

perkt tot de effecten van NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>. Gelet op de afstand van de REC tot de woningen van [appellant A] en [appellant B] is niet aannemelijk dat zij van andere stoffen wel gevolgen van enige betekenis ondervinden. De enkele stelling dat zij regelmatig geurhinder ondervinden en het feit dat bij de FUMO met enige regelmaat door bewoners melding wordt gedaan van klachten inzake luchtverontreiniging, is daarvoor, in aanmerking genomen de afstand tot de REC, onvoldoende. Voorts is door het college toegelicht dat het RIVM heeft vastgesteld dat de dioxineconcentraties in Harlingen niet afwijken van gebieden waar zich geen duidelijke bron van dioxines bevindt. Niet aannemelijk is dat [appellant A] en [appellant B] door dioxines afkomstig van de REC zoals vergund gevolgen van enige betekenis ondervinden.

4.8. Voor zover [appellant A] en [appellant B] ten slotte betogen dat het werkelijke rookgasdebiet afwijkt van het vergunde debiet, waarop de door hen ingebrachte brief van de FUMO van 27 juli 2016 betrekking heeft, betreft dat een kwestie van handhaving.

4.9. Gelet op het vorenstaande bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat aan het luchtkwaliteitonderzoek van Arcadis zodanige gebreken kleven, dat de rechtbank daaraan geen betekenis mocht toekennen. Ook hetgeen [appellant A] en [appellant B] voor het overige hebben aangevoerd, biedt daarvoor geen grond. De rechtbank heeft derhalve terecht overwogen dat, gezien de afstand van de REC tot de woningen, respectievelijk 1,8 km en 2,2 km, en de berekeningen in het luchtkwaliteitonderzoek van Arcadis, niet aannemelijk is dat ter plaatse van de woningen van [appellant A] en [appellant B] gevolgen van enige betekenis worden ondervonden. De rechtbank is dan ook terecht tot de conclusie gekomen dat [appellant A] en [appellant B] geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb zijn bij het in beroep bestreden besluit en heeft het beroep terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Het betoog faalt.

#### **Conclusie**

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

[...]

## **M en R 2017/140**

Rechtbank Den Haag (Voorzieningenrechter) 7 september 2017, nr. C/09/532971 / KG ZA 17/644  
(Groeneveld-Stubbe)  
m.nt. J.H.G. van den Broek

(Art. 5.12 Wet milieubeheer; Richtlijn 2008/50/EG)

AB 2017/335

ECLI:NL:RBDHA:2017:10171

### **Milieudefensie/Staat (luchtkwaliteit)**

*De voorzieningenrechter veroordeelt de Staat om binnen twee weken na de betekening van dit vonnis te beginnen om alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn 2008/50/EG, en bepaalt dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn. Ook moet de Staat vooruitlopend op een luchtkwaliteitsplan binnen twee weken na de betekening van dit vonnis alle locaties in Nederland identificeren waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>. Ten slotte wordt het de Staat verboden met onmiddellijk ingang na de betekening van dit vonnis elke maatregel te (doen) treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal leiden. Het vonnis is uitvoerbaar bij voorraad.*

Vonnis in kort geding van 7 september 2017

in de zaak van

1. de Vereniging Milieudefensie,
2. de Stichting Adem in Rotterdam,

eiseressen,

tegen:

de Staat der Nederlanden (het ministerie van Infrastructuur en Milieu),

gedaagde,

### **2 De feiten en het wettelijk kader**

Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting wordt in dit geding van het volgende uitgegaan.

2.1. Luchtverontreiniging is schadelijk voor de gezondheid en het milieu. De luchtkwaliteit in Nederland is meetbaar aan de hand van de (lokale) concentratie van luchtverontreinigende stoffen.

2.2. Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 “betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa” (hierna: de Richtlijn) is erop gericht de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de menselijke gezondheid en het milieu te vermijden, te voorkomen of te verminderen. De Richtlijn bevat zogenoemde grenswaarden voor het niveau van diverse verontreinigende stoffen.

