

Vandaag, de eerste augustus 2016, heb ik,

op verzoek van

1. de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging **Vereniging Milieudefensie**, gevestigd en kantoorhoudend te Amsterdam,
2. de rechtspersoonlijkheid bezittende stichting **Stichting Adem in Rotterdam**, gevestigd in Rotterdam,
3. tot en met 59,

welke (rechts)personen voor deze zaak woonplaats kiezen aan de Keizersgracht 452 te Amsterdam (1016 GD) op het kantoor van hun advocaat, mr. A.H.J. van den Biesen, die voor hen in deze zaak als advocaat optreedt, met het recht van vervanging,

GEDAGVAARD:

de **Staat der Nederlanden** (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), waarvan de zetel is gevestigd in Den Haag, alwaar ik aan de Kazernestraat 52 op het Parket van de Procureur Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden dit exploit uitbracht, sprak met en een afschrift hiervan liet bij

OM:

op **woensdag, de zeventiende augustus 2016**, 's morgens om 10.00 uur, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen ter openbare terechtzitting van de Rechtbank te Den Haag (Sector Civiel Recht), welke zitting zal worden gehouden aan de Prins Clauslaan 60 in Den Haag (2595 AJ),

MET DE AANZEGGING, dat:

- a) indien gedaagde verzuimt advocaat te stellen of het hierna te noemen griffierecht niet tijdig betaalt, en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b) bij verschijning in het geding van de gedaagden een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;

- c) de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website: www.kbvg.nl/griffierechtentabel;
- d) van een persoon die onvermogend is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
 - 1.) een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
 - 2.) een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

TENEINDE:

te horen eisen en concluderen als volgt:

Ten behoeve van de overzichtelijkheid van hetgeen in deze dagvaarding aan de orde komt, volgt hier eerst een inhoudsopgave, dan een lijstje van gehanteerde afkortingen en dan een opsomming van de bij deze dagvaarding behorende producties en daarna de eigenlijke inhoud van de dagvaarding.

Inhoud van deze dagvaarding

Afkortingen	5
Lijst van bij Conclusie van Eis over te leggen Producties (de vermelding van deze producties is al wel in deze dagvaarding opgenomen)	6
INLEIDING	7
Samenvatting.....	7
Ontvankelijkheid eisers	9
ACHTERGROND EN FEITEN.....	14
Het probleem.....	14
De meetcampagne en het meetrapport van Milieudefensie.....	18
De Rapportage van de Amsterdamse GGD over 2015.....	19
De bevindingen van het RIVM	20
Onzekerheden.....	21
Wat doet gedaagde, wat doet gedaagde niet en wat kan gedaagde doen?	23
HET JURIDISCH KADER.....	26
Inleiding	26
Recht op een gezond leefmilieu	26
Recht op gezondheid - VN	27
Recht op gezondheid – Raad van Europa	29
Concrete normering van luchtverontreiniging	32
VN – de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO).....	32
EU – regelgeving.....	36
derogatie.....	37
Omzetting Richtlijn 2008/50/EG naar Nederlands recht.....	41
Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)	43
Oorspronkelijk doel van NSL.....	44
ONRECHTMATIGHEID EN CONCLUSIE.....	45
Algemeen	45
WHO-normen.....	48
Preventie- en voorzorgsmarge	48
Naleving grenswaarden	49

SLOT.....	49
Het te verwachten verweer.....	49
Feiten.....	49
Bespreking met Ministerie I en M d.d. 30 juni 2016	50
WHO guidelines niet relevant.....	50
De preventie- en voorzorgsmarge.....	51
Resultaatsverplichting.....	51
Gevorderde termijn is te kort.....	51
Bewijsaanbod.....	51
EISEN	52
Y	

Afkortingen

BPM	Belasting Personen Motorvoertuigen
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
I en M	Infrastructuur en Milieu
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
NSL	Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit
PM	Particulate Matter
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WHO	World Health Organisation
Wmb	Wet milieubeheer

Lijst van bij Conclusie van Eis over te leggen Producties (de vermelding van deze producties is al wel in deze dagvaarding opgenomen)

1. *Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa;*
2. RIVM-nota *Luchtkwaliteit en gezondheidswinst*, 23 april 2015, http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:276991&type=org&disposition=inline&ns_nc=1;
3. Statuten Vereniging Milieudefensie;
4. Brief d.d. 11 mei 2016 van mr A.H.J. van den Biesen aan bewindslieden I en M, met als bijlage Rapport meetcampagne Milieudefensie;
5. Statuten Stichting Adem in Rotterdam;
6. Veehouderij en gezondheid omwonenden, RIVM Rapport 2016 (samenvatting);
7. Rapport Amsterdamse GGD: Luchtverontreiniging Amsterdam 2015 (samenvatting);
8. RIVM Monitoringsrapportage NSL 2015: Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. van Zanten MC, Berkhout JPJ, Wesseling JP, Mooibroek D, Nguyen PL, Groot Wassink H, Sanders A. RIVM Rapport 2015-0166;
9. Citaten RIVM rapportages vanaf 2010;
10. *WHO air quality guidelines, update 2005* (samenvatting);
11. NRC.nl, 'Vuile lucht kost 4 + 9 maanden van ons leven', 13 maart 2015;
12. Derogatiebeschikking van de Europese Commissie C(2009) 2560 definitief d.d. 7 april 2009;
13. Beschikking van de Europese Commissie d.d. 22 oktober 2012 op herzieningsverzoek Milieudefensie

INLEIDING

Samenvatting

1. Het gaat in deze zaak over de - voor mens en milieu – slechte luchtkwaliteit in Nederland. Daarbij gaat het er in het bijzonder over dat de Nederlandse overheid, gedaagde in deze procedure, stelselmatig tekort schiet bij het noodzakelijk verbeteren van die luchtkwaliteit.
2. Het staat vast dat de slechte kwaliteit van de lucht die iedereen die zich in Nederland bevindt inademt - moet inademen - er toe leidt dat wij allen in Nederland gemiddeld 13 maanden korter leven dan wij zouden doen als de luchtkwaliteit wel in orde was. Het is dan ook terecht dat gedaagde, bij monde van Staatssecretaris Dijkema de luchtvervuiling herhaaldelijk als “sluipmoordenaar” heeft aangeduid.¹ Gedaagde is al decennia op de hoogte van de schadelijke effecten van luchtkwaliteit. Het bewijs omtrent die schadelijke effecten neemt ieder jaar toe.
3. Met andere woorden, al jaren lang gaan er elk jaar vele duizenden mensen eerder dood dan het geval zou zijn als de luchtverontreiniging er niet zou zijn, dat wil zeggen tot veilige waarden zou zijn terug gebracht. En dit gebeurt al jaren lang terwijl het recht op leven een grondrecht is, terwijl het recht op gezondheid een grondrecht is. Die rechten scheppen verantwoordelijkheid en verplichtingen voor de Staat jegens de inwoners van Nederland. Gedaagde maakt die verantwoordelijkheid niet waar, hetgeen – gelet op de onbetwist vaststaande schadelijkheid van deze luchtverontreiniging - een onrechtmatige schending van de verplichtingen van gedaagde oplevert en een onrechtmatige inbreuk maakt op de rechten en belangen van eisers.
4. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft al ruim tien jaar geleden, in 2005, waarden bepaald die voor luchtverontreiniging vanuit gezondheidsperspectief als maximaal toelaatbaar dienen te worden beschouwd. De Europese Unie heeft al ruim 15 jaar geleden, in 1999, vastgelegd aan welke kwaliteitsnormen de openbare lucht minimaal dient te voldoen (Richtlijn 1999/30/EG d.d. 22 april 1999. Pb 29.6.1999 L 163/41 e.v.). Voor deze zaak gaat het daarbij vooral om de normering voor stikstofdioxide (NO₂) en voor “fijnstof”. De EG c.q. EU normen zijn voor fijnstof (PM₁₀) tweemaal zo hoog als de grenswaarde die de Wereldgezondheidsorganisatie adviseert (lees voor tweemaal zo hoog: veel te ruim). Ook voor NO₂ zijn deze normen, op basis van meer recente wetenschappelijke kennis over de gezondheidseffecten van NO₂, te hoog (lees: te ruim).
5. De zojuist genoemde Europese Richtlijn uit 1999 is vervangen door de huidige richtlijn *Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008*

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/06/30/halvering-sterfgevallen-door-europees-akkoord-tegen-luchtvervuiling>

*betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (productie 1).*² De normering uit de Richtlijn van 1999 is voor PM₁₀ en NO₂ in de Richtlijn van 2008 ongewijzigd overgenomen met dien verstande dat meer uitzonderingen zijn toegevoegd, zoals bijvoorbeeld zeezoutafrek voor fijnstof, waardoor de feitelijke normering minder streng is geworden. Gedaagde heeft daartoe destijds met succes (in – destijds - de woorden van gedaagde) actief gelobbyd en verklaarde dan ook “winst” te hebben behaald in Brussel. Voor PM_{2,5} is in 2008 voor het eerst een norm opgenomen, die in de praktijk minder streng uitvalt dan die voor PM₁₀; dat was ook mede het resultaat van de “succesvolle” lobby van gedaagde.

6. Ook is in 2008 per norm en per stof bepaald op welke datum uiterlijk het voorgeschreven niveau dient te worden gehaald, overal in Europa, en dus ook overal in Nederland. Nederland heeft vervolgens in Brussel weten te bereiken dat de normen voor fijnstof en stikstofdioxide pas later voor Nederland van kracht werden (“derogatie”; wordt verderop in deze dagvaarding behandeld).
7. Gedaagde laat stelselmatig na de luchtkwaliteit overal in Nederland op het rechtens voorgeschreven niveau te brengen per - uiterlijk - de datum die voor de desbetreffende stof is voorgeschreven. Milieudefensie heeft samen met een groot aantal mensen, waaronder de mede-eisers 3 tot en met 59, op een beperkt aantal plekken in Nederland de luchtkwaliteit op systematische en gevalideerde wijze gemeten en heeft in de laatste campagne in 2015 moeten vaststellen dat op 11 van die meetpunten de Europese norm voor NO₂ niet wordt gehaald. De GGD van de gemeente Amsterdam houdt de luchtkwaliteit eveneens en op gestructureerde wijze in de gaten en constateert ook dat op een groot aantal plaatsen in de stad nog niet aan de normen wordt voldaan. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) rapporteert jaarlijks over de stand van de luchtkwaliteit en laat eveneens jaarlijks weten dat Nederland bij het huidige beleid de grenswaarden voorlopig niet zal halen. Uit de RIVM rapportages blijken ook hardnekkige overschrijdingen van de normen voor fijnstof. Aldus worden in Nederland meer dan 12 miljoen mensen blootgesteld aan concentraties van het voor de gezondheid buitengewoon schadelijke fijnstof, welke waarden de *guidelines* van de WHO in elk geval te boven gaan (af te leiden uit de RIVM-nota *Luchtkwaliteit en gezondheidswinst*, 23 april 2015, pagina 8; **productie 2**).
8. Gedaagde handelt dan ook in strijd met enerzijds de voor gedaagde ter zake geldende verplichtingen en anderzijds de voor eisers geldende rechten. Dit handelen bestaat meestal uit het nalaten het nodige te doen en soms ook uit daden die er toe leiden dat de kwaliteit van de lucht juist verslechtert. Voorbeelden van dit laatste zijn het verhogen van de maximumsnelheid op grote delen van het Rijkswegennet, het blijven investeren in nieuw asfalt waarvan keer op keer wordt bewezen dat dit meer autoverkeer aantrekt,

2 Publicatieblad van de Europese Unie, L 152, 11 juni 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:152:0001:0044:NL:PDF>

het meewerken aan verdere schaalvergroting in de veeteelt en ook het geven van toestemming voor de bouw en ingebruikneming van nieuwe kolencentrales.

9. Dat handelen van gedaagde is onrechtmatig jegens eiseressen sub 1 en sub 2 en het is ook onrechtmatig jegens de overige, individuele, eisers, die net als elke burger recht hebben op de bescherming die gedaagde aan de inwoners van Nederland behoort te geven.
10. Eisers vorderen in deze zaak dat de Rechtbank vaststelt dat gedaagde ter zake onrechtmatig handelt jegens eisers en dat de Rechtbank, kort gezegd, de Staat der Nederlanden veroordeelt ter zake al het nodige te doen teneinde binnen een half jaar na de datum van deze dagvaarding het Europees voorgeschreven kwaliteitsniveau overal in Nederland volledig te halen, en wel op een zodanige wijze dat tegenvallers binnen de normen worden opgevangen en dat een nieuwe overschrijding van de normen redelijkerwijs zal zijn uitgesloten.
11. Daarnaast vorderen eisers dat de Rechtbank gedaagde veroordeelt het er toe te leiden dat binnen één jaar na de uitspraak, althans binnen een door de rechtbank vast te stellen termijn te beginnen met – aantoonbaar – alles te doen wat nodig is om de luchtkwaliteit overal waar in Nederland de Europese grenswaarden structureel worden behaald zodanig te verbeteren dat op zijn minst ook de door de WHO gegeven guidelines structureel worden gerealiseerd.

Ontvankelijkheid eisers

12. Eiseres 1, Vereniging Milieudefensie, heeft haar doelstelling in haar statuten aldus vastgelegd:

“1. De vereniging stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan het oplossen en voorkomen van milieuproblemen en het behoud van cultureel erfgoed, alsmede te streven naar een duurzame samenleving - dit alles op mondiaal, landelijk, regionaal en lokaal niveau, in de meest ruime zin en een en ander in het belang van de leden van de vereniging en in het belang van de kwaliteit van het milieu, de natuur en het landschap in de meest ruime zin voor huidige en toekomstige generaties.

2. De vereniging tracht haar doel te bereiken door:

het kritisch volgen van al die ontwikkelingen in de samenleving die effect hebben op het gebied van milieu, natuur, landschap en duurzaamheid; het beïnvloeden van de besluitvorming daarover door middel van het gebruikmaken van alle daartoe geëigende en geoorloofde middelen; het verrichten dan wel doen verrichten van onderzoek; het verspreiden en verstrekken van informatie in de meest ruime zin; het verkrijgen van gerechtelijke uitspraken en het uitvoeren van alle handelingen en acties die de

vereniging nodig acht om haar doel te bereiken.” (artikel 2 Statuten, **productie 3**)

Daarmee staat vast dat zij krachtens het bepaalde in art 3:305a BW gerechtigd is tot het instellen van de onderhavige vordering. Voor zover daar desondanks nog twijfel over zou bestaan, roept eiseres-Milieudefensie in herinnering dat deze bepaling in het BW een codificatie beoogde te zijn van het mijlpaal-arrest van de Hoge Raad uit 1986, met welke uitspraak de Hoge Raad besliste dat milieuorganisaties in dit soort zaken een rechtens te beschermen belang hebben. De Hoge Raad overwoog:

“In de eerste plaats lenen de belangen die bij een vordering als de onderhavige - in wezen strekkende tot het verkrijgen van een verbod tot verdere aantasting van het milieu - betrokken zijn zich tot een 'bundeling' als door het optreden in rechte van de milieuverenigingen is tot stand gebracht; bij gebreke van de mogelijkheid van een zodanige bundeling zou integendeel een efficiënte rechtsbescherming tegen een dreigende aantasting van deze belangen - die in de regel grote groepen burgers tezamen raken, terwijl de gevolgen van een eventuele aantasting ten aanzien van ieder van die burgers zich vaak moeilijk laten voorzien - niet onaanzienlijk kunnen worden bemoeilijkt. (...)" (HR 27 juni 1986, NJ 1987, 743 m.nt. WHH, rov. 3.2)

In die zaak ging het om verontreiniging van oppervlaktewater, hier gaat het om luchtverontreiniging. Daarbij gaat het om het recht op leven en ook om het recht op gezondheid, waarin begrepen het recht op een gezond leefmilieu. Er kan geen twijfel over bestaan dat eiseres sub 1 ontvankelijk is in de onderhavige zaak.

