niet dat en waarom artikel 6 IVBPR hier van belang is.
- 14.43 Als gezegd, eisers verwijzen ook naar artikel 12 IVESCR. Daarin is het volgende vastgelegd:

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.
2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen ter volledige verwezenlijking van dit recht omvatten onder meer die welke nodig zijn om te komen tot:
 - (a) Vermindering van het aantal doodgeborenen en van de kindersterfte, alsmede een gezonde ontwikkeling van het kind;
 - (b) Verbetering van alle aspecten betreffende de hygiëne van het gewone milieu van de mens en van het werkmilieu;

(c) Voorkoming, behandeling en bestrijding van epidemische én endemische ziekten, alsmede van beroepsziekten en andere ziekten;

(d) Het scheppen van omstandigheden die een ieder in geval van ziekte geneeskundige bijstand en verzorging waarborgen.

14.44 Ook met betrekking tot deze bepaling merkt de Staat op dat hem het belang ervan voor de onderhavige procedure ontgaat. Uit het tweede lid van artikel 12 IVESCR volgt evident dat het bepaalde in het eerste lid – dat is vermoedelijk het artikellid waarop eisers zich beroepen – primair ziet op andere kwesties dan aan de orde in de onderhavige procedure, namelijk kindersterfte, hygiëne, voorkomen en behandeling ziekten en geneeskundige bijstand.

14.45 Los daarvan is de bepaling niet zodanig geformuleerd dat aangenomen moet worden dat eisers hierop in rechte een beroep toekomt. Immers, er is gegeven de tekst van de bepaling geen sprake van een verdragsbepaling die naar aard en inhoud een ieder kan verbinden in de zin van artikel 93 Gw en waarmee bij het invullen van open normen en begrippen in het nationaal recht, zoals de maatschappelijke betamelijkheid in de zin van artikel 6:162 lid 2 BW, rekening zou mogen houden.

Zie in deze zin o.a. HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044 (NJ 2011/354)) en Hoge Raad 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928, NJ 2015/22 (Rookverbod) r.o. 3.5.2 en 3.5.3.

Tot slot

14.46 Eisers lijken zich in de dagvaarding, achter 45-49, te beroepen op nog andere internationale (rechts)bronnen dan voornoemde bronnen. Hetgeen daar wordt opgemerkt is echter zo algemeen van aard dat de Staat dit enkel en alleen voor kennisgeving aan kan nemen. De Staat is dan ook van oordeel, dat hem geen onrechtmatig handelen kan worden verweten op grond van schending enige internationale of verdragsverplichting. Daartoe geldt ook het volgende.

Preventie- en verzorgingsbeginsel

14.47 Eisers doen in het kader van het betoog dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers een beroep op het verzorgings- en preventiebeginsel.⁷⁴ Zo verzoeken eisers uw rechtbank om voor zover uw rechtbank zou besluiten dat de richtsnoeren uit de *WHO Guidelines* niet bepalend zijn, "volledig toepassing te geven aan [het] preventie- en verzorgingsbeginsel."⁷⁵ De Staat begrijpt het betoog zo dat bedoeld is dat dan toch de

⁷⁴ Zie dagvaarding, achter o.a. 59 98, 100 en 108.

⁷⁵ Zie dagvaarding, achter 108.

WHO Guidelines bepalend zouden zijn en niet de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG dan wel dat vanwege de onzekerheden bij de uitvoering van metingen en berekeningen, uit zou moeten worden gegaan van een veiligheids- of onzekerheidsmarge van 10 microgram per m³.⁷⁶