2.3. Op grond van artikel 22 van de Richtlijn kan een EU-lidstaat onder bepaalde voorwaarden uitstel (derogatie) krijgen van het tijdstip waarop moet zijn voldaan aan grenswaarden uit de Richtlijn. Nederland heeft een derogatieverzoek ingediend dat betrekking had op de ingangsdatum van de maximale NO<sub>2</sub>-waarde (stikstofdioxide) en de maximale PM<sub>10</sub>-waarde (fijnstof). De Europese Commissie heeft de toepassing van de jaarlijkse grenswaarde voor NO<sub>2</sub> voor Nederland uitgesteld van 1 januari 2010 naar 1 januari 2015

en de verplichting om de dagelijkse grenswaarde voor PM10 toe te passen van 1 januari 2005 naar 11 juni 2011.

2.4. Artikel 23 van de Richtlijn luidt, voor zover hier relevant:

### **“Luchtkwaliteitsplannen**

1. Wanneer het niveau van verontreinigende stoffen in de lucht in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde of streefwaarde, in beide gevallen verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, overschrijdt, zorgen de lidstaten ervoor dat voor die zones en agglomeraties luchtkwaliteitsplannen worden vastgesteld om de desbetreffende, in de bijlagen XI en XIV genoemde grenswaarde of streefwaarde te bereiken.

In geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, worden in de luchtkwaliteitsplannen passende maatregelen genoemd, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. De luchtkwaliteitsplannen kunnen bovendien maatregelen omvatten die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals kinderen.

De luchtkwaliteitsplannen omvatten ten minste de in bijlage XV, deel A, genoemde gegevens (...)

2.5. De Richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in titel 5.2 (Luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer en de bijbehorende regelgeving. De grenswaarden van verontreinigende stoffen zijn opgenomen in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. Voor NO<sub>2</sub> geldt een jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup>, op grond van de derogatie ingaande per 1 januari 2015. Voor PM<sub>10</sub> geldt eveneens een jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup>, op grond van de derogatie ingaande per 11 juni 2011.

2.6. Op 1 augustus 2009 is het door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in werking getreden. Het NSL bevat nationale maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit en is daarnaast een samenwerkingsprogramma tussen de rijksoverheid en decentrale overheden in de gebieden waar de grenswaarden vanaf 2005 werden overschreden en waar overschrijdingen konden worden verwacht als er geen maatregelen werden getroffen.

2.7. Het NSL voorziet in een jaarlijkse monitoring, waarbij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) verantwoordelijk is voor de wetenschappelijke resultaten die in de jaarlijkse monitoringsrapportage worden opgeleverd. In de NSL-monitoring worden luchtkwaliteitsberekeningen uitgevoerd voor het voorafgaande jaar en voor toekomstige jaren. De berekeningen worden uitgevoerd voor 320.000 toetspunten langs wegen en voor 2.678 toetspunten nabij veehouderijen.

## **3 Het geschil**

3.1. Milieudefensie cs vorderen, zakelijk weergegeven:

- I. binnen twee weken na de betekening van dit vonnis te beginnen om alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn, zo nodig in de vorm van een aanpassing van het NSL, met bepaling dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn en in elk geval niet later dan in de loop van 2018;
  - II a. vooruitlopend op een luchtkwaliteitsplan binnen twee weken na de betekening van dit vonnis alle locaties in Nederland te identificeren waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>;  
b. onmiddellijk aansluitend op de identificatie van de knelpunten te beginnen met het (doen) treffen van al die maatregelen die nodig zijn om:
    - de vastgestelde overschrijdingen te beëindigen op de kortst mogelijke termijn en in elk geval binnen één jaar na de betekening van dit vonnis;
    - de te verwachten overschrijdingen effectief te voorkomen;
  - III. met onmiddellijke ingang na de betekening van dit vonnis elke maatregel na te (doen) laten waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal leiden.
- 3.2. Daartoe voeren Milieudefensie cs – samengevat – het volgende aan. De uit de Richtlijn voor de Staat voortvloeiende verplichtingen zijn resultaatsverplichtingen. De Staat schendt deze verplichtingen voortdurend en handelt daarmee onrechtmatig jegens Milieudefensie cs. Uit de jaarlijkse RIVM-rapportages volgt immers dat de Staat de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> nog steeds bij lange na niet haalt. Voor wat betreft PM<sub>10</sub> schat het RIVM tot drie maal zoveel schendingen in 2020 als voor 2015 werden berekend. De overschrijding van de NO<sub>2</sub>-norm zal in elk geval tot 2020 duren. Gelet op de continue overschrijding heeft de Staat stelselmatig nagelaten adequate maatregelen te treffen. Ook heeft de Staat nagelaten een luchtkwaliteitsplan te maken dat voldoet aan de vereisten van de Richtlijn, met als belangrijkste eis dat de na de fatale data nog bestaande overschrijdingen op de kortst mogelijke termijn tot het verleden behoren. Het NSL is geen vertaling van de vereisten die in de Richtlijn worden genoemd en schiet al jaren tekort. Het NSL is al meermaals integraal verlengd, waarbij doelstellingen om voor een bepaald jaar te voldoen aan de grenswaarden ook worden verlengd naar een volgend jaar of een onbepaald eindmoment. De tekortschietende aanpak blijkt ook uit het feit dat de Staat niet kan aangeven welke maatregelen wel en welke niet hebben geholpen. Daarbij komt dat bijna de helft van het voor luchtkwaliteit gereserveerde budget niet is benut. De maatregelen in het NSL zijn niet traceerbaar verbonden met specifieke (te verwachten)