13. Eiseres Milieudefensie heeft, mede ten behoeve van de andere eisers, geprobeerd in goed overleg met gedaagde tot een oplossing te komen, maar dat is niet gelukt. Dit is niet alleen jammer, maar ook relevant voor het bepaalde in het tweede lid van art 3:305a BW. Dat overleg werd door gedaagde geïnitieerd naar aanleiding van de aanzegging die de advocaat van Milieudefensie gedaagde op 11 mei 2016 stuurde, welke aanzegging ook een uitdrukkelijk aanbod tot overleg bevatte (**productie 4**).
14. Eiseres sub 2, Stichting Adem in Rotterdam, ontplooit haar activiteiten in de regio Rotterdam, de meest lucht-vervuilde regio in Nederland, en haar statuten bepalen:

“De Stichting heeft ten doel het leveren van een bijdrage aan gezonde lucht in een autoluw Rotterdam [...] en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn [...] en tracht haar doel onder andere te verwezenlijken door [...] het zo nodig juridische procedures aanspannen [...]” (artikel 2, eerste en tweede lid Statuten, **productie 5**)

Daarmee staat vast dat zij krachtens het bepaalde in art 3:305a BW gerechtigd is tot het instellen van de onderhavige vordering, terwijl ook voor deze Stichting aan het vereiste van het tweede lid van art 3:305a BW is voldaan.

- 15.** Eisers sub 3 t/m 59 zijn belanghebbende als burgers van Nederland die - door toedoen c.q. nalaten van gedaagde – noodgedwongen én onnodig ernstig verontreinigde en hun gezondheid schadelijke lucht inademen. Om die reden zijn zij gerechtigd tot het instellen van de onderhavige vordering. Eisers hebben bovendien een bijzondere betrokkenheid bij deze kwestie omdat zij betrokken zijn bij de strijd tegen de luchtverontreiniging en in dat verband mee-verantwoordelijk zijn voor het meten van de luchtkwaliteit middels daartoe door eiseres sub 1 beschikbaar gestelde meetapparatuur (zie hierna: De meetcampagne en het meetrapport van Milieudefensie). De individuele eisers zijn in drie groepen verdeeld:

Groep 1 (meer dan NO₂ 40 µg /m³)

3 tot en met 23

Groep 2 (meer dan NO₂ 35-40 µg /m³)

24 tot en met 32

Groep 3 (overigen)

33 tot en met 59

- 16.** Voor alle drie de groepen geldt dat deze zich in gebied bevinden waar de WHO-*guidelines* voor fijnstof ruimschoots worden overschreden. Voor NO₂ geldt dat deze eisers geen “last” hebben van deze stof, althans voor zover de Europese/Nederlandse grenswaarde verminderd met de preventie-/voorzorgsmarge waar mede door het RIVM op wordt aangedrongen. Groep 1 bevat de eisers die zich, ofwel op basis van het RIVM, ofwel op basis van de milieudefensie-metingen, ofwel op basis van beiden, in gebied bevinden waar de Europese/Nederlandse grenswaarden worden overschreden. Aldus kan van al deze individuele eisers worden gesteld dat deze rechtstreeks belanghebbend zijn bij het beëindigen van de onrechtmatigheid die in deze zaak aan de orde is.

ACHTERGROND EN FEITEN

Het probleem

- 17.** De luchtkwaliteit in Nederland is zodanig slecht dat deze nog altijd verantwoordelijk is voor een diversiteit aan ernstige gezondheidseffecten. Bij de huidige concentraties (gegevens uit 2013) zorgt luchtvervuiling door fijnstof voor onder andere de volgende

gezondheidseffecten (RIVM, 2015, productie 2, pagina 6):

Tabel 1: Omvang van een aantal aan fijn stof (PM_{2,5}) gerelateerde ziektebeelden in 2013 ten opzichte van de situatie zonder luchtverontreiniging. De getallen kennen een onzekerheidsmarge: voor de schatting van de levensduurverkorting is deze ca. 30%; voor de andere effectmaten is deze groter.

Gezondheidsindicator	Ziektelast door fijn stof	Aandeel in de totale ziektelast
Levensduurverkorting bij langjarige blootstelling	9 maanden per persoon gemiddeld	Ca. 1%
Postneonatale sterfte	13 per jaar	8%
Bronchitisklachten onder kinderen met luchtwegaandoeningen	12.400	15% van kinderen met klachten; 1% van alle kinderen
Jaarlijks aantal nieuwe gevallen van chronische bronchitis bij volwassenen	6.900	21% van alle bronchitispatiënten; <0.1% onder alle volwassenen
Aantal vroegtijdige doden tijdens smogepisoden	2.400	2% van alle jaarlijkse sterftegevallen
Ziekenhuisspoedopnamen voor hart/vaatklachten	2.600	1% van alle klinische opnamen
Ziekenhuisspoedopnamen voor luchtwegklachten	2.200	2% van alle klinische opnamen
Werkverzuim (dagen)	4.500.000	6% van het totale verzuimdagen
Aantal dagen met klachten bij kinderen met astma	500.000	6% van het totale aantal astmaklachten onder astmatische kinderen
Dagen met beperkte lichamelijke activiteit (dit is inclusief werkverzuim, ziekenhuisspoedopnames, dagen met klachten)	20.000.000	6% van het totale jaarlijks aantal dagen met beperkte activiteit (gemiddeld is dat 1 dag per jaar door luchtverontreiniging)
Laag geboortegewicht (<2500 g)	4.300	37% van alle lage geboortegewichten (3% van alle geboortes)
Longkanker RIVM april 2015 ³	1.200	11% van alle longkankersterfte

³ http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:276991&type=org&disposition=inline&ns_nc=1

- 18.** Bovenop de in deze tabel genoemde 9 maanden vervroegde sterfte door fijnstof komt nog 4 maanden levensverlies door blootstelling aan stikstofdioxide. Levensverlies is het topje van de ijsberg. Immers, deze effecten zorgen voorafgaand aan het moment van overlijden voor jarenlange ernstige chronische ziekten bij tienduizenden mensen. Naast deze – onbetwist vaststaande - effecten zijn er verbanden gevonden tussen luchtvervuiling en bv zwangerschapsvergiftiging⁴, alzheimer⁵, obesitas⁶ en verschillende psychische stoornissen⁷. Eisers gaan er vooralsnog van uit dat gedaagde de juistheid van deze gegevens niet zal betwisten, maar zodra dat wel zou gebeuren zullen zij de desbetreffende – gezaghebbende – bronnen als productie in het geding brengen.
- 19.** Luchtverontreiniging staat in de top-5 van oorzaken van levensduurverkorting. Naar deze problematiek is al vele tientallen jaren veel onderzoek gedaan en er is ook veel over bekend. Dat alles heeft tot beleid ter zake geleid en dat beleid weer tot regelgeving. Een vermindering van de schadelijkheid van verontreinigde lucht is daarvan ook zonder twijfel het gevolg geweest maar het probleem is bij lange na niet opgelost, terwijl dat al wel gekund en bovendien gemoeten had. Voor een deel is – in Nederland - de oorzaak daarvan dat gedaagde al jarenlang nalaat ter zake effectief op te treden, wat onder meer, maar niet alleen, blijkt uit het gegeven dat Nederland nog altijd ernstig achterloopt bij het daadwerkelijk voldoen aan de grenswaarden die ter zake – ook op Europees niveau - wettelijk zijn vastgesteld.
- 20.** Gedaagde weet dat voor een daadwerkelijk beschermen van de gezondheid van de inwoners van Nederland veel meer nodig is dan alleen aan de Europese normen voldoen. Gedaagdes eigen Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) verschaft al zeer geruime tijd dé informatie op dit gebied en geldt – men zou denken: zeker voor gedaagde – als een van de meest gezaghebbende bronnen die wij in Nederland tot onze beschikking hebben. Ook in deze dagvaarding wordt met regelmaat naar het RIVM verwezen, mede omdat eisers er zonder meer vanuit gaan dat de juistheid van hetgeen het RIVM stelt niet door gedaagde zal worden betwist. Eisers hanteren als relatief recente bron onder meer de RIVM-notitie *Luchtkwaliteit en gezondheidswinst*, d.d. 23 april 2015, welk stuk bij Conclusie van Eis zal worden overgelegd (productie 2).
- 21.** In het algemeen wordt de kwaliteit van de buitenlucht benoemd aan de hand van het vóórkomen (beter: afwezig zijn) van slechts een paar specifieke stoffen, van welke

4 Bron oa.: Pederson et al (2014), doi: 10.1161/HYPERTENSIONAHA, <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24935943>

5 Bron oa.: Oudin et al (2016), DOI:10.1289/ehp.1408322, <http://ehp.niehs.nih.gov/1408322/>

6 Bron oa.: Y. Wei, J. Zhang, Z. Li, A. Gow, K. F. Chung, M. Hu, Z. Sun, L. Zeng, T. Zhu, G. Jia, X. Li, M. Duarte, X. Tang. Chronic exposure to air pollution particles increases the risk of obesity and metabolic syndrome: findings from a natural experiment in Beijing. *The FASEB Journal*, 2016; DOI: 10.1096/fj.201500142

7 Bronnen oa.: Oudin (2015), <http://bmjopen.bmj.com/content/6/6/e010004.full>; Tzivian (2015), <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1438463914000777>; Suades-Gonzalez (2015) <http://press.endocrine.org/doi/abs/10.1210/en.2015-1403>

stikstofdioxide (NO₂) en “fijn stof” in Nederland het meest relevant zijn, gelet op de normoverschrijding, en mede daarom in deze dagvaarding centraal staan; deze laatste categorie is samengesteld uit allerlei soorten stof (verbrandingsproducten zoals roet, bodemstof, zeezout, secundair gevormd fijnstof uit bijvoorbeeld ammoniak, etc) en wordt in de regelgeving in twee subcategorieën behandeld: PM₁₀ en PM_{2,5}, waarbij PM voor *Particulate Matter* staat en het getal voor de maximale omvang van de stofdeeltjes in de desbetreffende categorie, uitgedrukt in micrometers.

22. Het staat vast dat het verkeer verreweg de belangrijkste - binnenlandse - bijdrage levert aan de veel te hoge achtergrondconcentratie aan NO₂ en ook koploper is bij het bijdragen aan de ernstige fijnstof-verontreiniging. Alleen de bijdrage van “het buitenland” (het gaat om alles wat de landsgrenzen binnen komt waaien) is groter. Dat laatste kan gedaagde overigens niet als excuus gebruiken, nu het vaststaat – en gedaagde zal dat niet betwisten - dat de Nederlandse export van fijn stof drie maal zo groot is als de import. Maar het stof dat Nederland middels de wind en via de grens exporteert, is Nederland daadwerkelijk kwijt en doet dus niet mee aan de in de op Nederlands grondgebied aanwezige concentraties. Anders gezegd: als de grenzen dicht waren voor fijnstof, lagen de concentraties in Nederland aanzienlijk veel hoger dan in de bestaande open-grenzen-situatie.
23. Behalve verkeer dragen ook de veehouderijen belangrijk bij aan de luchtverontreiniging, waarbij ook hier fijnstofverontreiniging ernstig is. Het RIVM publiceerde onlangs de rapportage van een groot onderzoek naar luchtverontreiniging rondom veehouderijen. De samenvatting van dat onderzoek wordt als productie overgelegd (**productie 6**).⁸ Uit het rapport is af te leiden dat fijnstof hier een belangrijk probleem vormt. Dit is voor de onderhavige zaak van belang omdat, zoals uit het navolgende nog zal blijken juist rondom veehouderijen vaak een overschrijding van de fijnstofnormen is vastgesteld. Eisers ontlenen het navolgende aan de samenvatting van het rapport:

“[...] De verlaging van de longfunctie wordt gevonden bij mensen die veel veehouderijen in hun directe omgeving hebben, vooral bij de groep met 15 of meer bedrijven binnen een kilometer afstand. Dit verband hangt vooral samen met aantal veehouderijen rond de woning en niet duidelijk met specifieke veehouderijtypen. Het meest waarschijnlijk is dat deze longfunctieveranderingen samenhangen met de *blootstelling aan stof* en micro-organismen (endotoxine) direct rond de veehouderijbedrijven. Daarnaast blijkt dat een verhoogde concentratie ammoniak in de lucht, afkomstig van de veehouderij, een verband laat zien met afname van de longfunctie. Waarschijnlijk is het niet het ammoniak zelf dat dit effect veroorzaakt, maar

8 Veehouderij en gezondheid omwonenden. RIVM Rapport 2016-0058. http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Wetenschappelijk/Rapporten/2016/juli/Veehouderij_en_gezondheid_omwonenden

fijnstofdeeltjes die worden gevormd doordat ammoniak met andere stoffen in de lucht reageert. Deze deeltjes verplaatsen zich over grote afstanden waardoor de effecten zich mogelijk ook in een groter gebied kunnen voordoen, ook buiten het VGO-gebied. De effecten van ammoniakblootstelling en veehouderijen zijn *in omvang vergelijkbaar met de negatieve gezondheidseffecten die in stedelijke populaties worden gevonden als gevolg van verkeersblootstelling*. In het VGO-gebied is niet gekeken naar andere gezondheidsrisico's die al eerder met fijnstof in verband zijn gebracht waaronder hart- en vaatziekten.” (pagina 12 samenvatting, cursivering toegevoegd)

24. Voor zover het gaat om *achtergrond*-concentraties, dat is de verontreiniging die als een deken over land en stad ligt, is aanpak van verschillende bronnen nodig om over de hele linie substantieel effect te kunnen sorteren. Het spreekt voor zich dat bij het aanpakken van het verkeer, gelet op de relatieve omvang van de bijdrage daarvan, het eerst succes – en daarmee de meeste gezondheidswinst - zal kunnen worden geboekt. Daarbij is het voor fijnstof (een mix van verschillende stofdeeltjes) van belang dat beleid te focussen op de meest schadelijke componenten binnen het fijnstof, zoals roet en ultra-fijnstof. Om die stoffen aan te pakken, moet vooral fijnstof dat bij verbranding ontstaat worden teruggedrongen. Zeezout en bodemstof is voor de gezondheid van minder groot belang. Zoals het RIVM eerder al aantoonde gaat het vooral om het door de mens geproduceerd (“antropogeen”) fijnstof:

“Fijn stof (PM₁₀) bestaat gemiddeld voor 75-80% uit antropogene bestanddelen; voor de fijnere fractie van fijn stof (PM_{2,5}) is dit 85-90 %. Op zwaar belaste locaties, zoals binnenstedelijke wegen, ligt het antropogene aandeel in PM₁₀ boven de 80% (Schaap et al, 2010). *Deze percentages liggen hoger dan eerdere schattingen* (Buijsman et al., 2007; Visser et al., 2001); de oorzaak hiervan ligt vooral in verbeterde inzichten en de beschikbaarheid van meer meetgegevens.” (Bron: Dossier 'Fijn stof' RIVM (2013), cursivering toegevoegd)⁹

Nabij specifieke knelpunten (normoverschrijdingen) is de bijdrage van lokale bronnen, zoals een drukke weg of een megastal, veel hoger. De achtergrondwaarde speelt daarbij een basis-rol; immers, als de achtergrondwaarde lager ligt zullen de specifieke overschrijdingen minder voorkomen dan wel lager in omvang zijn.