- 14.48 Eisers laten na aan te geven wat onder het voorzorg- en het preventiebeginsel moet worden verstaan. Eisers lijken ervan uit te gaan dat deze beginselen uniform worden geïnterpreteerd en één betekenis kennen. Dat is echter in het geheel niet het geval, in tegendeel. Er is een veelheid aan jurisprudentie en literatuur over de interpretatie en toepassing van beide beginselen. Hieruit volgt dat de vraag of wel of geen toepassing moet worden gegeven aan deze beginselen en zo dit het geval is wat de consequentie ervan is, in hoge mate afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. In algemene zin kan niet worden aangenomen dat toepassing van het voorzorg- en het preventiebeginsel er toe zou moeten leiden dat wordt afgeweken van de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG en toepassing zou moeten worden gegeven aan de richtsnoeren uit de *WHO Guidelines*.
- 14.49 Verder hebben eisers niet aannemelijk gemaakt, laat staan bewezen, dat er een juridische gehoudenheid is voor de Staat om toepassing te geven aan het voorzorg- en preventiebeginsel en zo dat wel zo is, dat dit met zich brengt dat de Staat gehouden is af te wijken van hetgeen de EU-lidstaten – in samenspraak met het Europees parlement – hebben vastgelegd in Richtlijn 2008/50/EG en vervolgens de nationale wetgever in de Wet milieubeheer. Daar voegt de Staat nog aan toe dat, zoals opgemerkt achter 6.5 e.v. van deze conclusie, de in Richtlijn 2008/50/EG opgenomen grenswaarden zijn vastgesteld in samenhang met de bijlage I van deze richtlijn bepaalde toegestane onzekerheidsmarges. Ook hebben de regering en de Eerste en Tweede Kamer er destijds, bij de implementatie van de richtlijn in Nederlands recht, niet voor hebben gekozen af te wijken van de grenswaarden uit de richtlijn.
- 14.50 Eisers geven achter 109 van de dagvaarding, samenvattend, drie redenen aan die “op zich voldoende” zouden zijn om toepassing te geven aan de hier bedoelde beginselen, maar laten na hiervoor een juridische grondslag te geven. Het blijft bij de opmerking dat toepassing zou moeten worden gegeven aan het voorzorgs- en preventiebeginsel.
- 14.51 Ook hebben eisers niet aannemelijk gemaakt dat de Staat door anders te handelen dan eisers voorstaan, te weten het overnemen van de richtsnoeren uit de *WHO Guidelines* dan wel rekening te houden met onzekerheidsmarge zoals eisers voorstaan, er sprake is van een schending van het voorzorgs- en preventiebeginsel en dat dit met zich brengt dat zou moeten worden geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens eisers.

⁷⁶ Zie dagvaarding achter o.a. 59 en 108, en vordering I.

- 14.52 Tot slot merkt de Staat op dat hetgeen wordt gesteld achter 98 van de dagvaarding onjuist is, althans dat artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin is bepaald dat het milieubeleid van de Unie mede berust op het voorzorgs- en preventiebeginsel, primair het optreden van de Unie betreft.

Zie in deze zin HvJEU 4 maart 2015, C-534/13, Fipa, ECLI:EU:C:2015:140 rov. 39 en 40 en ABRvS 21 september 2016 (201506265/1/A1 en 201506381/1/A1).

- 14.53 De bestuursrechtelijke procedures waarnaar in de dagvaarding, achter 100, wordt verwezen maken dit niet anders, waarbij nog zij opgemerkt dat de bestuursrechter zich in de uitspraak van 17 januari 2014 (ECLI:NL:RBAMS:2014:136) in het geheel niet uitlaat over het preventie- en voorzorgbeginsel. Overigens moet hetgeen in deze bestuursrechtelijke procedures aan de orde is worden onderscheiden van hetgeen hier voorligt. In beide uitspraken gaat het om de vraag of een besluit over snelheidsverhoging met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.
- 14.54 Kortom, de Staat is van oordeel dat het voorzorg- en het preventiebeginsel niet noopt tot afwijking van de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG, althans dat er geen rechtsgrondslag is aan te wijzen op grond waarvan de Staat hiertoe gehouden zou zijn. Ook voor het overige kan de Staat niet worden verweten in strijd te handelen met de verplichtingen die de door de overheid jegens haar burgers in acht te nemen zorgvuldigheid voorschrijft.
- 14.55 Naar het oordeel van de Staat is bovendien de armslag om aan de vorderingen van eisers tegemoet te komen (zeer) beperkt, aangezien het aan de regering en de volksvertegenwoordiging is, die daartoe nog niet hebben beslist, om te bepalen of zou moeten worden afgeweken van grenswaarden uit de richtlijn en de Wet milieubeheer en daartoe is niet beslist. In dat kader merkt de Staat het volgende op.