overschrijdingen en het NSL bevat geen concrete maatregelen waarvan de berekende effecten ertoe zullen leiden dat op zo kort mogelijke termijn geen sprake meer zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen op de overschrijdingspunten. Het NSL bevat evenmin per knelpunt een tijdstip waarop de overschrijding zal zijn beëindigd.

Het is de plicht van de Staat om te voorkomen dat er nog overschrijdingen kunnen plaatsvinden. Preventief optreden is ook geboden met het oog op het voorzorgsbeginsel. Het beleid en de maatregelen dienen dan ook dusdanig te zijn dat de metingen en voorspellingen van het RIVM niet alleen geen overschrijdingen laten zien, maar ook geen dreigende overschrijdingen en statistisch verwachte overschrijdingen meer. Echter, de Staat neemt zelfs maatregelen die de risico's voor de gezondheid vergroten in plaats van verkleinen, zoals het verhogen van de maximumsnelheid op diverse wegen naar 130 kilometer per uur.

3.3. De Staat voert gemotiveerd verweer, dat hierna, voor zover nodig, zal worden besproken.

#### 4 De beoordeling van het geschil

##### *ontvankelijkheid*

4.1. De Staat heeft allereerst betoogd dat Stichting Adem gelet op haar doelstelling niet-ontvankelijk is in haar vorderingen. Dat betoog slaagt niet. Uit de statuten van Stichting Adem volgt weliswaar dat zij ten doel heeft een bijdrage te leveren aan gezonde lucht in Rotterdam, terwijl de maatregelen die in deze procedure worden gevorderd betrekking hebben op heel Nederland, maar aangezien Rotterdam onderdeel is van Nederland, behartigt Stichting Adem met haar vorderingen ontegenzeggelijk haar statutaire doeleinden. Daarbij komt dat de voorzieningenrechter van oordeel is dat Stichting Adem genoodzaakt is haar vorderingen op voornoemde wijze in te steken door de werkwijze van de Staat op het gebied van luchtkwaliteit. Het NSL bevat immers maatregelen ten behoeve van de luchtkwaliteit in heel Nederland; er is geen afzonderlijk luchtkwaliteitsplan per stad. De statutaire doelstelling van stichting Adem zou – indien tot toewijzing van de vorderingen wordt geconcludeerd – hoogstens leiden tot een beperking van de vorderingen als genoemd onder II en III tot locaties en maatregelen in Rotterdam. Aangezien Stichting Adem gezamenlijk met Milieudefensie procedeert, is een dergelijke beperking evenwel hoe dan ook niet opportuun. Milieudefensie heeft blijkens haar statuten immers de doelstelling om een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen op (onder meer) landelijk niveau.

4.2. De Staat heeft niet bestreden dat Milieudefensie cs op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek toegang hebben tot de civiele rechter. De Staat heeft zich evenwel op het standpunt gesteld dat verzoeken bij het bevoegde gezag kunnen worden ingediend tot het treffen van maatregelen op het gebied van luchtkwaliteit en dat tegen een weigering van het bevoegd gezag om dat te doen beroep en dus rechtsbescherming open staat bij de bestuursrechter. Dat standpunt gaat er evenwel aan voorbij dat deze zaak niet ziet op het oplossen van één of meerdere individuele

gevallen waarin grenswaarden worden overschreden. Het maken van een (deugdelijk) luchtkwaliteitsplan kan niet het onderwerp zijn van bestuursrechtelijk bezwaar en beroep. Daarmee is de ontvankelijkheid van Milieudefensie cs in hun vorderingen gegeven.