De meetcampagne en het meetrapport van Milieudefensie

9 RIVM 2013

http://www.rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Uitgaven/Milieu_Leefomgeving/Dossier_Fijn_stof

25. Milieudefensie heeft twee keer een jaar lang de luchtkwaliteit gemeten samen met bewoners in hun eigen straat/ buurt. Het rapport van deze metingen is aan de bewindslieden van I en M gestuurd, als bijlage bij de al eerder genoemde brief van 11 mei 2016 (productie 4). De metingen van Milieudefensie – met behulp van zogenaamde “Palms diffusiebuizen” - worden algemeen als bruikbaar en relevant aanvaard. De methode is gevalideerd en wordt bijvoorbeeld ook door de Amsterdamse GGD toegepast. De metingen vullen de jaarlijkse RIVM metingen aan en spelen ook als zodanig een relevante rol in het publieke debat.
26. De laatste meetcampagne van Milieudefensie vond plaats gedurende 2015. Toen is op 58 plaatsen de luchtkwaliteit gemeten, voornamelijk in de vier grote steden. Op 3 van die 58 punten werd de norm voor de jaargemiddelde concentratie NO₂ ‘gehaald’ en op 11 punten overschreden:

Meetpunt	Stad	Jaargemiddelde concentratie NO ₂ (wettelijk maximum 40 µg/m ³)
Stadhouderskade	Amsterdam	46
Hoefkade	Den Haag	46
Valkenburgerstraat	Amsterdam	45
Parallelweg	Maastricht	45
Javastraat	Den Haag	45
Kasteel Hillenraadweg	Maastricht	42
Coolsingel	Rotterdam	42
Nassaukade	Amsterdam	41
Wibautstraat	Amsterdam	41
‘s-Gravendijkwal	Rotterdam	41
Stadhoudersweg	Rotterdam	41
Vaillantlaan	Den Haag	40
Weteringkade	Den Haag	40
Burg. van Walsumweg	Rotterdam	40

Het gaat steeds om drukke binnenstedelijke wegen waar veel mensen wonen die dus dagelijks aan deze concentraties worden blootgesteld. De meetcampagne van Milieudefensie laat op bijna 20% (forse) overschrijdingen zien.

De Rapportage van de Amsterdamse GGD over 2015

27. De Amsterdamse GGD onderzoekt op continue basis eveneens de luchtkwaliteit in Amsterdam. Een kopie van de Samenvatting van het meest recente rapport d.d. 31 mei

2016 wordt overgelegd (Luchtverontreiniging Amsterdam 2015, **productie 7**).¹⁰ In de stad bevinden zich vijf meetstations die tot het landelijk netwerk behoren (landelijk totaal: 102 stations). Daarnaast werkt de gemeente, net als Milieudefensie, ook met de Palmes buizen. Dit zegt het rapport in de Samenvatting:

“In 2015 was de jaargemiddelde stikstofdioxideconcentraties op de straatstations Haarlemmerweg en Jan van Galenstraat en snelweg station Einsteinweg (A10-West) hoger dan de grenswaarde. Het hoogst gemeten gehalte stikstofdioxide in 2015 bedroeg 49 µg/m³ en werd vastgesteld op de Haarlemmerweg, op de Jan van Galenstraat was dit 43 µg/m³. Op snelwegstation Einsteinweg (A10-West) werd in 2015 een jaargemiddelde NO₂ concentratie van 46 µg/m³ gemeten.” (pagina 6)

Met andere woorden, de meetstations uit het landelijk meetnet laten zien dat in Amsterdam op 60 % van de stations forse overschrijdingen worden gemeten. Over de resultaten van de Palmes-metingen zegt het rapport:

“Op 41 procent van de locaties was de gemeten NO₂ concentratie hoger dan 40 µg/m³, maar omdat het grootste deel (70%) van de meetpunten zich niet op de officiële, in de Nederlandse wetgeving vastgelegde toetsafstand bevindt, kan er op deze plekken officieel niet aan de grenswaarden worden getoetst. Op de 17 locaties met een volledige meetreeks in 2015 die zich wel op toetsafstand bevinden, is de gemiddelde NO₂ concentratie met 37,6 µg/m³ lager dan de grenswaarde. Op 5 (29%) van deze locaties is de NO₂ concentratie hoger dan 40 µg/m³.” (pagina 7)

Met andere woorden, de GGD-Palmes metingen laten zien dat in Amsterdam op 29 % tot 41 % van de locaties overschrijdingen worden gemeten. Het GGD-rapport laat dus een groter aantal/percentage overschrijdingen zien dan blijkt uit de bevindingen van Milieudefensie

De bevindingen van het RIVM

28. Het RIVM berekent jaarlijks het aantal (te verwachten) overschrijdingen voor dat jaar en voor toekomstige jaren. Voor NO₂ is de afgelopen jaren telkens vooruitgekeken naar 2015. Op dit moment gaat het RIVM er vanuit dat in 2015 op 1900 plekken de NO₂ norm werd overschreden (RIVM Monitoringsrapportage NSL 2015, pagina 46, **productie 8**) en dat in 2014 op 89 toetspunten nabij veehouderijen en op 101 punten naast snelwegen de fijnstofnormen (PM₁₀) werden overschreden (productie 8, pagina 57).

10 zie voor het hele rapport <https://www.luchtmeetnet.nl/download/51>

29. Hier volgt een overzicht van enkele relevante berekeningen en prognoses met betrekking tot de door het alle bronnen, minus de veehouderijen, veroorzaakte verontreiniging die voorkomen in de RIVM rapportages van de afgelopen jaren. Daaruit blijkt dat het RIVM al jarenlang aantoont dat de normen niet worden gehaald, en tevens ieder jaar heeft voorspeld dat er overschrijdingen zouden blijven bestaan, ook in de toekomst. Voor NO₂ zijn de prognoses zelfs gedurende de onderzochte jaren nauwelijks gewijzigd. Gedaagde was (en is) dus goed op de hoogte van de vastgestelde en voorspelde overschrijdingen, maar heeft nagelaten het nodige te doen om die tijdig en adequaat te beëindigen en beëindigd te houden. De gevonden waarden zijn uitgedrukt in km weg (per rijrichting) overschrijding: de effecten van de door veehouderijen veroorzaakte verontreiniging zitten hier nog niet in, maar zoals uit het voorgaande blijkt komen rondom veehouderijen op 89 punten overschrijdingen voor.

PM₁₀

	Berekening (<i>cursief</i>) / prognose (vet) jaar:						
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
rapportage- jaar:							
2010	<i>11,2</i>		18				
2011		<i>33,8</i>	11,6				
2012			<i>21,8</i>				16,1
2013				<i>3,9</i>			13,7
2014					<i>2,5</i>		10,2
2015						<i>6,6</i>	10,1

NO₂

	Berekening (<i>cursief</i>) / prognose (vet) jaar:						2015 statistisch
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 verwacht:
rapportage- jaar:							
2010	<i>1077,5</i>						63,3
2011		<i>584,5</i>					13,7 481
2012			<i>356,8</i>				11,2 Ruim 500
2013				<i>187,9</i>			12,6 Ruim 1400
2014					<i>42,6</i>		9,2 Ruim 1400

Eiseres Milieudéfensie heeft een compilatie gemaakt van de voor deze tabellen relevante teksten uit de achtereenvolgende RIVM rapportages ingaande verslagjaar-2010. Aan de hand van die teksten wordt de uit de tabellen blijkende consistentie en het bijbehorende gebrek aan vooruitgang verder duidelijk (de compilatie wordt hierbij als **productie 9** overgelegd).

- 30.** Als toelichting geldt nog het volgende. Voor NO₂ worden vaak twee getallen gepubliceerd, een 'normale' berekening en een statistische verwachting (laatste kolom in tabel hierboven). De statistische verwachting houdt rekening met de onzekerheid in de onderliggende modellen en data en geeft daarmee een betrouwbaarder beeld van het totaal aantal overschrijdingen. Volgens het RIVM rapport:

“Het huidige statistisch verwachte aantal NO₂-overschrijdingen voor 2015 bedraagt circa 1900. Dit betekent een toename ten opzichte van het aantal van 1400 in monitoringsronde 2013. Deze stijging hangt samen met de toename van het aantal toetspunten met een NO₂-concentratie groter dan 38 µg/m³, oftewel, net onder de norm” (productie 8, pagina 46)

Onzekerheden

- 31.** De 1.900 punten met normoverschrijdingen vormen een groot contrast met de officieel gerapporteerde 12,5 kilometer overschrijding, hetgeen overeenkomt met ongeveer 125 punten¹¹. Dit komt omdat veel van de concentraties die met de officiële rekenmethoden zijn berekend maar *nét* onder de norm liggen. Zodra rekening wordt gehouden met het bestaan van onvermijdbare variatie en onzekerheden, is er een veel grotere kans dat de werkelijke hoeveelheid overschrijdingen hoger uitpakt dan dat deze lager uitpakt. In de woorden van het RIVM:

“De gevoeligheid van het aantal overschrijdingen voor NO₂ of PM₁₀ hangt sterk af van de kwaliteit van de lokale alsook van de generieke invoergegevens. *De onzekerheid in de invoergegevens is aanzienlijk. De kans is groter dat het aantal overschrijdingen hoger zal uitvallen dan nu wordt berekend dan dat het aantal lager of gelijk aan de huidige verwachting zal zijn. Op basis van de onzekerheden in de achtergrondconcentraties en de lokale concentratiebijdrages is afgeleid dat het aantal statistisch verwachte overschrijdingen van de NO₂ -norm in 2015 fors hoger is, namelijk circa 1900.*” (productie 8, pagina 59, cursivering toegevoegd)

¹¹ een toetslocatie is representatief voor 100 meter; op basis van art 70 Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007

Het RIVM gaat er daarom vanuit dat in werkelijkheid het aantal overschrijdingen veel hoger ligt (namelijk 1.900) dan volgens de officiële rekenmethode wordt gerapporteerd.

- 32.** Kortom, het RIVM stelt vast dat er in het beleid steevast met te optimistische vergezichten wordt gewerkt. Zelfs voor 2020 verwacht het RIVM zowel voor fijnstof als voor NO₂ nog steeds substantiële overschrijdingen (productie 8, fijnstof: pagina 72 en NO₂: pagina 71 en 74) verwacht. Voor fijnstof wordt zelfs nauwelijks een daling van het aantal overschrijdingslocaties verwacht; voor NO₂ gaan die wel verder afnemen.
- 33.** Niet onbelangrijk is ook dat – volgens het RIVM zelf - de modellen waarmee het RIVM de hoeveelheid overschrijdingen berekent een onzekerheid kennen van ongeveer 20-25 procent (95 procent-betrouwbaarheidsinterval) (RIVM, productie 8, pagina 45). Rond de norm van 40 µg/m³ (zie hierna) komt dit neer op een afwijking van ongeveer 8 – 10 µg /m³. Daarnaast zit er ook een bepaalde mate van onzekerheid in de invoergegevens (generieke gegevens en lokale gegevens). Deze aanzienlijke onzekerheid zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om overal aan de norm te voldoen met beleid dat slechts inzet op en genoeg neemt met waarden die net onder die norm liggen. Dat zal, gezien de onzekerheden, bij voortduring leiden tot overschrijdingen. Voor de zekerheid zal dan ook niet moeten worden ingezet op 40 µg /m³, maar op een waarde die 8 tot 10 µg /m³ lager ligt. Het RIVM heeft om die reden al bij de rapportage over 2013 aangedrongen op het hanteren van een extra marge *onder* de grenswaarde-norm:

“Meer zekerheid over het daadwerkelijk behalen van de grenswaarden kan worden bereikt door aan te sturen op een waarde die een paar microgram onder de norm ligt.”¹² (zie productie 9)

Op deze normeringen zal in het navolgende, bij de bespreking van het juridisch kader, nader worden ingegaan. Voor nu is alvast belangrijk hiermee te weten dat het RIVM al eerder een oplossing hiervoor heeft aangedragen.

Wat doet gedaagde, wat doet gedaagde niet en wat kan gedaagde doen?

- 34.** Het is niet zo dat gedaagde de laatste jaren helemaal niets heeft gedaan teneinde de luchtkwaliteit te verbeteren, maar het was wel allemaal véél te laat en is in elk geval nog altijd te weinig. Wat opvalt is dat gedaagde tegelijkertijd wel voor regelrechte verslechtingen heeft gezorgd en zorgt.
- 35.** Het is niet aan eisers en het is niet aan de rechter om de Staat der Nederlanden in het kader van de problematiek die hier aan de orde is op te dragen zeer specifieke

¹² RIVM, 2013. Monitoringsrapportage NSL 2013 —Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/12/19/monitoringsrapportage-nsl-2013-2/nsl-2013.pdf> Pagina 76)

maatregelen te treffen, na te laten of terug te draaien. De noodzakelijke keuzes moet gedaagde vooral zelf maken. Het navolgende wordt dan ook vooral naar voren gebracht teneinde te laten zien dat gedaagde hier bepaald niet met lege handen staat en dat gedaagde evenmin vrijuit gaat op het punt van het slechter maken van de toch al slechte situatie.