15 Mogelijkheden voor de Staat om de gevorderde maatregelen te nemen

- 15.1 Eisers vorderen gegeven de tekst van vorderingen IV., V en VI., de Staat te veroordelen zodanige maatregelen te nemen dat binnen een half jaar of een in goede justitie te bepalen termijn, geen sprake meer is van een handelen of nalaten in strijd met de *WHO guidelines*, Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, en het voorzorg- en preventiebeginsel.
- 15.2 Naar het oordeel van de Staat zullen bij toewijzing van het gevorderde, maatregelen genomen moeten worden die een aanpassing van wet- en regelgeving vereisen. Dat is niet alleen het geval indien de vorderingen worden toegewezen die zien op een aanpassing van de grenswaarden uit bijlage 2 van de Wet milieubeheer. Dat zijn de

vorderingen die neerkomen op de vervanging van grenswaarden uit de Wet milieubeheer door de richtsnoeren uit de *WHO guidelines*, of de aanpassing ervan door op deze in de wet opgenomen grenswaarden, 10 microgram per m³ in mindering te brengen vanwege de veiligheids- of onzekerheidsmarge waarnaar eisers verwijzen.

- 15.3 Ook anderszins zou aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. Zoals de Staat reeds opmerkte is het aantal overschrijdingen van de grenswaarden in Nederland relatief beperkt, maar betreft het hier hardnekkige knelpunten, die voor een zeer aanzienlijk deel liggen in binnenstedelijk gebied of nabij veehouderijen. De Staat werkt in samenwerking met lokale overheden aan de oplossing van deze luchtkwaliteitsknelpunten, waarbij uitgangspunt is – neergelegd in onder meer de Wet milieubeheer en het NSL - dat de Staat de generieke maatregelen neemt en de provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor een gebiedsgerichte aanpak met maatregelen voor de specifieke gebieden waar een overschrijding resteert.
- 15.4 Een veroordeling van de Staat tot het nemen van de maatregelen als voorzien in vordering VI. – maar dit geldt ook voor de vorderingen IV. en V. – zou de Staat tot de introductie of aanpassing wet- en regelgeving dwingen, niet alleen van materiële wetgeving, maar ook van wetgeving betreffende de bevoegdheidsverdeling binnen de overheid. Zo is de Staat geen bevoegd gezag ter zake van veeteeltbedrijven. Dat zijn gedeputeerde staten. Deze kunnen bij vergunningverlening eisen stellen aan onder meer de uitstoot van luchtkwaliteit beperkende stoffen. De Staat zou wellicht kunnen ingrijpen, bijvoorbeeld door de introductie van een regeling op basis waarvan de meest vervuilende bedrijven 'uitsterven', maar daar is wel (aanpassing van) wet- en regelgeving voor nodig. Hetzelfde heeft te gelden indien op basis van een onverhoopt toewijzend vonnis door de Staat zou moeten worden ingegrepen in binnenstedelijk gebied, bijvoorbeeld om een aanzienlijke afname van de verkeersstroom op een bepaalde locatie te bewerkstelligen. Omdat het lokale bevoegd gezag ter zake van het voorgaande bevoegd is, zal in een zeer groot aantal gevallen een wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk zijn, die zowel juridisch als bestuurlijk zeer ingrijpend van aard is en zich vanwege haar gecompliceerde karakter zal uitstrekken over een langdurige tijdspanne.
- 15.5 Dat is overigens ook het geval voor zover het gaat om de voorbeelden die eisers noemen achter 38 van de dagvaarding, waarbij nog zij opgemerkt dat een aantal van de voorgestelde maatregelen primair de bevoegdheid betreffen van lokale overheden.
- 15.6 Als gevolg van de op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden over de verschillende bestuurlijke, rechtsprekende en vertegenwoordigende organen binnen de Staat, is het toewijzen van vorderingen die een aan de Staat (of een andere overheid) gericht bevel tot wetgeving inhouden, niet mogelijk.