##### *spoedeisend belang en complexiteit*

4.3. De Staat heeft voorts bestreden dat Milieudefensie cs spoedeisend belang hebben bij de gevraagde voorzieningen en heeft daarbij verwezen naar de aanhangige bodemprocedure en de aard en inhoud van de vorderingen. De voorzieningenrechter is van oordeel dat Milieudefensie cs het spoedeisend belang bij het gevorderde voldoende aanmerkelijk hebben gemaakt. Immers, de comparitie in de bodemprocedure zal op 14 november 2017 plaatsvinden, zodat naar alle waarschijnlijkheid niet voor het einde van het jaar een vonnis in de bodemprocedure zal worden gewezen. Milieudefensie c.s. vorderen maatregelen om normoverschrijdingen op het gebied van luchtkwaliteit tegen te gaan die onomstreden negatieve effecten (kunnen) hebben op de volksgezondheid. Gelet hierop is de voorzieningenrechter van oordeel dat van Milieudefensie cs niet kan worden gevergd dat zij de bodemprocedure afwachten.

4.4. Dat Milieudefensie cs met hun vorderingen de ruimte bieden van een aantal maanden om bepaalde maatregelen te realiseren, leidt evenmin tot de conclusie dat het spoedeisend belang ontbreekt. Kennelijk delen Milieudefensie cs de visie van de Staat dat het abrupt of op zeer korte termijn verbeteren van de luchtkwaliteit niet mogelijk is zonder zeer ingrijpend, en ongewenst, optreden van de overheid. Echter, niet kan worden ontkend dat de maatregelen eerder resultaat kunnen opleveren naarmate er eerder een aanvang mee wordt gemaakt, zodat met de inhoud van de vorderingen geen afbreuk wordt gedaan aan het spoedeisend belang.

4.5. Een algemene verwijzing naar de complexiteit van de zaak is voorts onvoldoende om te concluderen dat deze zaak zich niet leent voor een behandeling in kort geding. Complexiteit van feitelijke aard, waardoor nader onderzoek is geboden, kan nopen tot dat oordeel. Zoals hierna overwogen, heeft de Staat enkele relevante stellingen van Milieudefensie cs van feitelijke aard niet betwist. Nu aldus tussen partijen op veel punten geen discussie bestaat over de feitelijke gang van zaken, kan niet worden geconcludeerd dat de zaak feitelijk te complex is voor een beoordeling in kort geding. Aangezien het Hof van Justitie van de Europese Unie zich recent meermaals heeft uitgesproken over de uitleg van de Richtlijn, kan evenmin worden geconcludeerd dat de zaak onvoldoende juridisch is uitgekristalliseerd om een voorlopige voorziening te geven.

##### *normoverschrijdingen*

4.6. Vaststaat dat de Staat op grond van de Richtlijn, die in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, gehouden is het niveau van diverse verontreinigende stoffen in de lucht onder bepaalde grenswaarden te brengen en te houden. De Staat heeft erkend dat die grenswaarden op dit moment op sommige locaties in Nederland nog worden

overschreden voor wat betreft de stoffen NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>. Voorts staat vast dat de grenswaarden voor die stoffen hadden moeten zijn bereikt op 1 januari 2015 (NO<sub>2</sub>) en 11 juni 2011 (PM<sub>10</sub>).

4.7. De Staat heeft betoogd dat enkel overschrijdingen resteren op hardnekkige lokale knelpunten en dat hij geen bevoegdheden heeft om zonder medewerking van derden (provincies en gemeenten) die lokale knelpunten op te lossen. Dat betoog miskent dat de Richtlijn verplichtingen oplegt aan de lidstaten van de Europese Unie, dus aan de Nederlandse Staat. Ook de Wet milieubeheer geeft een centrale rol aan de Staat, in de persoon van de minister van Infrastructuur en Milieu. Uit de Wet milieubeheer volgt immers dat “onze Minister” (de minister van Infrastructuur en Milieu) verantwoordelijk is voor het vaststellen van een programma dat is gericht op het bereiken van de grenswaarden (artikel 5.12 Wet milieubeheer) en voor het nemen van maatregelen om aan de grenswaarden te voldoen (artikel 5.12a Wet milieubeheer). Dat de Staat ervoor heeft gekozen de luchtkwaliteitsproblematiek in samenwerking met lokale overheden aan te pakken, is een keuze van de Staat zelf. Die keuze ontslaat de Staat niet van zijn verantwoordelijkheid en kan dan ook niet aan Milieudefensie cs worden tegengeworpen.