36. Het wegverkeer is zonder meer de grootste “boosdoener” in dit verband, ook – en zeker – vanuit gezondheidsimpact, en dus ook de bron waarmee de grootste winst zou kunnen worden behaald. Wat gedaagde in elk geval niet had moeten doen en niet had moeten nalaten:

- op 60% van de Rijkswegen verhoogde gedaagde de maximum snelheid naar 130 km per uur, na eerdere verhogingen op ringwegen van 80 naar 100 km¹³ (een deel daarvan werd door rechterlijk ingrijpen ongedaan gemaakt, zie ook onder “Onrechtmatigheid”);
- gedaagde bleef miljarden in asfalt investeren¹⁴, terwijl dat aantoonbaar niet effectief is, maar wel veel verkeer aantrekt;¹⁵
- gedaagde laat na om voldoende fiscale prikkels te geven om wagenpark te verschonen¹⁶
- gedaagde laat al jaren – expliciet in achtereenvolgende regeerakkoorden - na een kilometerheffing en/of congestieheffing in te voeren
- gedaagde laat na de sjoemeldiesels aan te pakken¹⁷

37. Wat gedaagde verder, bij wijze van voorbeeld, in elk geval niet had moeten doen c.q. niet had moeten laten gebeuren:

- gedaagde heeft toestemming gegeven voor nieuwe kolencentrales;¹⁸
- Nederland staat onderaan het lijstje investeringen in duurzame energie in Europa;¹⁹

13 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkeersregels/vraag-en-antwoord/wat-is-de-maximumsnelheid-voor-auto-s-op-de-snelweg>

14 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wegen/inhoud/aanleg-van-nieuwe-wegen>; met als voorbeeld aantoonbaar onrendabele verbreding A27: 1,2 miljard, zie <http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3674562/2014/06/18/PvdA-blijft-ondanks-CPB-advies-voor-verbreding-A27-bij-Utrecht.dhtml>

15 CPB, 2015, <http://www.cpb.nl/publicatie/maatschappelijke-kosten-en-baten-prijsbeleid-personenautoos>

16 Zie bijvoorbeeld reactie van Stichting Natuur & Milieu op de Autobrief, <http://www2.natuurenmilieu.nl/nieuws/natuur-milieu-tweede-kamer-stem-niet-in-met-autobrief-2/>

17 Kamervragen over mogelijke maatregelen naar aanleiding van de gepleegde fraude met dieselauto's. Hier geeft Dijksema aan dat Nederland geen juridische stappen neemt.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/29/kamervragen-van-het-lid-hoogland-pvda-over-mogelijke-maatregelen-naar-aanleiding-van-de-gepleegde-fraude-met-dieselauto-s>

18 Kamerbrief over aanleg nieuwe kolencentrales, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2007/06/28/vergunningverlening-nieuwe-kolencentrales-brief>

19 Nu.nl ‘Nederland in achterhoede duurzame energie’, <http://www.nu.nl/economie/3722387/nederland-in-achterhoede-duurzame-energie.html>

- gedaagde geeft toestemming voor uitbreiding van het aantal megastallen,²⁰
- gedaagde werkt in Europa mee aan het afschaffen van een melkquotum.²¹

38. Daar staat een lange lijst van opties tegenover die lang niet allemaal benut behoeven te worden, maar die gedaagde wel ruimschoots de keuze heeft gegeven en geeft om volledig en op ruime wijze én binnenkort aan de relevante gezondheidsbeschermende normen te voldoen. Het RIVM is volledig toegerust om ter zake de benodigde opbrengst-berekeningen uit te voeren, zodat de kwaliteit van het leefmilieu en de gezondheid van de inwoners van Nederland eindelijk alsnog substantieel beter beschermd zal zijn. Het RIVM heeft hierover trouwens (en uiteraard) ook al nagedacht en doet de volgende suggesties:

“Belangrijke nationale mogelijkheden om de concentraties te verlagen zijn:

- Toezien op effectieve uitvoering van de Europese emissiestandaarden het eventueel versnellen van de vervanging van oude voertuigen, mobiele werktuigen, motoren en brommers;
- Het (fiscaal) stimuleren van elektrische voertuigen;
- Vervroegd invoeren van de ecodesignrichtlijn voor houtkachels;
- Het verder verlagen van de landbouwemissies of het bevorderen van het verplaatsen van stallen om de gemiddelde blootstelling te verlagen.

(...)

Om in steden al op korte termijn gezondheidswinst te kunnen halen (en de afhankelijkheid van het tempo van Europese besluitvorming te verlagen) zijn lokale maatregelen denkbaar, zoals:

- Handhaving Euro-6 normen in de praktijk: tussentijdse inspectie van voertuigen en controle van de uitvoering van APK-keuringen;
- Milieuzonering: gericht op snellere vervanging van het wagenpark;
- Het stimuleren van ultra schone voertuigen, zoals elektrische auto's of voertuigen die op, aardgas of waterstof rijden, bijvoorbeeld via parkeerbeleid;
- Vervroegd invoeren en handhaven van de ecodesign-richtlijn voor houtstook (PM_{2,5} en roet), en/of specifieke maatregelen om houtstook in geval van ongunstige weersgesteldheid te verminderen en/of het geven van voorlichting aan houtstokers die gezondheidsklachten veroorzaken bij omwonenden (stookgedrag beïnvloeden);

20 Trouw: Aantal megastallen groeit in rap tempo, <http://www.trouw.nl/tr/nl/5948/Dierenwelzijn/article/detail/3900390/2015/03/13/Aantal-megastallen-groeit-in-rap-tempo.dhtml>

21 Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/mest/inhoud/mestoverschot-terugdringen>
Trouw: Afschaffen melkquota was misschien toch niet zo'n goed idee, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/4125179/2015/08/20/Afschaffen-melkquota-was-misschien-toch-niet-zo-n-goed-idee.dhtml>

- Verleggen van verkeersstromen teneinde de totale uitstoot in de stad te verminderen en de gemiddelde blootstelling van de bevolking te verlagen;
 - Het verlagen van de maximum snelheid op rondwegen (zie Keuken et al, 2010)
 - Aansluiten bij concepten rond slimme en gezonde steden, bijvoorbeeld door het bevorderen van thuiswerken, openbaar vervoer of van wandelen en fietsen.
- Deze maatregelen worden extra effectief wanneer ze zijn ingebed in samenhangende ruimtelijke plannen rond gezonde steden en gezonde mobiliteit.” (productie 2, RIVM 2015, pagina 18)

In verband met het nemen van lokale maatregelen waarschuwt het RIVM:

“Eenzijdige focus op het verlagen van de concentraties op ‘hotspots’ leidt soms (...) tot een verplaatsing van de uitstoot waardoor de gemiddelde blootstelling in de stad stijgt, bijvoorbeeld als het verkeer wordt omgeleid waardoor per saldo de totale uitstoot in de stad toeneemt.” (productie 2, RIVM 2015, pagina 18)

En over maatregelen die in Europees verband genomen moeten worden zegt het RIVM:

“Er zijn voldoende indicaties dat de veronderstellingen over met name de effectiviteit van Euronormen voor het wegverkeer erg optimistisch zijn. Naarmate Europees beleid minder effectief blijkt te zijn, zou de betekenis van aanvullend nationaal en lokaal beleid groter moeten worden als men de WHO-advieswaarde wil blijven realiseren.” (productie 2, RIVM 2015, pagina 14))

- 39.** Kortom, eisers vragen zeker niet iets onmogelijks of onbekends van gedaagde, dus ook niet van de rechter. Dit geldt temeer indien wordt bedacht dat het gedaagde al sinds in elk geval 1999 bekend was dat er (toen nog: op termijn) dwingende normen ter zake zouden worden vastgesteld (mede door gedaagde zelf) en dat er dus veel meer dan genoeg tijd was voor gedaagde om het er toe te leiden dat hij tijdig aan zijn verplichtingen zou hebben voldaan, zodat daarmee het gezondere leefmilieu al (veel) eerder zou zijn gerealiseerd en zodat de gezondheid van de in Nederland wonende mens al (veel) eerder substantieel beter zou zijn beschermd.

HET JURIDISCH KADER

Inleiding

40. In deze afdeling van deze dagvaarding bespreken eisers de voor deze problematiek relevante normen en de wijze waarop deze in de visie van eisers in deze zaak toepassing dienen te vinden. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het grondrechtelijk karakter van de normen die hier in het geding zijn: het recht op leven, het recht op gezondheid, het recht op een gezond leefmilieu en het recht op privacy. Daarnaast gaat het om de algemenere normen zoals de zorgplicht, het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel. En verder gaat het om de concrete, kwantitatieve normeringen (de *guidelines* en “grenswaarden”), die ter zake als parameters worden gehanteerd en deels ook als resultaatsverplichting gelden. De bespreking van het juridisch kader valt niet steeds één op één samen met de zojuist opgesomde categorieën.

Recht op een gezond leefmilieu

41. Voor gedaagde begint de verantwoordelijkheid, de zorgplicht, met het bepaalde in artikel 21 van de Grondwet:

“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de *bescherming* en *verbetering* van het *leefmilieu*.” (cursivering toegevoegd)

Dit levert niet meteen een concreet handelingsperspectief op, maar legt wel de verantwoordelijkheid vast en ook de reikwijdte: het gaat niet alleen om bescherming, maar ook om verbetering. Met de plaats in de Grondwet staat vast dat het hier om een fundamentele norm gaat. Dat fundamentele karakter is ook op andere plaatsen vastgelegd en wel op een wijze die voor gedaagde verplichtingen schept.

42. Het recht op leven wordt beschermd krachtens onder meer het bepaalde in Artikel 2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden²² en het bepaalde in Artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.²³
43. Verder geldt “gezondheid” binnen het internationaal recht als een fundamenteel mensenrecht met een daarbij behorende verplichting om dat mensenrecht te respecteren, te beschermen en te implementeren, welke verplichting in eerste instantie op Staten, dus ook op gedaagde, rust.
44. In het navolgende laten eisers zien dat de gehoudenheid van gedaagde zijn uit artikel 21 van de Grondwet voortvloeiende (zorg)verplichtingen na te leven ook internationaal is verankerd. Bij dat laatste gaat het niet om politieke *statements*, maar om internationale regelgeving waaraan de Staat der Nederlanden is gebonden én om op die regelgeving

22 Tractatenblad 1951, 154.

23 Tractatenblad 1969, 99.

gebaseerde rechtspraak én om met betrekking tot die regelgeving ook voor Nederland leidende commentaren. Uit het navolgende zal ook blijken dat ernstige inbreuken op de kwaliteit van de leefomgeving van het individu als rechtens relevante schendingen worden ondergebracht onder het recht op leven en/of het recht verschoond te blijven van onmenselijke behandeling en/of het recht op respect voor het privé leven, familie- en gezinsleven en uiteraard onder het recht op gezondheid, waarin begrepen het recht op een gezond leefmilieu.

Recht op gezondheid - VN

45. Al in 1948 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties door middel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens “gezondheid” als mensenrecht gedefinieerd:

“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.” (Artikel 25, eerste lid)²⁴

46. Sindsdien zijn talrijke internationale verdragen tot stand gekomen die de mensenrechtenstatus van het recht op “gezondheid” bevestigen, waaronder als meest relevant het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966, IVESCR). Het eerste lid van artikel 12 van dit verdrag bepaalt:

1. “The States Parties to the present Covenant recognize the *right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.*
2. *The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for:*
 - (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child;
 - (b) *The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene;*
 - (c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases;
 - (d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness.” (cursivering toegevoegd)

Gezondheid als fundamenteel recht dus en ook een plicht voor Staten om alles te doen wat nodig is om dat recht volledig te realiseren, in elk geval mede door in alle opzichten de leefomgeving daartoe te verbeteren. Bescherming is dus vereist, positieve actie is vereist en verbeteren is vereist.

²⁴ Verenigde Naties, Algemene Vergadering, Resolutie 217 A, *Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens*, 10 december 1948.

47. Het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten²⁵ heeft onder meer tot taak analyses en commentaren op de bepalingen van laatstbedoeld verdrag te leveren. Dat zijn de *General Comments* die gelden als de meest gezaghebbende uitleg van de bepalingen van het verdrag, waarvan de rechter niet zomaar kan afwijken.²⁶ Het Comité wijdde haar *General Comment* 14 van 11 augustus 2000 volledig aan artikel 12.²⁷ Het VN-comité overweegt in paragraaf 1:

“Health is a fundamental human right indispensable for the exercise of other human rights. *Every human being is entitled to the enjoyment of the highest attainable standard of health conducive to living a life in dignity.*” (cursivering toegevoegd)

In paragraaf 4, maar niet alleen daar, overweegt het Comité dat een gezonde leefomgeving, *healthy environment*, één van de bepalende elementen van het recht op gezondheid is. Verder overweegt het Comité in paragraaf 36:

“[...] States are also required to adopt measures against environmental [...] health hazards and against any other threat as demonstrated by epidemiological data. For this purpose they should formulate and implement national policies aimed at *reducing and eliminating pollution of air, water and soil, [...]*” (cursivering toegevoegd)

48. Teneinde te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit deze internationale verdragen reguleren staten over de hele wereld het dagelijks leven door middel van verdragen en wetten en het treffen van allerlei maatregelen op het gebied van het milieu, voedsel- en drugsveiligheid, gezondheidszorg, arbeidsrecht, etc. Al deze inspanningen hebben gemeen dat één van de doelstellingen van deze handelingen is om zowel het recht op leven als het recht op gezondheid, waaronder begrepen een gezonde leefomgeving, *effectief* te beschermen. Bovendien tonen deze inspanningen de cruciale rol die overheden spelen met betrekking tot de effectieve implementatie van het recht op gezondheid. De desbetreffende taak en de bijbehorende verplichtingen rusten ook op de

25 Opggericht door middel van IVESCR Resolutie 1985/17 van 28 mei 1985, om toezichtfuncties als in de artikelen 21 en 22, zoals toegewezen aan de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties uit te voeren.

26 Een dergelijke gezaghebbendheid is destijds ook door de Centrale Raad van Beroep aangenomen in een procedure waarin weliswaar niet dit Comité aan de orde was maar wel het “zuster-Comité”, het *Human Rights Committee*, ingesteld bij het BuPo-verdrag; zie: ECLI:NL:CRVB:2006:AY5560, uitspraak van 21 juli 2006: “Hoewel deze Inzichten [van het Comité, adv.] formeel gesproken niet bindend zijn is de Raad van oordeel dat inzichten van een internationaal comité op het gebied van de mensenrechten in het algemeen als een gezaghebbend oordeel aangemerkt moeten worden, waaraan in procedures als de onderhavige bijzondere betekenis toekomt. *Van een dergelijk oordeel kunnen nationale rechterlijke instanties slechts afwijken wanneer sprake is van zwaarwegende redenen die zulks kunnen rechtvaardigen.*” (cursivering toegevoegd; het ging hier om “inzichten” in een geschil tussen Nederland en een ‘klager’, maar het is niet zo dat de gezaghebbendheid van het Comité in zijn *General Comments* van mindere waarde is dan in zijn uitspraken op ingediende klachten)

27 VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten, General Comment No. 14, The right to the highest attainable standard of health (art. 12 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 11 Augustus 2000, E/C.12/2000/4.

Staat der Nederlanden. Overigens gaan eisers er van uit dat gedaagde dit niet zal betwisten.

49. In het zojuist aangehaalde *General Comment* geeft het Comité ook een overzicht van situaties waarin sprake is van schending van het recht op gezondheid. De navolgende citaten laten zien dat de verplichtingen die uit het verdrag voortvloeien niet makkelijk te licht kunnen worden opgevat, zeker indien wordt bedacht dat de slechte luchtkwaliteit waarover deze zaak gaat ook door gedaagde zelf, bij monde van de verantwoordelijke Staatssecretaris herhaaldelijk als “sluipmoordenaar” wordt aangeduid, wat ook volgens eisers een adequate omschrijving is:

“49. Violations of the right to health can also occur through *the omission or failure of States to take necessary measures arising from legal obligations*. [...]

Violations of the obligation to respect

50. Violations of the obligation to respect are those State actions, policies or laws that contravene the standards set out in article 12 of the Covenant and are likely to result in *bodily harm, unnecessary morbidity and preventable mortality*. [...]