- 15.7 De Staat wijst in dit verband op het bekende Waterpakt-arrest (HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462) waarin de Hoge Raad tot het oordeel kwam dat een bevel aan de formele wetgever naar nationaal staatsrecht niet mogelijk is:
- “Wetten in formele zin worden ingevolge art. 81 Gr.w vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal, waarbij de vraag of, wanneer en in welke vorm een wet tot stand zal komen, moet worden beantwoord op grond van politieke besluitvorming en afweging van de erbij betrokken belangen. De evenzeer op de Grondwet berustende verdeling van bevoegdheden van de verschillende staatsorganen brengt mee dat de rechter niet vermog in te grijpen in die procedure van politieke besluitvorming. [...]”
- 15.8 In het arrest Faunabescherming/Provincie Fryslân (HR 1 oktober 2004, ECLI:NL:HR:2004:A08913) heeft de Hoge Raad deze lijn doorgetrokken ten aanzien van materiële wetgeving.
- 15.9 Gelet op deze jurisprudentie komen de vorderingen van eisers naar het oordeel van de Staat niet voor toewijzing in aanmerking. Voornoemde vorderingen leiden er immers toe dat formele en/of materiële wetgeving en/of algemene maatregelen van bestuur tot stand moeten worden gebracht dan wel moeten worden gewijzigd of ingetrokken.
- 15.10 Voorts merkt de Staat op dat de Staat bij het bereiken van de afgesproken normen voor de luchtkwaliteit met betrekking tot de in dat verband te treffen maatregelen in Nederland beleidsvrijheid heeft. De vorderingen van eisers hebben betrekking op de uitoefening van de beleidsvrijheid van de Staat (en van lokale overheden) op het gebied van luchtkwaliteit; dit beleid wordt bepaald door de afwegingen die op basis van de omstandigheden van het geval en rekening houdend met alle betrokken economische en niet-economische belangen door het desbetreffend bevoegd gezag moeten worden gemaakt.
- 15.11 Daarnaast heeft de toewijzing van de vorderingen van eisers tot gevolg dat maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van derden die niet in dit geding betrokken zijn. Dit zou betekenen dat de rechter komt te verkeren in de afweging van de belangen van velen.
- 15.12 In dit kader is tevens van belang dat de Staat, om te kunnen voldoen aan de door eisers gevorderde maatregelen, voor een aanzienlijk deel van de geconstateerde overschrijdingen afhankelijk is van de Europese wetgever, bijvoorbeeld waar het betreft de normen voor de uitstoot van voertuigen als auto's en vrachtwagens, en van lokale overheden. Voor wat betreft het laatste verwijst de Staat naar onderstaande tabellen uit de Monitoringsrapportage NSL 2016, waaruit volgt dat maar een zeer beperkt deel van de NO₂- en PM₁₀-overschrijdingen op Rijksniveau zijn gelegen.

Tabel 11 Overzicht van aantal NO₂-overschrijdingen per gemeente in kilometer rijrichting berekend voor 2015.

	Totaal	Rijksweg	Prov.	Gem.	Ov.
Amsterdam	1,2	-	-	1,2	-
Arnhem	1,0	-	-	1,0	-
Den Bosch	0,1	-	-	0,1	-
Den Haag	0,2	-	-	0,2	-
Eindhoven	0,9	0,1	-	0,8	-
Haarlemmermeer	1,5	0,3	-	-	1,2
Maastricht	0,1	0,1	-	-	-
Rotterdam	4,2	0,1	-	4,1	-
Utrecht	0,3	-	-	0,3	-
Westland	0,3	-	-	0,3	-
Waddinxveen	0,1	-	-	0,1	-
Nederland	9,9	0,6	-	8,1	1,2

Tabel 12 Overzicht van aantal PM₁₀-overschrijdingen per gemeente in kilometer rijrichting berekend voor 2015 (exclusief de apart in Hoofdstuk 3 berekende overschrijdingen bij veehouderijen).

	Totaal	Rijksweg	Prov.	Gem.	Ov.
Den Bosch	0,4	-	-	0,4	-
Hendrik-Ido-Ambacht	2,8	0,1	-	2,7	-
Velsen	0,3	-	-	0,3	-
Venray	1,9	-	1,9	-	-
Nederland	5,4	0,1	1,9	3,4	-

- 15.13 De maatregelen zoals gevorderd door eisers achter IV, V en VI moeten derhalve voornamelijk op lokaal niveau worden getroffen en liggen dan ook voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van de Staat. Dit betekent overigens niet dat de Staat zich de zorg voor de binnenstedelijke luchtkwaliteitsknelpunten niet aantrekt. De Staat heeft, als gezegd, extra middelen uitgetrokken om de aanpak van de knelpunten in Amsterdam en Rotterdam te ondersteunen.⁷⁷ Ook worden er anderszins maatregelen getroffen die bijdragen aan de verbetering van de luchtkwaliteit, onder meer in het kader van het tegengaan van klimaatverandering, bijvoorbeeld door het stimuleren van elektrisch rijden.
- 15.14 Kortom, het door de Staat te hanteren luchtkwaliteitsbeleid vergt politiek-bestuurlijke besluitvorming, op verschillende niveaus, waarbij veel verschillende, vaak tegengestelde belangen, en van vele partijen, tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat is een bevoegdheid die toekomt aan de wetgevende en uitvoerende macht.