4.8. De Staat heeft voorts aangevoerd dat de luchtkwaliteit in Nederland in decennia niet zo goed geweest als nu het geval is en dat de duidelijk positieve trend zich de komende jaren zal voortzetten. Wat daar ook van zij, voor de beoordeling van dit geschil is niet de vergelijking van de huidige luchtverontreiniging met die in het verleden relevant, maar de huidige luchtverontreiniging gelegd langs de maatstaf van de grenswaarden uit de Richtlijn en de Wet milieubeheer, waarvan het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken. Zoals hiervoor overwogen heeft de Staat erkend dat tot op heden niet overal wordt voldaan aan de grenswaarden. Voor zover de Staat betoogt dat hij niettemin voldoende inspanningen verricht om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren, geldt dat de grenswaarden geen inspanningsverplichtingen behelzen, maar resultaatsverplichtingen (zie HvJ EU 19 november 2014, zaak C-404/13 (ClientEarth), r.o. 30-35).

### **luchtkwaliteitsplan**

4.9. Artikel 23 van de Richtlijn bepaalt dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving is verstreken, passende maatregelen worden genoemd in een luchtkwaliteitsplan, zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Volgens de Staat is het NSL het luchtkwaliteitsplan als bedoeld in dat artikel. Milieudefensie cs betwisten dat het NSL aan de gestelde vereisten voldoet.

4.10. Milieudefensie cs stellen dat het NSL een veel ruimere strekking heeft dan (verbetering van) de luchtkwaliteit. Voor zover zij daarmee betogen dat het NSL daarom niet voldoet aan de eisen uit de Richtlijn, geldt dat de Richtlijn niet voorschrijft dat een luchtkwaliteitsplan enkel betrekking heeft op verbetering van de luchtkwaliteit. Van belang is of dat deel van het NSL dat ziet op verbetering van

de luchtkwaliteit voldoet aan de vereisten die de Richtlijn aan een dergelijk plan stelt.

4.11. Beoordeeld dient te worden of het NSL “passende en doeltreffende maatregelen” bevat om de periode van overschrijding van de grenswaarden “zo kort mogelijk” te houden. De voorzieningenrechter is van oordeel dat dat niet het geval is. Hoewel “zo kort mogelijk” geen vastomlijnd begrip is, is voor dat oordeel relevant dat de periode van overschrijding op dit moment al ruim 2,5 jaar duurt voor wat betreft NO<sub>2</sub> en ruim 6,5 jaar voor wat betreft PM<sub>10</sub> en – ook in de visie van de Staat – de overschrijdingen niet alle vóór 2020 zullen zijn verdwenen. Daarbij komt nog dat het met uitvoering van het NSL allerminst vaststaat dat alle overschrijdingen in 2020 zullen zijn verdwenen. Het NSL noemt nu weliswaar een horizon van 2020, maar in het verleden is die horizon al meermaals verplaatst. Kennelijk zijn de door de Staat zelf vastgestelde maatregelen uit het NSL in het verleden niet toereikend geweest om op het door de Staat zelf bepaalde tijdstip te voldoen aan de grenswaarden. Zekerheid dat de huidige horizon van 2020 wél zal worden gehaald, ontbreekt.

4.12. Uit het NSL volgt dat de Staat maatregelen treft om de overschrijdingen van de grenswaarden te beperken. Zoals Milieudefensie cs terecht hebben aangevoerd, schrijft Bijlage XV van de Richtlijn evenwel voor dat luchtkwaliteitsplannen een op specifieke overschrijdingen toegespitsde analyse en voor deze specifieke overschrijdingen ontworpen passende maatregelen dienen te bevatten. Hieruit vloeit voort dat een rechtstreeks verband dient te bestaan tussen enerzijds de overschrijding van de grenswaarden en anderzijds de vaststelling van luchtkwaliteitsplannen (zie ook HvJ EU 5 april 2017, zaak C-488/15, Cie./Bulgarije, r.o. 83). Het NSL is weliswaar (mede) met het oog op de overschrijding van de grenswaarden vastgesteld en met het NSL wordt ook geld ter beschikking gesteld voor lokale maatregelen, maar een opsomming van de per knelpunt te treffen maatregelen ontbreekt. In het NSL staat enkel een opsomming van generieke, landelijke maatregelen. Daarmee voldoet het NSL niet aan de eisen die voortvloeien uit Bijlage XV van de Richtlijn.