Violations of the obligation to protect

51. Violations of the obligation to protect follow from *the failure of a State to take all necessary measures to safeguard persons within their jurisdiction from infringements of the right to health by third parties*. [...]” (cursiveringen toegevoegd)

Recht op gezondheid – Raad van Europa

50. Ook in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is al geruime tijd aanvaard dat er in het kader van ofwel de bescherming van het recht op eerbiediging van privé leven, familie- en gezinsleven (‘privacy’ artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)), ofwel het recht op leven (artikel 2) ofwel het voorkomen van een onmenselijke behandeling (artikel 3) positieve verplichtingen op de bij het Verdrag aangesloten Staten rusten teneinde de met het Verdrag gegeven rechten effectief te garanderen. Het voorkomen van gevaarstelling is daarbij een belangrijk onderdeel van het effectueren van de beoogde bescherming.
51. De hier bedoelde ontwikkeling tekende zich af middels “mijlpaalarresten” van het Europees Hof zoals *López Ostra v. Spain*, no. 16798/90, 9 december 1994, *Guerra and Others v. Italy*, no. 14967/89, 19 februari 1998 en *Öneryıldız v. Turkey* [GC], no. 48939/99, 30 november 2004. In de laatstbedoelde zaak gaf het Hof de principiële benadering met de overweging:

“Principles relating to the prevention of infringements of the right to life as a result of dangerous activities: the substantive aspect of Article 2 of the Convention

89. The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 (see paragraph 71 above) **entails above all a primary duty on the State to put in place a legislative and administrative framework designed to provide effective deterrence against threats to the right to life** (see, for example, *mutatis mutandis*, *Osman*, cited above, p. 3159, § 115; *Paul and Audrey Edwards*, cited above, § 54; *İlhan v. Turkey* [GC], no. 22277/93, § 91, ECHR 2000-VII; *Kılıç v. Turkey*, no. 22492/93, § 62, ECHR 2000-III; and *Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, § 85, ECHR 2000-III).

90. This obligation indisputably applies in the particular context of dangerous activities, where, in addition, special emphasis must be placed on regulations geared to the special features of the activity in question, **particularly with regard to the level of the potential risk to human lives**. They must govern the licensing, setting up, operation, security and supervision of the activity and **must make it compulsory for all those concerned to take practical measures to ensure the effective protection of citizens whose lives might be endangered by the inherent risks**.

Among these preventive measures, particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The Grand Chamber agrees with the Chamber (see paragraph 84 of the Chamber judgment) that this right, which has already been recognised under Article 8 (see *Guerra and Others*, cited above, p. 228, § 60), may also, in principle, be relied on for the protection of the right to life, particularly as this interpretation is supported by current developments in European standards (see paragraph 62 above).

In any event, the relevant regulations must also provide for appropriate procedures, taking into account the technical aspects of the activity in question, for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels.” (nadruk toegevoegd)

- 52.** In de zojuist aangehaalde zaak ging het om gebeurtenissen die lokaal plaatsvonden en die de gezondheid en de levens van de omwonenden daadwerkelijk in gevaar brachten, maar principieel is er geen verschil met de onderhavige zaak waarin de gevaarzetting volledig bekend is en onder verantwoordelijkheid van gedaagde wordt voorspeld, gemeten en vastgesteld, waardoor de levensgevaarlijke aard van die gevaarzetting, met duizenden “vroege” doden per jaar en een veelvoud van ernstig zieke mensen in de aan die te vroege dood voorafgaande jaren als tussen partijen vaststaand kan worden aangenomen; niet voor niets spreekt de voor de Luchtkwaliteit verantwoordelijke Staatssecretaris over slechte luchtkwaliteit als de “sluipmoordenaar”. Het enige verschil met de zaken die tot de aangehaalde rechtspraak hebben geleid, is dat de gevaarzetting zich in de onderhavige zaak niet tot een lokaal incident beperkt, maar zich landelijk voordoet onder het toezicht van gedaagde, dat wil zeggen: rechtens onder verantwoordelijkheid van gedaagde.

53. Iets dergelijks geldt voor de Italiaanse zaak waarin het Hof tot schending van artikel 8 concludeerde en daarbij verder voortbouwde op de uitgangspunten die het Hof in de hierboven aangehaalde *Öneryildiz*-uitspraak hanteerde. Het ging in die zaak opnieuw om afvalproblematiek, waarbij de Staat zijn verantwoordelijkheid ter zake had geprivatiseerd:

“110. The collection, treatment and disposal of waste are without a doubt dangerous activities (see, *mutatis mutandis*, *Oneryildiz*, cited above, § 71). **That being so, the State was under a positive obligation to take reasonable and adequate steps to protect the right of the people concerned to respect for their homes and their private life and, more generally, to live in a safe and healthy environment** (see *Tătar*, cited above, § 107). Regard must also be had to the margin of appreciation the States enjoy in the choice of the concrete means they use to fulfil their positive obligations under Article 8 of the Convention (see *Fadeyeva v. Russia*, no. 55723/00, § 96, ECHR 2005-IV). In the present case, from 2000 to 2008 the waste treatment and disposal service was entrusted to private companies, while the waste collection service in the municipality of Somma Vesuviana was provided by several publicly owned companies. **The fact that the Italian authorities handed over the management of a public service to third parties does not relieve them of the duty of care incumbent on them under Article 8 of the Convention** (see *López Ostra*, cited above, §§ 44-58).

111. The Court notes that from May 2008 the Italian State took various measures and initiatives to overcome the difficulties in Campania, and that the state of emergency declared there on 11 February 1994 was lifted on 31 December 2009. The respondent Government acknowledged the existence of a crisis situation, it is true, but it classified that situation as *force majeure*. **In this connection the Court will simply reiterate the terms of Article 23 of the Articles of the United Nations International Law Commission on State responsibility for internationally wrongful acts, according to which “force majeure is “an irresistible force or ... an unforeseen event, beyond the control of the State, making it materially impossible in the circumstances to perform [an international] obligation”. ... Regard also being had to the conclusions of the Court of Justice of the European Union in case no. C-297/08, cited above, the Court considers that the circumstances relied on by the Italian State cannot be considered as force majeure.**

112. In the Court’s opinion, even assuming, as the Government have affirmed, that the acute phase of the crisis lasted only five months – from the end of 2007 to May 2008 – and in spite of the margin of appreciation left to the respondent State, **there is no denying that the protracted inability of the Italian authorities to ensure the proper functioning of the waste collection, treatment and disposal service adversely affected the applicants’ right to respect for their homes and their private life, in violation of Article 8 of the Convention in its substantive aspect.”** (*Di Sarno e.a. v. Italië*, no.

Concrete normering van luchtverontreiniging

54. Uit al het voorgaande volgt dat eisers gedaagde verwijten zijn verplichting jegens hen, strekkende tot effectieve bescherming van hun recht op leven, hun recht op gezondheid en op een gezonde leefomgeving, hun recht op eerbiediging van hun familie- en privéleven, niet na te komen. Uiteraard moet een dergelijk verwijt wel handen en voeten hebben opdat de rechter tot vaststelling van dat nalaten kan komen. Die concretisering ontleent eisers primair aan de door de Wereldgezondheidsorganisatie in 2005 opgestelde *guidelines* voor verontreinigende stoffen die op zich zelf schadelijk zijn voor de gezondheid en tegelijkertijd kunnen dienen als algemene indicator voor de schadelijkheid van luchtvervuiling als geheel. In subsidiaire zin gelden de met en krachtens, aanvankelijk, Richtlijn 1999/30/EG en, inmiddels, Richtlijn 2008/50/EG gegeven regels en grenswaarden, die ook in de Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd.

VN – de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)

55. De Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, verder WHO) houdt zich al zeer geruime tijd met de dodelijke problematiek van deze luchtverontreiniging bezig. De WHO heeft al geruime tijd geleden *guidelines* geformuleerd die strenger zijn dan de hierna te bespreken “grenswaarden” die door de EU voor alle lidstaten bindend zijn vastgelegd. Gedaagde haalt de Europese grenswaarden niet, laat staan dat gedaagde er voor zorgt de inwoners van Nederland te beschermen tot een door de WHO vastgesteld beschermingsniveau.
56. In 2005 stelde de WHO een update vast van de *WHO Air quality guidelines*. De Samenvatting van dit rapport wordt overgelegd (**productie 10**, zie voor de onderhavige problematiek in het bijzonder pagina’s 5 t/m 13 en 16 en 17).²⁸ Deze samenvatting bevat overigens ook een korte en heldere samenvatting van de aard van de problematiek en van de noodzaak tot het treffen van maatregelen. Relevant is dat wordt vastgesteld:

“The WHO AQGs are based on the now extensive body of scientific evidence relating to air pollution and its health consequences.” (pagina 7 linkerkolom, 2e alinea)

Dat is temeer relevant omdat inmiddels binnen “de” wetenschap, ook binnen Europa,

28 WHO Air quality guideline for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide, Global update 2005

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69477/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf

zie ook: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/beoordelen/grenswaarden/>
en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/en/>

consensus bestaat dat de WHO normen de beste onderbouwing vormen voor het beschermen van de gezondheid van de mens. Dit wordt onder meer bevestigd in een tamelijk recente bijdrage van een groot aantal Europese wetenschappers onder de titel *Clean air in Europe: beyond the horizon?*, waarin zij over fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}) onder meer overwegen:

“The WHO Air Quality Guidelines, set in 2005, are based on the research available at that time. Recent European investigations, funded by the EU, fully support those guideline values. WHO was recently awarded the annual European Lung Foundation Award for introducing these outdoor air quality limits to protect the health of citizens across the world.”²⁹

57. De WHO geeft de volgende adviesnormen voor jaargemiddelde concentraties (in de middelste kolom ter vergelijking de Europese grenswaarden:

	Europese grenswaarden	WHO guidelines
PM _{2,5} µg/m ³ jaargemiddelde	25 per 1 januari 2015 (20 per 1 januari 2020)	10
PM _{2,5} µg/m ³ 24-uurs gemiddelde		25
PM _{2,5} Gemiddelde blootstellingsconcentratie in steden, jaargemiddeld (obv metingen stedelijke achtergrondlocaties)	20	
PM ₁₀ jaargemiddelde µg/m ³	40	20
PM ₁₀ Daggemiddelde µg/m ³ (mag max. 35 keer per jaar worden overschreden)	50	50
NO ₂ jaargemiddelde µg/m ³	40	40
NO ₂ Uurgemiddelde (mag max. 18 keer per jaar worden overschreden)	200	200

58. Ook de voor luchtkwaliteit verantwoordelijke bewindspersoon, Staatssecretaris Dijkema, is – zij het niet zonder omhaal van woorden - van oordeel dat de WHO-normen de betere begrenzing vormen:

"Mevrouw Van Veldhoven vraagt of ik bereid ben de WHO-gezondheidsnormen voor luchtkwaliteit over te nemen. Onze wettelijke norm wordt bepaald door de huidige Europese grenswaarden. Wij zetten nu geen kop op onze wetgeving, maar wij zijn inderdaad nog niet klaar. *Ook onder de normen treden overigens gezondheidseffecten op.* Daarom blijven wij samen met andere overheden ook onder de normen werken aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. *Op die manier werken wij toe naar de WHO-streefwaarden. Het*

antwoord op de vraag van mevrouw Van Veldhoven is dus eigenlijk ja."³⁰
(cursivering toegevoegd)

De Staatssecretaris erkent hiermee ook dat het nog niet aanwezig zijn van een “kop op onze wetgeving” niet meebrengt dat er ‘dus’ ook geen schadelijke effecten zijn en ook niet betekent dat er voor Nederland ‘dus’ geen rechtens relevante verplichting zou bestaan daar iets aan te doen.

- 59.** Eisers stellen de WHO-normen voorop omdat zij in de eerste plaats van oordeel zijn dat een zorgvuldig handelende overheid, die al minimaal elf jaren met deze normen bekend is, de kwaliteit van het leefmilieu al lang op dat niveau had behoren te brengen, hetgeen ook voor gedaagde behoort te gelden, mede vanuit de op gedaagde rustende zorgplicht. In de tweede plaats moet gelden dat vanuit het perspectief van de WHO-*guidelines* de binnen de Europese Unie vastgelegde – en in de Nederlandse wetgeving opgenomen - normen op zijn minst integraal gerespecteerd dienen te worden inclusief de op grond van het voorzorgs- en preventiebeginsel in acht te nemen extra marge. Een en ander komt in het navolgende aan de orde.
- 60.** Overigens tekent zich inmiddels een wetenschappelijke consensus af die inhoudt dat de WHO *guidelines* voor NO₂ inmiddels door de stand van de wetenschappelijke kennis achterhaald zijn. Sinds enkele jaren is bekend dat NO₂, onafhankelijk van fijnstof, ernstige gezondheidsschade kan opleveren:

“Long-term exposure to particulate air pollution (PM₁₀) and NO₂ was associated with nonaccidental mortality, mortality from respiratory diseases, and lung cancer mortality in our study population of 7 million adults. Furthermore, PM₁₀ was associated with cardiovascular mortality. Associations with PM₁₀ were robust to adjustment for NO₂, and associations of NO₂ with nonaccidental and lung cancer mortality remained after adjustment for PM₁₀.”
(p. 703, conclusions)³¹

Over hetzelfde onderwerp, met iets transparanter taalgebruik, meldde het NRC het volgende:

“Mensen in Nederland leven gemiddeld vier maanden korter door luchtverontreiniging met stikstofdioxide. Dat is voor het eerst onomstotelijk vastgesteld in een vandaag verschenen publicatie van het RIVM in Bilthoven. Onderzoekers maakten gebruik van een ongekend groot gegevensbestand.

30 Algemeen Overleg Leefomgeving, 11 februari 2016, TK, vergaderjaar 2015–2016, 30 175, nr. 236, pagina 20. URL: [Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 11 februari 2016, over Leefomgeving\(PDF\)](#)

31 *Air Pollution and Mortality in Seven Million Adults: The Dutch Environmental Longitudinal Study (DUELS)*. Paul H. Fischer, Marten Marra, Caroline B. Ameling, Gerard Hoek, Rob Beelen, Kees de Hoogh, Oscar Breugelmans, Hanneke Kruize, Nicole A.H. Janssen, and Danny Houthuijs. *Environ Health Perspect*; DOI:10.1289/ehp.1408254. (pdf-versie: <http://ehp.niehs.nih.gov/wp-content/uploads/123/7/ehp.1408254.alt.pdf>)

Lange blootstelling beneden de Europese norm is al schadelijk. De verloren levensmaanden komen bovenop de al bekende levensbekorting met ongeveer 9 maanden door blootstelling aan fijnstof.”³² (**productie 11**)

61. Het Europees Milieuagentschap berekende in 2015 dat er jaarlijks in Nederland 31.000 levensjaren verloren gaan door blootstelling aan NO₂ concentraties (voor fijnstof 112.700; voor ozon 2.700). De schatting voor NO₂ wordt conservatief geacht, aangezien pas effecten zijn berekend voor concentraties boven de 20 µg /m³, terwijl er onder de 20 µg /m³ ook gezondheidseffecten optreden.³³
62. Vanuit gezondheidkundige overwegingen bestaat derhalve geen enkele reden de EU grenswaarden of de WHO guidelines voor NO₂ als afdoende beschermend te blijven beschouwen en dus op 40 µg/m³ te handhaven. Het is aannemelijker dat een begrenzing tot 20 µg/m³ nodig is om in ieder geval een groot deel van de gezondheidsschade te verminderen. Deze waarde is dan ook opgenomen in een voorstel voor nieuwe gezondheidkundige grenswaarden voor luchtkwaliteit, onderschreven door onder andere KWF Kankerbestrijding, Longfonds, Long Alliantie Nederland en de European Respiratory Society³⁴. Wat de status daarvan ook moge zijn, in elk geval onderstrepen deze nieuwe inzichten dat er werkelijk geen enkele aanvaardbare reden is om toe te staan dat de 40 µg/m³ waar ook in Nederland wordt overschreden en dat het – ook vanuit deze optiek – geboden is de eerder genoemde voorzorgs- c.q. preventie marge van 25 % aan te houden en dus uit te gaan van 30 µg/m³.