16 Artikel 6:168 BW

- 16.1 De Staat heeft uitvoerig betoogd dat en waarom de Staat van oordeel is niet onrechtmatig te handelen jegens eisers en voorts dat voor zover uw rechtbank

⁷⁷ Zie de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 26 november 2015 (kenmerk: IENM/BSK-2015/227836).

onverhoopt anders oordeelt, de Staat niet veroordeeld kan worden tot het nemen van maatregelen gericht op het voldoen aan richtsnoeren uit de *WHO Air Quality Guidelines* of de grenswaarden uit Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, al dan niet gecorrigeerd door een onzekerheidsmarge van 10 microgram per m³.

- 16.2 Voor zover uw rechtbank onverhoopt ook voorbij gaat aan het laatste doet de Staat bij deze subsidiair - en uitdrukkelijk zonder erkenning van enige aansprakelijkheid jegens eisers - een beroep op artikel 6:168 BW. Zoals de Staat reeds uitvoerig heeft betoogd worden door de Staat en lokale overheden maatregelen genomen om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren en is op dat punt ook al veel bereikt. Er is echter een beperkt aantal hardnekkige knelpunten - met name in binnenstedelijk gebied en nabij grote veehouderijen -, maar ook met betrekking tot deze knelpunten worden maatregelen genomen. De inzet van de Staat, in samenwerking met de lokale overheden, is om de periode van overschrijding van de grenswaarden uit de richtlijn zo kort mogelijk te laten zijn.
- 16.3 Eisers vorderen een veroordeling van de Staat tot het "beëindigen en vervolgens beëindigd houden" van, zo begrijpt de Staat, die handelingen van de Staat - en van derden - die er toe leiden dat in Nederland niet wordt voldaan aan de richtsnoeren uit de *WHO Air Quality Guidelines* dan wel de grenswaarden uit de Richtlijn 2008/50/EG en de Wet milieubeheer, al dan niet gecorrigeerd door een onzekerheidsmarge van 10 microgram per m³.⁷⁸
- 16.4 Aangezien, als gezegd, er sprake is hardnekkige luchtkwaliteitsknelpunten, zullen ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn om het bedoeld handelen van de Staat - en van derden - te "beëindigen en vervolgens beëindigd houden" en zo de door eisers voorgestane luchtkwaliteit te creëren. Los van de vraag of de Staat gegeven de bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de lokale overheden wel in staat is te voldoen aan het gevorderde verbod, merkt de Staat op dat het gevorderde verbod al snel zal neerkomen op het introduceren, op nationaal en lokaal niveau, van allerlei verboden en beperkingen, waaronder snelheidsbeperkingen, verboden met een bepaald type vervoermiddel op een lokale weg te rijden of een verbod gericht op het houden van een groot aantal dieren op veehouderijen met oudere gebouwen.
- 16.5 Vanwege de betrokken economische en niet economische belangen - die de belangen van de Staat te boven gaan en ook anderen betreffen dan die betrokken zijn in de onderhavige procedure - en onder uitdrukkelijke verwijzing naar de maatregelen die de Staat en de lokale overheden nemen in het kader van het NSL, het Actieplan Luchtkwaliteit en klimaatverandering, doet de Staat hier een beroep op artikel 6:168 BW. Eisers vorderen een verbod op wat eisers kwalificeren als een onrechtmatig

⁷⁸ Zie vorderingen IV, V en VI.

handelen van de Staat. De Staat is van oordeel niet onrechtmatig te handelen, maar voor zover uw rechtbank anders zou oordelen, doet de Staat een beroep op de hier evident aanwezige zwaarwegende maatschappelijke belangen als bedoeld in deze bepaling.