4.13. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de vordering als genoemd onder I voor toewijzing in aanmerking komt voor zover die strekt tot vaststelling van een luchtkwaliteitsplan conform de vereisten van de Richtlijn. Welke maatregelen het vast te stellen luchtkwaliteitsplan dient te bevatten, valt – zoals de Staat terecht heeft opgemerkt – onder de beleidsvrijheid van de Staat.

### **termijn**

4.14. Milieudefensie cs vorderen voorts dat het vast te stellen luchtkwaliteitsplan zodanige maatregelen dient te bevatten dat op de kortst mogelijke termijn en in elk geval niet later dan in de loop van 2018 voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden zal worden voldaan. Voor zover deze vordering een termijn noemt van “niet later dan in de loop van 2018” komt deze vordering niet voor toewijzing in aanmerking. Immers, de Richtlijn schrijft voor dat in geval van overschrijding van grenswaarden waarvoor het uiterste tijdstip voor naleving reeds is verstreken, in de lucht-

kwaliteitsplannen passende maatregelen worden genoemd zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden. Een vaste termijn daarvoor wordt echter niet gegeven. Nu niet duidelijk is welke maatregelen door de Staat in het luchtkwaliteitsplan zullen worden opgenomen, kan op dit moment niet worden vastgesteld binnen welke “kortst mogelijke” termijn deze kunnen worden gerealiseerd. Daarmee valt op voorhand nog niet vast te stellen of onder “kortst mogelijke termijn” zoals bedoeld in de Richtlijn in ieder geval eind 2018 moet worden verstaan.

#### **identificatie locaties**

4.15. De vordering als genoemd onder IIa komt voor toewijzing in aanmerking. Daarin wordt identificatie gevraagd van de locaties waarop overschrijdingen plaatsvinden. Die identificatie is noodzakelijk om te komen tot vaststelling van een deugdelijk luchtkwaliteitsplan. Dat plan dient immers op specifieke overschrijdingen gerichte maatregelen te bevatten.

4.16. Voor zover de vordering ertoe strekt onmiddellijk aansluitend op de identificatie van de knelpunten te beginnen met het (doen) treffen van het maatregelen, zal de vordering worden afgewezen. Die vordering is prematuur, aangezien allereerst een luchtkwaliteitsplan dient te worden vastgesteld, waarbij dient te worden onderzocht welke maatregelen nodig zijn.

#### **verbod maatregelen**

4.17. Milieudefensie cs vorderen tot slot de Staat te verbieden om maatregelen te treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zullen leiden. Een dergelijk verbod strookt met de verplichtingen die de Richtlijn en de Wet milieubeheer opleggen, zodat de vordering zal worden toegewezen. De Staat heeft aangevoerd dat deze vordering te ongericht is. Dat is niet het geval aangezien het gaat om maatregelen die naar de verwachting van het RIVM, een eigen instituut van de Staat, tot overschrijdingen zullen leiden. Het beroep van de Staat op artikel 6:168 van het Burgerlijk Wetboek (BW) kan in dit verband evenmin slagen. Artikel 6:168 lid 1 BW biedt de rechter de mogelijkheid om een vordering, strekkende tot verbod van een onrechtmatige gedraging, af te wijzen op de grond dat die gedraging vanwege zwaarwegende maatschappelijke belangen behoort te worden geduld. Gelet op de noodzakelijke belangenafweging kan dit artikel niet op generiek niveau worden toegepast. De Staat heeft niet onderbouwd dat bepaalde concrete voorgenomen maatregelen die naar verwachting tot overschrijdingen zullen leiden, op grond van zwaarwegende maatschappelijke belangen behoren te worden geduld.