EU – regelgeving

63. Al in 1999 stelde “Europa” ter bescherming van de gezondheid regels vast. Ter zake werden de in het voorgaande al behandelde “grenswaarden” vastgesteld middels Richtlijn 1999/30/EG van de Raad.³⁵ De richtlijn definieerde “grenswaarde” als:

“een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden” (art 2 (5))

64. Voor NO₂ werd in Bijlage II sub I een grenswaarde van 40 microgram per m³ vastgesteld, aan welke waarde per 1 januari 2010 moest worden voldaan. Voor PM₁₀ werd ook een grenswaarde van 40 microgram per m³ vastgesteld, aan welke waarde per

32 <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/12/rivm-vindt-bewijs-vuile-lucht-kost-nederlanders-levensmaanden-a1417926>

33 EEA. Air quality in Europe — 2015 report. ISSN 1977-8449. EEA Report No 5/2015. http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-20152016-07-19_concept_Dagvaarding.docm. Tabel op pagina 43; pdf: http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015/at_download/file.

34 <https://milieudefensie.nl/publicaties/brieven/oproep-aan-de-tweede-kamer-voor-een-nieuwe-ambitie-op-luchtkwaliteit>

35 PB L 163 van 29.6.1999, blz. 41

1 januari 2005 moest worden voldaan (Bijlage III, Fase 1). Voor deze laatste stof werd ook een Fase 2 voorzien, waarin de norm strenger zou worden (20 microgram per m³) en aan welke grenswaarde per 1 januari 2010 zou moeten zijn voldaan.

- 65.** In het kader van onder meer een stroomlijning van de luchtkwaliteitsregeling werd de Richtlijn uit 1999 vervangen en samen met de vervanging van drie andere richtlijnen ondergebracht in de nieuwe Richtlijn 2008/50/EG, welke Richtlijn ook vandaag nog van kracht is (zie productie 1). Deze nieuwe Richtlijn had een soortgelijke doelstelling als zijn voorgangers en gaf als eerste doel:

“doelstellingen voor de luchtkwaliteit te omschrijven en vast te stellen die bedoeld zijn om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen;” (art 1(1))

Het gaat dus om bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu als geheel tegen schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. De nieuwe (huidige) richtlijn bevat dezelfde grenswaarden met dezelfde ingangsdatum als de voorgaande.

- 66.** De Richtlijn laat in de definitie van “grenswaarde” geen onduidelijkheid bestaan over de status en betekenis van de grenswaarden en de bijbehorende ingangsdatum:

“een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld *met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen* en dat *binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt* en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;” (art 2 (5), cursivering toegevoegd)

- 67.** Het gaat dus niet om een soort streefwaarde en het gaat ook niet om “je best doen”: het met de grenswaarde gedefinieerde maximumniveau “moet worden bereikt” binnen de vastgestelde termijn. Inmiddels had het Hof van Justitie van de Europese Unie gelegenheid zich over het karakter van de grenswaarden uit te laten:

“evenwel bepaalt artikel 13, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/50 met betrekking tot zwaveldioxide, PM₁₀, lood en koolmonoxide weliswaar dat de lidstaten ervoor ‘zorgen’ dat de niveaus van de grenswaarden niet worden overschreden, maar vermeldt de tweede alinea van deze bepaling dat deze grenswaarden wat stikstofdioxide en benzeen betreft ‘niet mogen worden overschreden’ vanaf het vastgestelde uiterste tijdstip, hetgeen overeenkomt met een resultaatsverplichting.”³⁶

36 ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (C-404/13), arrest van 19 november 2014, r.o. 30

Met andere woorden, het niveau dat ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu is gedefinieerd dient per de vastgestelde datum gehaald te zijn en mag vanaf dat moment niet meer worden overschreden.

68. Niet zonder belang is, dat met deze definitie is vastgesteld dat de grenswaarde ‘op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld’. Met andere woorden, het gaat hier niet om een of andere politieke wenselijkheid, maar om een door wetenschappelijke inzichten geboden beschermingsniveau. Dit betekent ook dat gedaagde – en in de visie van eisers ook de rechter - bij de toepassing van deze grenswaarden de ogen niet mag sluiten voor wetenschappelijke inzichten die uitwijzen dat een beter beschermingsniveau is geboden dan het door de richtlijn voorgeschreven niveau.

derogatie

69. Zojuist werd al verwezen naar de Nederlandse lobby die de strengere normering voor PM₁₀ buiten de regeling wist te houden, diezelfde lobby resulteerde ook in het opnemen van een uitzonderingsregime in de Richtlijn. Artikel 22 bepaalt dat en onder welke voorwaarden door een Lidstaat, kort gezegd, uitstel kan worden gevraagd en eventueel verkregen (in het jargon heet dat uitstel “derogatie”). Het artikel regelt dat het verzoek daartoe bij de Commissie moet worden ingediend en dat de Commissie daarop binnen een bepaalde termijn dient te beslissen. Nederland behoorde bij de eerste landen die een dergelijk verzoek indiende.
70. Uit het vragen van die derogatie blijkt overigens dat Nederland goed begrepen heeft dat het hier om aan vastgestelde tijdstippen gekoppelde resultaatsverplichtingen gaat. Er kan dan ook in deze zaak van worden uitgegaan dat het karakter van resultaatsverplichting tussen partijen niet ter discussie staat.
71. Het derogatieverzoek van Nederland had betrekking op de ingangsdatum voor de maximale PM₁₀-waarde (was 1 januari 2005) en voor de maximale NO₂ -waarde (was 1 januari 2010). De Commissie besliste op 7 april 2009 op het verzoek en wees het verzoek gedeeltelijk toe (**productie 12**). Dit zijn voor NO₂ respectievelijk fijnstof de voor deze zaak meest relevante passages uit het Besluit:

“(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 NO₂-grenswaarde tegen 31 december 2014 in de zones 1 tot en met 8 kan worden bereikt.

(24) Op basis daarvan vindt de Commissie dat er geen bezwaar moet worden gemaakt tegen het uitstel tot en met 31 december 2014 van de toepassing van de jaarlijkse grenswaarde voor NO₂ in de zones 1 tot en met 8.”

en

“(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 tegen 10 juni 2011 in alle betreffende luchtkwaliteitszones kan worden bereikt.

(40) Op basis van de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte informatie vindt de Commissie dat er geen bezwaar moet worden gemaakt tegen de vrijstelling van de verplichting om de dagelijkse grenswaarde voor PM₁₀ toe te passen voor alle in de bijlage opgenomen luchtkwaliteitszones en de jaarlijkse grenswaarde voor de zones 2, 3, 4 en 6.”

72. Het daartegen door onder meer eiseres Milieudefensie gerichte bezwaar werd (na een Luxemburgs procedureel intermezzo dat hier niet verder besproken behoeft te worden) bij beslissing van 22 oktober 2012 door de Europese Commissie verworpen (**productie 13**). Niet alleen uit de tekst van de Richtlijn, maar ook uit de zojuist aangehaalde beslissingen van de Commissie volgt dat daarmee de finaliteit van de voor beide stoffen gegeven nieuwe (uitgestelde) einddata nog harder is dan deze toch al was voor de oorspronkelijke in de richtlijn vastgelegde einddata. In dat verband wijzen eisers nog op de navolgende passages uit laatstbedoelde beslissing van de Commissie:

I.

“Op grond van artikel 13 van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de grenswaarden niet worden overschreden ‘in de gehele zones en agglomeraties’. Een dergelijke bepaling houdt een *resultaatsverplichting* in die overal geldt, behalve op de in bijlage III, deel A, punt 2, bedoelde locaties.” (p. 2) (cursivering toegevoegd)

Voor zover gedaagde ooit al had kunnen/mogen twijfelen over de vraag of het hier een resultaatsverplichting betreft (in de visie van eisers is daarvoor overigens nooit een rechtens relevante reden voor geweest), zou gedaagde er toch op zijn allerlaatst per 22 oktober 2012 mee hebben moeten rekenen, dat het dat daadwerkelijk is.

II.

“Uit dit beginsel [het beginsel van loyale samenwerking, adv.] volgt dat de Commissie, tenzij zij het tegendeel kan bewijzen, de officiële door de lidstaten verstrekte informatie betrouwbaar acht en zij haar in artikel 22 bedoelde besluiten tot uitstel doorgaans op deze informatie baseert.” (p. 3)

en

III.

“De beschikking van de Commissie was gebaseerd op het in artikel 4, lid 3, van het EU-verdrag neergelegde beginsel van loyale samenwerking en heeft

legitieme verwachtingen ten aanzien van de adequaatheid van het nationale luchtkwaliteitsplan gewekt. De beschikking is duidelijk gebaseerd op de door de betrokken lidstaat verstrekte informatie en lijkt op die basis juridisch correct te zijn.” (p. 6, cursivering toegevoegd)

Met andere woorden, de derogatie werd aan Nederland verleend omdat Nederland destijds de Commissie de overtuiging gaf dat de grenswaarden ook daadwerkelijk aan het einde van het uitstel bereikt zouden *zijn*.

IV.

“De resultaten van de interne herziening bevestigen dat op het moment van de beschikking leek te zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 22, leden 1 en 2, van de richtlijn, hoewel een aantal recentere bevindingen wijzen op potentiële tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het nationale luchtkwaliteitsplan, die in nauwe samenwerking met de betrokken lidstaat zullen moeten worden gevolgd en beoordeeld.” (p. 7)

Met andere woorden: al op 22 oktober 2012 waarschuwde de Commissie gedaagde dat het misschien allemaal niet conform *het te behalen resultaat* zou gaan uitpakken.

- 73.** In het feitelijk deel van deze dagvaarding is aangetoond dat Nederland voor fijnstof, waarvoor de middels derogatie uitgestelde ingangsdatum 10 juni 2011 (was 1 januari 2005) was geworden al jaren niet, althans niet overal, wordt gehaald en binnen afzienbare tijd ook niet overal in Nederland zal halen. Ook voor NO₂ staat vast dat de middels derogatie uitgestelde ingangsdatum van 1 januari 2015 (was 1 januari 2010) niet overal is gerealiseerd en dat deze volgens het RIVM zelfs in 2020 nog niet overal gerealiseerd zal zijn. Daarmee staat vast dat Nederland ter zake al geruime tijd zijn (resultaats-)verplichtingen uit de Europese Richtlijn schendt en deze verplichtingen ook de komende jaren zal blijven schenden. Aldus bezien is er rechtens dan ook geen enkele reden voor Nederland om zich al die tijd niet aan zijn verplichtingen, die mede ten behoeve van de bescherming van eisers zijn aangegaan en vastgesteld, te houden en verder ook op dit moment nog af te blijven koersen op verdere verlenging van die met het geldende recht strijdige situatie.
- 74.** De kern-elementen van het grenswaarden systeem (precieze waarden en precieze ingangsdata) plus het karakter van resultaatsverbintenis zijn dermate concreet en nauwkeurig geformuleerd, dat deze zonder meer als rechtstreeks werkend mogen worden aangeduid. Dat de grenswaarden expliciet ten behoeve van de gezondheid van de mens en van de kwaliteit van het milieu als geheel zijn vastgesteld, bevestigt dat elk van de eisers zich rechtstreeks op deze normen mag en kan beroepen. Overigens heeft het Hof van Justitie zich ter zake ook al uitgesproken en bepaald dat “personen of rechtspersonen” bij de rechter terecht moeten kunnen om een actieplan zoals opgenomen in de Richtlijn af te dwingen:

“Uit het voorgaande volgt dat natuurlijke personen of rechtspersonen die rechtstreeks worden getroffen door een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, moeten kunnen bewerkstelligen, in voorkomend geval door beroep in te stellen bij de bevoegde rechterlijke instanties, dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zich een dergelijke dreiging voordoet, een actieplan opstellen.”
(Janecek / Freistaat Bayern (C-237/07), arrest van 25 juli 2008, r.o. 39)

en, in r.o. 42:

“Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62 [lees: artikel 24 van Richtlijn 2008/50/EG, adv.]³⁷ aldus moet worden uitgelegd dat bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden of alarmdrempels, particulieren die rechtstreeks worden getroffen, moeten kunnen bewerkstelligen dat de bevoegde nationale autoriteiten een actieplan opstellen, ook wanneer zij, krachtens nationaal recht, beschikken over andere mogelijkheden om deze autoriteiten maatregelen te doen uitvaardigen ter bestrijding van luchtverontreiniging.”

In de Janecek-zaak ging het om toepassing van het voormalige artikel 7, lid 3, van richtlijn 96/62, wat tegenwoordig in min of meer gelijke bewoordingen artikel 24 van de nu vigerende richtlijn is. In de onderhavige zaak gaat het eisers om een uitspraak waarin gedaagde wordt opgedragen alle benodigde maatregelen te nemen teneinde binnen de gevorderde termijn aan de grenswaarden, versterkt met een marge, te voldoen althans een luchtkwaliteitsplan conform artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG op te stellen. Niet valt in te zien dat een dergelijke vordering niet onder dezelfde rechtsbescherming valt als hetgeen in Janecek aan de orde was.

- 75.** Gedaagde heeft overigens de Europese Richtlijn omgezet in Nederlandse regelgeving zodat het vermoedelijk niet nodig is op dit punt aan een rechtstreekse werking-discussie toe te komen.

Omzetting Richtlijn 2008/50/EG naar Nederlands recht

- 76.** Gedaagde heeft beoogd Richtlijn 2008/50/EG met titel 5.2 Luchtkwaliteitseisen van de Wet milieubeheer in de Nederlandse wetgeving te implementeren. De wet geeft als definitie van “grenswaarde”:

37 zie Bijlage XVII (concordantietabel) bij Richtlijn 2008/50/EG

“kwaliteitsniveau met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;” (art. 5.7, eerste lid, cursivering toegevoegd)

Ter herinnering, zoals in het voorgaande al werd vermeld, de definitie die de Richtlijn geeft:

*“een niveau **dat op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;”*** (art 2 (5), nadruk en cursivering toegevoegd)

Vreemd genoeg is het hier vetgedrukte deel van de Richtlijn-definitie niet in de Nederlandse wettekst terechtgekomen, hetgeen een wijziging in vergelijking met de Richtlijn impliceert. Eisers gaan er in deze dagvaarding vanuit dat voor de juiste toepassing van deze regelgeving in Nederland de Richtlijn-tekst doorslaggevend is. Gezien de mate van nauwkeurigheid en concreetheid van de tekst van de richtlijn is deze, in elk geval op dit onderdeel, rechtstreeks werkend. Eisers herhalen hier wat zij in het voorgaande bij de bespreking van de definitie in de Richtlijn stelden:

“Niet zonder belang is, dat met deze definitie is vastgesteld dat de grenswaarde ‘op basis van wetenschappelijke kennis wordt vastgesteld’. Met andere woorden, het gaat hier niet om een of andere politieke wenselijkheid, maar om een door wetenschappelijke inzichten geboden beschermingsniveau. Dit betekent ook dat gedaagde – en in de visie van eisers ook de rechter - bij de toepassing van deze grenswaarden de ogen niet mag sluiten voor wetenschappelijke inzichten die uitwijzen dat een beter beschermingsniveau is geboden dan het door de richtlijn voorgeschreven niveau.”