17 Uitvoerbaar bij voorraad

- 17.1 Voor zover uw rechtbank onverhoopt toch gronden aanwezig acht om één of meerdere van de vorderingen van eisers toe te wijzen, verzoekt de Staat uw rechtbank uitdrukkelijk het vonnis niet uitvoerbaar bij voorraad te verklaren.
- 17.2 Zoals opgemerkt achter o.a. 8.1 e.v. van deze conclusie zijn de Staat en de decentrale overheden bezig met de uitvoering van het NSL en worden er in dat kader, nu en in de nabije toekomst, nog maatregelen genomen gericht op een verdere verbetering van de luchtkwaliteit. Deze maatregelen worden door zowel de Staat als de provincies en gemeenten genomen, waarbij de Staat generieke maatregelen neemt en de provincies en gemeenten locatiespecifieke maatregelen.⁷⁹ De uitvoering van het NSL is dus niet gestaakt op 1 januari 2015, na het verloop van de derogatieperiode uit Richtlijn 2005/80/EG. In tegendeel. Het NSL is erop gericht om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit en, in geval van overschrijding, de periode van overschrijding zo kort mogelijk te houden. Dat is ook waar het beleid van de Staat op is gericht. Het is ook in dat kader dat het reeds genoemde Actieplan Luchtkwaliteit is opgesteld en in het totaal € 16 miljoen ter beschikking is gesteld aan Amsterdam en Rotterdam voor de aanpak van structurele luchtkwaliteitsknelpunten in deze steden. Kortom, de Staat neemt reeds maatregelen om te voldoen aan de richtlijn.
- 17.3 Ook is er geen sprake van een zodanige acute situatie dat in geval van een onverhoopte toewijzing van het door eisers gevorderde, het vonnis uitvoerbaar bij voorraad verklaard moet worden en een beslissing in hoger beroep niet kan worden afgewacht.
- 17.4 In aanvulling hierop merkt de Staat nog op dat de termijnen die eisers noemen in vorderingen IV., V., en VI om te voldoen door de Staat aan een eventueel veroordelend vonnis – een half jaar te rekenen vanaf 1 augustus 2016 – verre van realistisch zijn.
- 17.5 Niet alleen kost de aanpassing van het NSL of de opstelling van een aanvullend luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG tijd, zeker omdat

⁷⁹ Zie NSL, p. 98 en 113-136 en de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer van 26 november 2015, met bijlage.

ter zake van de invulling en realisering ervan politieke keuzes gemaakt moeten worden door de regering en de Eerste en Tweede Kamer.

- 17.6 Ook moeten de in een dergelijk plan opgenomen maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Omdat veel van de maatregelen die eventueel genomen zouden kunnen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren, genomen dienen te worden in stedelijk gebied is afstemming noodzakelijk met lokale overheden. Alleen lokale overheden kunnen daadwerkelijk knelpunten in steden oplossen, bijvoorbeeld door een milieuzone in te voeren of uit te breiden, een snelheidsbeperking in te voeren of de doorstroming van het autoverkeer te verbeteren. De Staat, althans de betrokken minister, heeft daartoe niet de bevoegdheden en zou dit wel zo zijn dan ontbreekt veelal de informatie om te beoordelen of een maatregel wel effectief is en niet elders in stedelijk gebied tot stagnatie in de verkeersstroom leidt en daarmee een verslechtering van de luchtkwaliteit aldaar. Derhalve is samenwerking met lokale overheden noodzakelijk. Het vormgeven van deze luchtkwaliteitsmaatregelen en het vervolgens uitvoeren ervan de kost tijd. De Staat wijst in dat kader ook naar de bestuursrechtelijke procedures die veelal moeten worden doorlopen voordat een maatregelen feitelijk kan worden uitgevoerd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de introductie of uitbreiding van een milieuzone in een gemeente. Het besluit daartoe leidt veelal tot bestuursrechtelijke procedures, hetgeen kan leiden tot vertraging bij de uitvoering van de maatregel. Een half jaar te rekenen vanaf 1 augustus 2016 is gezien het voorgaande niet realistisch en is onhaalbaar.
- 17.7 De Staat verzoekt uw rechtbank dan ook, voor zover uw rechtbank onverhoopt gronden aanwezig acht om één of meerdere van de vorderingen van eisers toe te wijzen en wordt beslist het vonnis uitvoerbaar bij voorraad te verklaren, de Staat ruim de tijd te geven om te kunnen voldoen aan het vonnis.

18 Bewijs


- 18.1 De Staat biedt - doch slechts voor zover op grond van art. 150 Rv de bewijslast op hem zou rusten en in het kader van eventueel tegenbewijs - bewijs aan van al zijn stellingen door alle middelen rechtens.

19 Conclusie

De Staat concludeert primair tot het niet ontvankelijk verklaren van eisers in hun vorderingen, althans tot afwijzing van al het gevorderde, en, alleen en voor zover uw rechtbank anders oordeelt, derhalve subsidiair, tot afwijzing van het gevorderde vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen,

met veroordeling van eisers in de kosten van het geding, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van de vijftiende dag na de datum van het te dezen te wijzen vonnis en met verklaring dat deze proceskosten-veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad zijn,

Advocaat



behandeld door	Bert-Jan Houtzagers, Roelof Reinders en Edward Brans
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 32 32
fax	(070) 515 30 66
e-mail	ehp.brans@pelsrijcken.nl
zaaknr	11003712