4.18. De Staat zal, als de overwegend in het ongelijk gestelde partij, worden veroordeeld in de kosten van dit geding.

## 5 De beslissing

De voorzieningenrechter:

5.1. gebiedt de Staat om binnen twee weken na de betekening van dit vonnis te beginnen om alles te (laten) doen wat nodig is om op de kortst mogelijke termijn daadwerkelijk tot vaststelling te komen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn, en bepaalt dat dat plan zodanige maatregelen dient te bevatten dat voorspelbaar en aantoonbaar aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal worden voldaan op de kortst mogelijke termijn;

5.2. gebiedt de Staat om vooruitlopend op een luchtkwaliteitsplan binnen twee weken na de betekening van dit vonnis alle locaties in Nederland te identificeren waar op basis van de RIVM-inzichten nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>;

5.3. verbiedt de Staat met onmiddellijk ingang na de betekening van dit vonnis elke maatregel te (doen) treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal leiden;

5.4. veroordeelt de Staat in de kosten van dit geding, tot dusverre aan de zijde van Milieudefensie cs begroot op € 1.531,31, waarvan € 816,- aan salaris advocaat, € 618,- aan griffierecht en € 97,31 aan dagvaardingskosten, in voorkomende gevallen te vermeerderen met btw;

5.5. verklaart dit vonnis tot zover uitvoerbaar bij voorraad;

5.6. wijst af het meer of anders gevorderde.

#### **Noot**

1. Het is niet mijn gewoonte om een uitspraak reeds te bespreken als hoger beroep is aangetekend. Deze uitspraak verdient echter wel een plaats in dit blad. Nederland moet Europese regels uitvoeren en luchtkwaliteit is van levensbelang. Daarover geen misverstand. Dat neemt echter niet weg, dat ik een aantal vragen heb bij deze uitspraak. Wie weet, geeft het arrest in hoger beroep daarop antwoorden. Voordat ik daaraan toekom, zal ik eerst kort aangeven waarom de Staat in hoger beroep is gegaan tegen onderdeel 5.3 van het dictum.

2. Op 22 september 2017 heeft staatssecretaris Dijkema van IenM immers laten weten dat het kabinet in hoger beroep gaat tegen onderdeel 5.3 van het dictum. Daarin heeft de voorzieningenrechter de staat verboden elke maatregel te (doen) treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden PM<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub> zal leiden. Met dit maatregelverbod legt de rechtbank de Staat volgens het kabinet een extra (bovenwettelijk) beoordelingskader op voor de berekening van een normoverschrijding. Het kabinet heeft zwaarwegende bezwaren tegen deze afwijking van de wettelijk voorgeschreven beoordelingsmethode. Tevens is dit onderdeel van het vonnis voor meerdere uitleg vatbaar en zijn de consequen-

ties daarom moeilijk te overzien. Vanwege deze aspecten voelt het kabinet zich genoodzaakt om hoger beroep in te stellen tegen dit onderdeel van het vonnis. De instelling van het hoger beroep heeft geen opschortende werking.

3. Vooropgesteld zij, dat Nederland artikel 23 van de Richtlijn 2008/50/EG moet naleven. Het dictum onder 5.1 en 5.2 is dus voor de hand liggend. Wat mij in dit soort procedures wel opvalt is, waarom er niet eerder aan de civielrechtelijke bel is getrokken. De Richtlijn 2008/50/EG dateert van 2008, het NSL van 2009 en in 2011 verdedigde minister Schultz de verhoging van de maximumsnelheid naar 130 km per uur al. Uit publicaties van het PBL blijkt, dat het NSL tot aanzienlijke verbeteringen heeft geleid. Het zou dan ook niet goed zijn als de indruk zou worden gewekt, dat het NSL eigenlijk geen deugdelijk instrument is en het civiele recht een beter instrument. Het kabinet heeft in dezelfde brief van 22 december 2017 laten weten, dat het NSL tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2021) zal blijven bestaan.

4. Bij dictum 5.3 plaats ik wel kanttekeningen.

a. In de eerste plaats overweegt de voorzieningenrechter, dat 'een dergelijk verbod strookt met de verplichtingen die de Richtlijn en de Wet milieubeheer opleggen.' Het zou verhelderend zijn geweest, als de voorzieningenrechter zou hebben aangegeven waar in die Richtlijn 2008/50/EG en die wet staat dat de Staat 'elke maatregel moet (doen) treffen waarvan in de visie van het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande dan wel hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zal leiden'. Ik lees het vooralsnog niet met zoveel woorden. Het Europese recht bedient zich veeleer van de techniek, dat bij overschrijding van de normen een plan moet worden opgesteld om wel aan de normen te voldoen. Zie in dit verband ook afd. 2.3 en art. 3.10 van de Omgevingswet, dat bij overschrijding van omgevingswaarden een programma verplicht stelt om de overschrijding ongedaan te maken.