Het gegeven dat gedaagde uiterekend de hier cruciale woorden niet in de wettekst heeft overgenomen betekent, mede gelet op de rechtstreekse werking, natuurlijk niet dat deze toch niet als onderdeel van de definitie moeten worden opgevat, met de daarbij horende consequentie van dien.

77. In bijlage 2 bij de Wet milieubeheer zijn de grenswaarden gegeven. Voor NO₂ 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie met als ingangsdatum “uiterlijk 1 januari 2010”. (Voorschrift 2.1, eerste lid sub b) Voor PM₁₀ ook 40 microgram per m³; (Voorschrift 4.1 eerste lid) de Bijlage bevat geen uiterste datum omdat deze (1 januari 2005) al verstreken was bij het vaststellen van Titel 5.2). Voor PM_{2,5} is de grenswaarde op 25 microgram per m³ gesteld, met ingang van 1 januari 2015 (Voorschrift 4.4).

78. De wet geeft een centrale rol aan de Minister van Infrastructuur en Milieu:

“Onze Minister stelt, 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 opgenomen grenswaarde die op of na het daarbij behorende tijdstip wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, een programma vast dat gericht is op het bereiken van die grenswaarde. Het programma heeft betrekking op een daarbij aan te geven periode van vijf jaar.”
(tekst artikel 5.12, eerste lid)

Het gaat dus om “overschrijding” of “dreigende overschrijding”. Daarmee is ook duidelijk dat het hier mede om preventief optreden gaat en dat daarbij het voorzorgsbeginsel in acht dient te worden genomen (“dreigende” overschrijding).

79. Nederland heeft als centraal instrument gekozen voor een “programma” en niet voor een “luchtkwaliteitsplan”. De Richtlijn 2008/50/EG rept niet over een “programma”, maar uitsluitend over “luchtkwaliteitsplannen” (Artikel 2(8) en artikel. De Richtlijn bevat bovendien – anders dan de Nederlandse regeling - niet de vijf jaar-termijn voor de levensduur van een ‘plan’.

80. De “Plannen” die Titel 5.2 wél kent worden in artikel 5.7 niet gedefinieerd en gelden uitsluitend voor de periode voorafgaand aan de datum waarop aan de desbetreffende grenswaarde voldaan moet zijn: het plan moet aangeven hoe “voldaan *zal* worden aan de desbetreffende in de bijlage genoemde grenswaarde, *binnen* de voor die waarde gestelde termijn” (Artikel 5.9, eerste lid, cursief toegevoegd). Omdat de termijnen waarover het in de onderhavige zaak gaat al verstreken zijn komt aan deze “plannen” inmiddels dus geen betekenis meer toe. Het is dan ook slechts terzijde dat nog wordt opgemerkt dat de in artikel 5.9 voorziene plannen steeds binnen het door de Minister krachtens artikel 5.12 vast te stellen programma dienden te passen, waarmee de centrale verantwoordelijkheid van de Minister voor het realiseren van de met de Europese Richtlijn en met Titel 5.2 beoogde doelen.

81. In het navolgende bespreken eisers de wijze waarop gedaagde uitvoering heeft gegeven aan de middels Titel 5.2 in het leven geroepen verplichting om een “programma” vast te stellen.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

82. Gedaagde heeft het in artikel 5.12 eerste lid bedoelde programma de benaming Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (verder: NSL) gegeven. Het gaat hier om wat de naam zegt: een *samenwerkingsprogramma*, waarin de centrale en decentrale overheden door de Minister deelopdrachten krijgen toebedeeld die alles bij elkaar genomen tot het realiseren van de Europese luchtkwaliteitseisen zouden moeten leiden. Aan het programma nemen de niet-centrale overheden op basis van

vrijwilligheid deel. De wet bepaalt dat de looptijd van het programma vijf jaar is, een termijn die de Richtlijn evenmin kent.

- 83.** De Raad van State heeft meerdere malen beslist dat het NSL niet een Besluit is waartegen bestuursrechtelijk beroep open staat:

“2.4.5. [...] Vooropgesteld wordt dat niet het besluit tot vaststelling van het NSL ter beoordeling voorligt. Tegen dat besluit kan ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met onderdeel C, onder 3, van de bijlage bij die wet geen beroep worden ingesteld. Artikel 8:5, eerste lid, van de Awb staat evenwel niet in de weg aan de mogelijkheid van zogeheten exceptieve toetsing van het NSL-besluit aan artikel 5.12 van de Wet milieubeheer en de bij die wet behorende bijlage 2.” (uitspraak van 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9581, 200900883/1/H1, r.o. 2.4.5; vaste rechtspraak, zie bv ook ECLI:NL:RVS:2011:BP0566, 200901660/1/M3, r.o. 2.11.5)

Dit gegeven is onder meer een reden voor eisers om deze zaak bij de civiele rechter aanhangig te maken.

- 84.** De algehele (eind-)verantwoordelijkheid voor het realiseren van de Europese *grenswaarden* berust bij gedaagde en dat blijft ook steeds zo, ongeacht wat in het NSL is vastgelegd. Het Hof van Justitie heeft meerdere keren beslist dat het hebben van een “plan” in de zin van artikel 22 en/of artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG niet in de plaats komt van de verplichting tijdig te voldoen aan de grenswaarden:

“De opvatting volgens welke een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding volledig aan de uit artikel 13, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2008/50 voortvloeiende verplichtingen zou hebben voldaan louter omdat een dergelijk plan is opgesteld, kan evenwel niet worden aanvaard.”³⁸

- 85.** Het enkele hebben van een NSL ontslaat gedaagde dus niet van de verplichting de Europese grenswaarden tijdig volledig te (doen) respecteren. Dat geldt uiteraard al helemaal een NSL dat er – voorzienbaar – niet toe zál leiden dat Nederland tijdig volledig aan de Europese grenswaarden voldoet. Als het RIVM dit voorspelt dat in dat in elk geval in de visie van eisers als “voorzienbaar” aan te merken.
- 86.** Uit de in het voorgaande besproken RIVM monitoringsrapportages blijkt dat sinds 2010 jaar in jaar uit door het RIVM op basis van meetgegevens en berekeningen is gewaarschuwd dat bij het vastgestelde beleid (voornamelijk het NSL) de grenswaarden niet zouden worden gehaald, niet in 2015, maar ook niet in 2020. Het hanteren van het

³⁸ ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (C-404/13), arrest van 19 november 2014, r.o. 42

NSL als hét beleidsvehikel voor het luchtkwaliteitsbeleid, leidt dus niet tot het resultaat waartoe gedaagde zich heeft verplicht en waartoe gedaagde ook zonder meer verplicht is: overal in Nederland tijdig aan de grenswaarden van NO₂ (per 1 januari 2015), PM₁₀ (per 10 juni 2011) en PM_{2,5} (per 1 januari 2015) voldoen. Aldus bezien zou de rol van het NSL, mede gelet op de zojuist aangehaalde rechtspraak, in beginsel verder onbesproken kunnen blijven, ware het niet dat gedaagde al zijn kaarten op het NSL blijft zetten en daarbij bovendien een onjuiste interpretatie geeft van het Europees wettelijk kader.

Oorspronkelijk doel van NSL

- 87.** Het NSL werd in eerste instantie gemaakt ter ondersteuning van het derogatieverzoek ex artikel 22 Richtlijn dat Nederland op 15 juli 2008 bij de Europese Commissie indiende. Met dat verzoek beoogde Nederland vrijstelling te verkrijgen van de PM₁₀ grenswaarde, en wel tot 10 juni 2011, de uiterste datum die de Richtlijn daarvoor geeft (artikel 22 tweede lid). Daarmee beoogde Nederland dus een uitstel van omstreeks 6,5 jaar. En verder beoogde Nederland een uitstel met het maximum van vijf jaren (artikel 22, eerste lid) voor het voldoen aan de PM₁₀ grenswaarde, die in beginsel per 1 januari 2010 gerealiseerd zou moeten zijn. Het verzoek van Nederland werd vrijwel integraal gehonoreerd bij het al besproken Besluit van 7 april 2009 (productie 12).
- 88.** Op zich zou men verwachten dat het middels derogatie verkregen uitstel in zekere zin als voordeel zou hebben dat daarmee de verzoekende Staat er wel voor zou gaan zorgen hoe dan ook de aanzienlijke versoepelde termijnen te gaan halen. Uit het voorgaande blijkt dat de Europese Commissie daar ook zo over dacht. Zoals uit deze dagvaarding blijkt is dat positieve effect uitgebleven.
- 89.** Voor fijnstof is 10 juni 2011 niet gehaald. Wel had gedaagde intussen een paar voor het halen van de grenswaardes cruciale maatregelen uit het NSL gehaald. De voorgenomen kilometerheffingen die een zeer aanzienlijk verschil teweeg zouden brengen en ook een voorgenomen “vergroening” van de Motorrijtuigenbelasting en de BPM gingen er uit.
- 90.** Voor NO₂ staat inmiddels vast dat de nieuwe datum van 1 januari 2015 niet is gehaald. Bovendien verwacht het RIVM dat op deze manier er ook in 2020 nog 1900 punten zullen zijn waar de NO₂ norm wordt overschreden.
- 91.** Dit alles heeft er niet toe geleid dat de Minister tussentijds het NSL stevig ging uitbreiden en versterken; sterker nog na verloop van de vijf jaren termijn, besloot de Minister het tekort schietende NSL eenvoudigweg tot 1 januari 2017 te verlengen³⁹ Op dit moment loopt de procedure voor het opnieuw – en opnieuw ongewijzigd - verlengen van het NSL, niet tot een gefixeerde datum maar tot een bepaalde, onzekere,

39 Kabinetbesluit Verlengen Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), 12 december 2013

gebeurtenis, te weten de datum van het van kracht worden van de Nieuwe Omgevingswet (welke op zijn vroegst in het voorjaar van 2019 in werking treedt.⁴⁰

- 92.** Aldus heeft gedaagde niet voldaan aan de eisen met betrekking tot de “fatale” data 1 januari 2005 c.q. 11 juni 2011 voor fijnstof PM₁₀ en 1 januari 2010 c.q. 1 januari 2015 voor NO₂ en schendt gedaagde dus zijn verplichtingen ter zake. Verder volhardt gedaagde in deze schending door geen maatregelen te treffen die binnen de kortst mogelijke termijn na het verlopen van de uiterste data tot het voldoen aan de grenswaarden zouden leiden, waarbij op dit moment de voorspelling van het RIVM is dat de grenswaarden zelfs in 2020 nog niet overal gerespecteerd zullen worden.
- 93.** Eisers menen dat het handelen en nalaten van gedaagde niet langer kan worden aanvaard. Het Hof van Justitie heeft in de Janecek-uitspraak uitdrukkelijk bepaald dat burgers en rechtspersonen onder deze Richtlijn aanspraak hebben op, kort gezegd, de mogelijkheid een plan af te dwingen en eisers maken daar inderdaad aanspraak op. Meer in algemene zin maken aanspraak op de effectieve bescherming die de Europeesrechtelijke en Nederlandse regels hen beogen te geven. Nederland speelt al jaren in blessuretijd en eisers behoeven met verdere verlengingen geen genoegen te nemen.

ONRECHTMATIGHEID EN CONCLUSIE

Algemeen

- 94.** In de visie van eisers is het niet vergezocht om bij het zoeken van bescherming tegen een sluipmoordenaar te stellen dat het hier in de eerste plaats om bescherming van hun recht op leven gaat. En ook niet dat hier de fundamentele rechten van artikel 3 en artikel 8 van het EVRM in het geding zijn. Dát is dan ook de kern van de zaak, terwijl de gestelde onrechtmatigheid in de eerste plaats, maar niet alleen, op deze fundamentele normen is gestoeld.
- 95.** Het uitgangspunt in deze dagvaarding is in de eerste plaats dat er op gedaagde een *plicht* rust het recht op leven, het recht beschermd te worden tegen onmenselijke behandeling, het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, het recht op gezondheid, waaronder begrepen het recht op een gezond leefmilieu, *effectief te beschermen*. Het gaat hier om rechten van alle eisers, met dien verstande dat eiseressen 1 en 2 daarin een bijzondere positie innemen. Voor hen geldt dat het beschermen van het recht op een gezond leefmilieu onder hun statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden valt, waardoor de bedoelde plicht van gedaagde zich mede tot deze twee eiseressen uitstrekt. De eerste grondslag van onrechtmatigheid is dat gedaagde in deze zaak die bescherming onvoldoende geeft en daarmee in strijd met die rechtsplicht handelt.

⁴⁰

Kamerstukken II 2015/16, 33962,186, p. 5

- 96.** Een volgend uitgangspunt is dat de partij die verantwoordelijk moet worden gehouden voor de kwaliteit van de lucht (voor deze zaak: gedaagde) inbreuk maakt op het recht op leven van eisers en op hun recht op gezondheid, waaronder begrepen het recht op een gezond leefmilieu, indien de betrokken partij (i.c. gedaagde) dat in rechtens onvoldoende mate doet.
- 97.** Daarnaast handelt gedaagde in strijd met hetgeen in het maatschappelijk verkeer voor gedaagde betamelijk is door te handelen c.q. na te laten op de wijze als in deze dagvaarding beschreven.
- 98.** Bij dit alles geldt dat het handelen c.q. nalaten van gedaagde in, kortgezegd, milieukwesties mede dient te worden beoordeeld aan de hand van Artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het tweede lid van deze bepaling zegt het volgende:

“De unie heeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.”

- 99.** In de Urgenda-zaak heeft de Rechtbank een dergelijke beoordeling inderdaad toegepast:

“De hier genoemde doelstellingen en beginselen hebben, zoals overwogen, door hun internationale en publiekrechtelijke karakter geen directe werking. Zij bepalen echter wel in belangrijke mate het kader voor en de wijze van de bevoegdheidsuitoefening door de Staat. Deze doelstellingen en beginselen vormen dus een belangrijk gezichtspunt bij de beoordeling of de Staat jegens Urgenda al dan niet rechtmatig handelt. Met inachtneming van al het voorgaande hangt het antwoord op de vraag of de Staat voldoende zorg betracht met zijn huidige klimaatbeleid, hiervan af of – naar objectieve maatstaven gemeten – de door de Staat getroffen reductiemaatregelen aanvaardbaar zijn ter voorkoming van gevaarlijke klimaatverandering voor mens en milieu, gelet ook op de aan de Staat toekomende beleidsvrijheid. Aldus zal de rechtbank bij het bepalen van de omvang van de zorgplicht van de Staat rekening houden met :

- (i) de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering; (ii) de bekendheid en voorzienbaarheid van deze schade;
- (iii) de kans dat gevaarlijke klimaatverandering zich zal verwezenlijken;
- (iv) de aard van de gedraging (of het nalaten) van de Staat;
- (v) de bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen;
- (vi) de beleidsvrijheid die, met inachtneming van de publiekrechtelijke beginselen, aan de Staat toekomt bij de uitvoering van zijn publieke taak, een en ander mede gelet op: - de stand van de wetenschap; - de beschikbare

(technische) mogelijkheid tot het nemen van veiligheidsmaatregelen, en – de kosten-batenverhouding van de te nemen veiligheidsmaatregelen.” (uitspraak van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.63)

- 100.** De Rechtbank Rotterdam heeft al eerder het voorzorgsbeginsel bij zijn beoordeling betrokken – ook in een zaak over luchtkwaliteit, ook een zaak van Milieudefensie (uitspraak van 21 november 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:9074, r.o. 7.4). De Rechtbank Amsterdam deed iets dergelijks – ook in een zaak over luchtkwaliteit, ook een zaak van Milieudefensie, door te overwegen dat een grenswaarde niet mag worden gebruikt als ruimte die zonder meer mag worden “opgevuld” (uitspraak van 17 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:136, r.o. 4.13).
- 101.** In het voorgaande is er op gewezen dat het RIVM rekent met een onzekerheid van 20-25% (zie “Onzekerheden”). Een adequate toepassing van het voorzorgs- en preventiebeginsel zou dan ook moeten leiden tot het aanhouden van een “preventie- en voorzorgsmarge”: van 20 tot 25%, ofwel een “aftrek” van 8 tot 10 µg /m³ op de grenswaarde van 40 voor NO₂. Eisers zijn van oordeel dat gedaagde deze aftrek al steeds had moeten toepassen, althans vanaf het moment dat het RIVM dit vaststelde. Gedaagde heeft dat dan ook ten onrechte nagelaten.
- 102.** Onderdeel van de vorderingen van eisers is dat alsnog toepassing aan een dergelijke marge dient te worden gegeven. Mede gelet op de aanbeveling van het RIVM om ‘aan te sturen op een waarde die een paar microgram onder de norm ligt’ stellen eisers de zojuist genoemde marge van 8 tot 10 µg /m³ in het kader van deze procedure op 10 µg /m³. In het navolgende komen eisers nog nader op de toepassing van deze beginselen terug.
- 103.** Eisers brengen in die onrechtmatigheid een gelaagdheid aan die in het gevorderde tot uitdrukking komt en in het navolgende wordt uitgewerkt en toegelicht.

WHO-normen

- 104.** Zoals in het voorgaande uiteengezet hanteert de WHO voor fijnstof een waarde half zo hoog als de Europese/Nederlandse grenswaarden. Gelet op het feit dat deze norm brede wetenschappelijke steun heeft ontvangen, zoals in het voorgaande uiteengezet, menen eisers dat het gedaagde geboden is, mede vanuit de mensen-rechtelijke opdracht aan gedaagde, deze op wetenschap gebaseerde norm hier toe te passen en de daarbij behorende maatregelen te treffen. Ook het gegeven dat de verantwoordelijke Staatssecretaris als het juiste beschermingsniveau beschouwt maakt dat het gedaagde niet vrij staat het realiseren van die waarde aan een niet nader gedefinieerd tijdstip te binden. Van de kant van gedaagde is bovendien nooit beargumenteerd waarom de burger niet vandaag al aanspraak heeft op de bescherming van deze norm. Anders

gezegd, er is door gedaagde geen valide reden gegeven waarom de sluipmoordenaar in dit opzicht ongestoord zijn gang zou mogen blijven gaan.

105. Dit toestaan en continueren is onbetamelijk jegens eisers, maakt inbreuk op hun fundamentele recht op gezondheid, waaronder begrepen een gezonde leefomgeving, en is een schending van gedaagde's rechtsplicht het recht op gezondheid te beschermen.
106. Het behoeft geen betoog dat eisers schade van de sluipmoordenaar ondervinden c.q. dreigen te ondervinden.
107. In dit verband geldt nog het volgende. De WHO *guidelines* geven voor NO₂ dezelfde waarde als de Europese/Nederlandse grenswaarde. Strikt genomen zou, bij het uitgaan van de WHO waarden, hier een preventie- en voorzorgsmarge op zijn plaats zijn. Eisers gaan er echter van uit dat het realiseren van de WHO-waarde voor fijnstof ook gevolgen zal hebben voor de hoeveelheid NO₂ in de lucht. Om die reden wordt bij dit onderdeel van het hierna gevorderde deze marge niet apart nog gevorderd.

Preventie- en voorzorgsmarge

108. Als de Rechtbank mocht besluiten dat de WHO-waarden niet bepalend zijn bij de uitspraak die de Rechtbank in deze zaak zal doen, dan verzoeken eisers de Rechtbank volledig toepassing te geven aan het ook voor gedaagde leidende preventie- en voorzorgsbeginsel. Bij de overwegingen in dit verband zou dan ook betekenis moeten worden gegeven aan het in deze zaak vaststaande feit dat de WHO-waarden voor fijnstof de "betere" waarden zijn waarmee gedaagde bovendien al 11 jaar bekend is.

109. In de visie van eisers zijn er drie redenen om de hier bedoelde marge toe te passen:

- omdat de Wereldgezondheidsorganisatie oordeelt dat de Europese/Nederlandse grenswaarden voor fijnstof veel te weinig gezondheidsbescherming geven;
- omdat de RIVM-berekeningen een onzekerheid kennen van 20-25%;
- omdat het RIVM dat zelf in 2013 heeft aanbevolen.

Elk van deze drie redenen is op zich voldoende om de in het voorgaande besproken preventie- en voorzorgsmaatregelen toe te passen, maar tezamen genomen zijn zij dat zeker. Eisers vorderen voor zowel NO₂ als voor fijnstof toepassing van een zelfde marge.

Naleving grenswaarden

110. Dat het niet-naleven van de grenswaarden jegens eiseressen 1 en 2 en jegens alle overige eisers onrechtmatig is behoeft, alleen al gelet op de definitie van grenswaarden geen betoog; ter herinnering, een grenswaarde is gedefinieerd als het

“kwaliteitsniveau met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;” (art. 5.7, eerste lid Wmb, cursivering toegevoegd)

111. Niet-naleven betekent dat de hier bedoelde schadelijke gevolgen niet geheel worden vermeden en/of voorkomen en/of verminderd. Het gaat hier om een resultaatsverplichting en die moet gewoon (minimaal) 100% worden nageleefd. Een geldig beroep op overmacht is hier niet voorhanden, en al helemaal niet nu terzake al 6,5 respectievelijk 5 jaren extra aan Nederland waren gegeven om aan de resultaatsverplichting te voldoen.
112. Gelet op al het voorgaande gaat het bij de vordering tot naleving slechts om een uiterst subsidiaire vordering.

SLOT

Het te verwachten verweer

Feiten

113. Gedaagde zal, zo nemen eisers aan, niet betwisten dat de ernstige verontreiniging van de lucht waarover deze zaak gaat als sluipmoordenaar moet worden aangeduid. Ook zal gedaagde de cijfers over ziektegevallen, verlies aan gemiddelde levensverwachting en het aantal “vroegtijdige doden” per jaar niet willen betwisten.
114. Gedaagde zal evenmin, zo nemen eisers aan, betwisten dat gedaagde de termijnen waarbinnen de Europese/Nederlandse grenswaarden bereikt hadden moet zijn niet gehaald zijn. Ook zal gedaagde niet betwisten dat deze grenswaarden nog steeds niet overal worden gerespecteerd. Gedaagde zal de juistheid van de verwachtingen van het RIVM evenmin betwisten.

Bespreking met Ministerie I en M d.d. 30 juni 2016

115. Op 30 juni 2016 werd eiseres Milieudéfensie ontvangen op het Ministerie van I en M teneinde de brief van Milieudéfensie aan de bewindslieden van I en M d.d. 16 mei 2016 te bespreken. De bewindslieden werden vertegenwoordigd door de Directeur Klimaat, Lucht en Geluid (en plaatsvervangend directeur-generaal Milieu en Internationaal), de medewerker belast met dit dossier en een juridisch medewerker.
116. De feiten, waarvan Milieudéfensie bij de aanzeggingsbrief is uitgegaan, werden niet weersproken. Ook werd niet weersproken dat de wettelijke grenzen worden overschreden. De boodschap van het Ministerie (gedaagde) was vooral “we zijn toch goed bezig”; “wij hebben nu eenmaal met de *politieke* werkelijkheid te maken”; “wij

hebben een handtekening onder het regeerakkoord gezet”; “wij hebben de steun van de meerderheid in de Tweede Kamer”; “wij hebben Amsterdam en Rotterdam € 8 miljoen extra toegezegd om extra maatregelen te treffen”.

- 117.** Het behoeft geen nader betoog dat de argumenten die refereren aan de dagelijkse politiek niets kunnen afdoen aan de aan gedaagde in deze kwestie verweten onrechtmatigheid.
- 118.** Over die extra financiële middelen kon het Ministerie overigens geen nadere informatie geven. Dus ook niet over de vraag of (en hoe) die zouden kunnen dienen om de in die twee gemeentes voorkomende normschendingen ongedaan te maken. Wel werd erkend dat er ook buiten deze twee steden nog altijd normschendingen bestaan en dat daarvoor geen extra financiële middelen zijn uitgetrokken.

WHO guidelines niet relevant

- 119.** In deze procedure zal gedaagde zich niet zo maar op het standpunt kunnen stellen dat de WHO *guidelines* niet relevant, want geen geschreven wettelijke norm zijn. Immers, zoals in het voorgaande is vermeld, stelt de voor dit dossier verantwoordelijke staatssecretaris zich op het standpunt (zie hiervoor onder *VN – de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)*) dat de WHO-waarden nagestreefd dienen te worden. Daarmee staat de integriteit van die waarden vast. Die waarden werden ook op basis van wetenschappelijke inzichten vastgesteld en die worden voor fijnstof nog steeds door de wetenschap onderschreven. Vermoedelijk zal gedaagde ook willen betogen dat de WHO-waarden geen juridische binding opleveren. Bij het bespreken van de onrechtmatigheid zijn eisers daarop al ingegaan.

De preventie- en voorzorgsmarge

- 120.** Gedaagde zal op zich zelf niet willen bestrijden dat hij bij zijn handelen mede gebonden is door het preventiebeginsel en door het voorzorgsbeginsel.
- 121.** Gedaagde zal vermoedelijk wel willen betogen dat die binding niet tot het in acht nemen van de door eisers gevorderde marge van 10 µg /m³, leidt. Eisers verwijzen naar het voorgaande voor hun standpunt en hun toelichting ter zake en hebben in de door hen geformuleerde eisen ook opgenomen “althans tot een percentage dat de Rechtbank in goede justitie vaststelt”.

Resultaatsverplichting

- 122.** Zoals gezegd zal gedaagde vermoedelijk niet betwisten dat het realiseren van de Europese en Nederlandse grenswaarden een resultaatsverplichting is. Maar wellicht zal gedaagde zich met een beroep op artikel 23, eerste lid, van de Richtlijn willen verweren met de gedachte dat de overschrijding “zo kort mogelijk” moet duren, dus ook “zo kort mogelijk” mag duren. Wat er verder van die gedachte ook moge zijn, het “zo kort mogelijk” van artikel 23, eerste lid, heeft gedaagde natuurlijk al volledig opgesoupeerd met het vragen en verkrijgen van derogatie van de in de Richtlijn vastgestelde “fatale”

data. Gedaagde kreeg 6,5 jaar respijt voor fijnstof (tot 1 juni 2011) en 5 jaar voor NO₂ (tot 1 januari 2015). Deze beide termijnen zijn inmiddels ruimschoots verstreken. Gedaagde heeft dat laten gebeuren en het NSL zonder aanvullend beleid verlengd tot 1 januari 2017 en dus gedacht en gevonden dat er opnieuw ruimte was voor het opvullen van het “zo kort mogelijk”. En kennelijk denkt gedaagde dat de verdere verlenging van het NSL ná 1 januari 2017 (op zijn vroegst tot voorjaar 2019) – zonder aanvullend beleid – nog altijd onder de voor een “zo kort mogelijk”-ruimte kan zorgen. Zo kan dat natuurlijk niet.

Gevorderde termijn is te kort

- 123.** De vorderingen van eisers bevatten termijnen die erop neer komen dat gedaagde – in de visie van eisers – binnen een half jaar aan het gevorderde zullen moeten voldoen. Gedaagde zal dat vermoedelijk “te kort” willen vinden.
- 124.** Een beroep op *financiële* overmacht kan gedaagde niet succesvol doen. Ook overigens zal een *feitelijk* overmachtsverweer – eisers zouden niet weten hoe dat er uit zou kunnen zien – moeten worden verworpen: de blessuretijd is door gedaagde onbenut gelaten om de zaken op orde te krijgen dus eisers maken aanspraak op alle benodigde extra inspanningen die gedaagde voor het halen van deze termijn zouden moeten doen.
- 125.** Tot slot geldt dat eisers ook hier aan de eis hebben toegevoegd “althans een termijn die de Rechtbank in goede justitie vaststelt”.

Bewijsaanbod

- 126.** Eisers bieden aan nader bewijs van hun stellingen te leveren, maar zonder dat zij geacht willen worden vrijwillig enige bewijslast op zich te nemen die niet rechtens op hen rust.
- 127.** Voor zover het bewijs benodigd zou zijn voor de in opdracht en onder verantwoordelijkheid van Milieudefensie verrichtte metingen zijn de betrokken medewerkers van Milieudefensie het best in staat daarover te getuigen.
- 128.** Overigens kunnen eisers zich voorstellen dat in deze zaak – mocht de rechtbank niet meteen tot toewijzing kunnen komen - eerder behoefte aan verklaringen van deskundigen zal bestaan, hoewel eisers menen dat met de deskundigheid van de door hen gehanteerde bronnen en publicaties in beginsel het laatste woord wel gesproken is. In voorkomend geval zullen eisers uiteraard bereid en in staat zijn de Rechtbank omtrent in te schakelen deskundigen te adviseren.

EISEN

Tegen de achtergrond van al het voorgaande vragen eisers deze Rechtbank om bij vonnis, voor zover mogelijk uitvoerbaar bij voorraad,

I. voor recht te verklaren

dat gedaagde onrechtmatig handelt jegens eisers door de verplichtingen die voor gedaagde voortvloeien uit de in deze dagvaarding behandelde grondrechten (artikel 2, 3 en 8 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden en/of artikel 6 van het Bupo verdrag en/of artikel 12 van het Ecosoc 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, zoals in deze zaak bedoeld, 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 gedaagde, 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 de Europese Richtlijn 2008/50/EG en de Nederlandse Wet milieubeheer, zoals in deze dagvaarding behandeld, in samenhang met een adequate toepassing van het ter zake voor gedaagde geldende preventie- en voorzorgsbeginsel niet, althans niet volledig, te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en van 40 microgram per m³ voor PM₁₀, elk van deze twee naar beneden bijgesteld met de veiligheidsmarge van 10 microgram per m³ 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 gedaagde, 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 de Europese Richtlijn 2008/50/EG en de Nederlandse Wet milieubeheer, zoals in deze dagvaarding behandeld, niet, althans niet volledig, te voldoen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en van 40 microgram per m³ voor PM₁₀;

en

- IV. gedaagde te veroordelen het hiervoor onder I. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen ingaande de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- V. subsidiair, gedaagde te veroordelen het hiervoor onder II. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen ingaande de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;
- VI. uiterst subsidiair, gedaagde te veroordelen het hiervoor onder III. bedoelde onrechtmatig handelen c.q. nalaten binnen een half jaar te rekenen ingaande de datum van deze dagvaarding, althans binnen een door de rechtbank in goede justitie vast te stellen termijn na betekening van het in deze zaak te wijzen vonnis, te beëindigen en vervolgens beëindigd te houden en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in artikel 23 van Richtlijn 2008/50/EG;

met veroordeling van gedaagde in de kosten van deze procedure, inclusief de na-kosten en inclusief de bijbehorende wettelijke rente bij niet-betaling binnen twee weken na betekening.

De kosten hiervan zijn voor mij, deurwaarder