b. De Staat had verder aangevoerd dat de vordering die tot dictum 5.3 heeft geleid wel erg ongericht is. Hetzelfde geldt mijns inziens voor het dictum op dit punt. Volgens de voorzieningenrechter is dat 'niet het geval aangezien het gaat om maatregelen die naar de verwachting van het RIVM, een eigen instituut van de Staat, tot overschrijdingen zullen leiden' (r.o. 4.17). Betekent dat nu, dat de Staat elke mogelijke maatregel aan het RIVM ter toetsing zou moeten gaan voorleggen? Als dat het geval is, dan is toch juist sprake van ongerichtheid. Als iemand in het bestuursrecht een last onder dwangsom krijgt opgelegd, is het heel belangrijk, dat hij *vooraf* precies weet wat van hem verwacht wordt om de dwangsom te ontlopen. In dit dictum krijgt de Staat een wel heel erg algemene last opgelegd. De tussenzin 'een eigen instituut van de Staat' intrigeert mij wel. Daarmee lijkt de voorzieningenrechter aan te geven, dat de Staat zelf in de hand heeft om welke maatregelen het gaat. Dat zou echter alleen het geval zijn als de Staat het

RIVM zou kunnen sturen en mij lijkt dat het RIVM zich op dit punt – terecht – niet zal laten sturen.

c. Ten slotte vraag ik me bij dictum 5.3 af of de voorzieningenrechter concrete maatregelen op het netvlies heeft gehad. Dat zou best het geval geweest kunnen zijn, maar ik zou dat zo graag in het vonnis lezen. Het zou natuurlijk ook zo kunnen zijn, dat de materie daarvoor eigenlijk te complex is. Complexiteit van feitelijke aard, waardoor nader onderzoek is geboden, kan nopen tot het oordeel, dat deze zaak zich niet leent voor een behandeling in kort geding. Volgens de voorzieningenrechter is dat niet het geval, omdat tussen partijen op veel punten geen discussie bestaat over de feitelijke gang van zaken. Maar zou de complexiteit in dit geval niet kunnen liggen in het feit, dat het zonder nader onderzoek voor de voorzieningenrechter niet is te overzien of en zo ja waartoe hij een partij kan veroordelen?

5. Ten slotte een opmerking over het terecht betoog van de Staat, dat hij geen bevoegdheden heeft om zonder medewerking van derden (provincies en gemeenten) de lokale knelpunten op te lossen (r.o. 4.7). Nu kan de voorzieningenrechter wel overwegen, dat het dit Milieudefensie niet kan worden tegengeworpen, maar het blijft wel de *echte werkelijkheid* voor de Staat. Die realiteit laat zich niet zomaar aanpassen, mocht dat al een goed idee zijn. Zijn de overheden die het in hun macht hebben om de luchtkwaliteit op de knelpunten te verbeteren niet de meest gerede partij in civilibus? Als Amsterdam en Rotterdam partij zouden zijn geweest, zouden dan niet veel sneller concrete spijkers met koppen zijn geslagen? Zeker in het licht van een andere realiteit voor de Staat, te weten de gedeelde visie van partijen, dat 'het abrupt of op zeer korte termijn verbeteren van de luchtkwaliteit niet mogelijk is zonder zeer ingrijpend, en ongewenst, optreden van de overheid' (r.o. 4.4).

*Jan van den Broek*

## M en R 2017/141

Hoge Raad (Strafkamer) 19 september 2017, nr. 16/04251  
(Van Schendel, Buruma, Van Strien)  
m.nt. M. Velthuis

(Art. 32 Arbeidsomstandighedenwet, art. 4.1b.1 en 4.48a.4  
Arbeidsomstandighedenbesluit)

RvdW 2017/1007  
ECLI:NL:HR:2017:2417

**Asbest; slagende bewijsklacht weten dat levensgevaar of ernstige schade aan de gezondheid van haar werknemers te verwachten was.**

*Vennootschap heeft haar werknemers sloopwerkzaamheden laten verrichten t.a.v. een flatgebouw zonder eerst het aanwezige asbest te verwijderen. Slagende bewijsklacht aangaande*