

ECLI:NL:GHDHA:2019:915

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	07-05-2019
Datum publicatie	07-05-2019
Zaaknummer	200.231.814
Rechtsgebieden	Civiel recht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	luchtverontreiniging met stikstofdioxide en fijnstof; eis dat Staat zorgt voor schonere lucht; ontvankelijkheid bij burgerlijke rechter; WHO-richtsnoeren; naleving Richtlijn 2008/50/EG; voorzorgsbeginsel; art. 2 en 8 EVRM.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJF 2019/319 JOM 2019/630 JA 2019/104 OGR-Updates.nl 2019-0102 RAV 2019/68 NJ 2019/352

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Afdeling Civiel recht

Zaaknummer : 200.231.814/01

Zaak-/rolnummer rechtbank : C/09/516573/HA ZA 16-975

arrest van 7 mei 2019

inzake

1. VERENIGING MILIEUDEFENSIE,

gevestigd te Amsterdam,
hierna te noemen: Milieudefensie,

2. STICHTING ADEM IN ROTTERDAM,

gevestigd te Rotterdam,

hierna te noemen: Adem,

[appellanten 3 t/m 59]

[woonplaatsen] ,

appellanten,

hierna gezamenlijk ook te noemen: Milieudefensie c.s.,

advocaat: mr. A.H.J. van den Biesen, te Amsterdam,

tegen

DE STAAT DER NEDERLANDEN (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat),

zetelend te Den Haag,

geïntimeerde,

hierna te noemen: de Staat,

advocaat: mr. E.H.P. Brans te Den Haag.

Het geding

Bij exploit van 15 januari 2018 hebben Milieudefensie c.s. hoger beroep ingesteld tegen het tussenvonnissen van de rechtbank Den Haag van 27 december 2017, gewezen tussen partijen. Bij memorie van grieven (met producties) hebben Milieudefensie c.s. tegen het bestreden vonnis 32 grieven aangevoerd, die de Staat bij memorie van antwoord (met producties) heeft bestreden. Op 18 februari 2019 hebben partijen de zaak voor het hof doen bepleiten door hun hiervoor genoemde advocaten, alsmede (voor wat betreft de Staat) door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag. De advocaten hebben zich daarbij bediend van pleitnotities die aan het hof zijn overgelegd. Beide partijen hebben bij die gelegenheid nog producties in het geding gebracht. Ten slotte is arrest gevraagd.

Beoordeling van het hoger beroep

feiten en waar het in deze zaak om gaat

- 1.1 De feiten die in deze zaak van belang zijn en die de rechtbank onder 2.1 tot en met 2.31 heeft samengevat staan, behoudens de met grief 2 bestreden rechtsoverweging 2.9, tussen partijen niet ter discussie. Mede gezien de in hoger beroep gebleken feiten gaat het in deze zaak, beknopt weergegeven, om het volgende.
- 1.2 Milieudefensie en Adem zijn belangenverenigingen die zich (onder meer) ten doel stellen het oplossen en voorkomen van milieuproblemen respectievelijk een bijdrage te leveren aan gezonde lucht in een autoluw Rotterdam. Zij treden in dit geding op op de voet van art. 3:305a BW.

1.3 In de inleidende dagvaarding zijn appellanten 3 tot en met 59, allen natuurlijke personen, onderverdeeld in de volgende drie groepen:

(1) appellanten 3 tot en met 23: personen die worden blootgesteld aan concentraties stikstofdioxide (NO₂) in de lucht van meer dan 40 g/m³;

(2) appellanten 24 tot en met 32: personen die worden blootgesteld aan concentraties NO₂ in de lucht van tussen de 35 en 40 g/m³;

(3) appellanten 33 tot en met 59: personen die worden blootgesteld aan concentraties NO₂ in de lucht van minder dan 35 g/m³.

Volgens de dagvaarding geldt voor alle drie de groepen bovendien dat deze zich bevinden in gebieden waar de normen voorzien in de WHO Guidelines (zie hierna onder 1.18) voor fijnstof ruimschoots worden overschreden.

1.4 Het gaat in deze zaak om verontreiniging van de lucht door fijnstof (PM) en stikstofdioxide (ook wel aangeduid als NO₂), substanties die voorkomen in de lucht en die, afhankelijk van de concentratie, (ernstige) gezondheidsproblemen en vroegtijdig overlijden (kunnen) veroorzaken. Fijnstof en NO₂ komen in de lucht terecht als gevolg van (met name) het gemotoriseerde verkeer en de veehouderij (vooral fijnstof). Fijnstof komt voor in twee varianten: PM₁₀ en PM_{2,5}. In de eerste variant zijn de deeltjes fijnstof groter dan in de tweede variant.

1.5 Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EG 11 juni 2008, L 152), hierna 'de Richtlijn', legt (in Bijlage XI en Bijlage XIV) de grenswaarden vast waarin NO₂ en fijnstof in de lucht mogen voorkomen. Voor NO₂ en PM₁₀ is de grenswaarde 40 g/m³ (microgram per m³ lucht, jaargemiddelde), voor PM_{2,5} is de grenswaarde 25 g/m³ (jaargemiddelde). Voor PM₁₀ geldt daarnaast een etmaalnorm, die inhoudt dat 50 g/m³ niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar mag worden overschreden. Deze grenswaarden lagen ook reeds vast in eerdere richtlijnen, die door de Richtlijn zijn vervangen.

1.6 De Richtlijn diende uiterlijk op 11 juni 2010 te zijn geïmplementeerd. Nederland heeft in het kader van de omzetting van de Richtlijn in nationale regelgeving de bepalingen van titel 5.2 en Bijlage 2 van de Wet milieubeheer ingevoerd.

1.7 Op grond van de Richtlijn moesten de grenswaarden voor respectievelijk NO₂ op 1 januari 2010, voor PM₁₀ op 11 juni 2010 en voor PM_{2,5} op 1 januari 2015 zijn bereikt.

1.8 Indien in een lidstaat de grenswaarden voor NO₂ of PM₁₀ niet (overal) konden worden bereikt, kon die lidstaat op grond van art. 22 van de Richtlijn een uitstel krijgen (van ten hoogste vijf jaar in het geval van NO₂ en uiterlijk tot 11 juni 2011 in het geval van PM₁₀), mits een luchtkwaliteitsplan in de zin van art. 23 Richtlijn werd opgesteld, waarin maatregelen zijn opgenomen waaruit blijkt dat de grenswaarden voor dat latere tijdstip zouden worden bereikt. Nederland heeft van deze uitzondering ('derogatie') gebruik gemaakt en de Commissie heeft bij beschikking van 7 april 2009 te kennen gegeven daartegen geen bezwaar te hebben. Als gevolg van de derogatie hoefde Nederland pas op 1 januari 2015 aan de grenswaarde voor NO₂ te voldoen en op 11 juni 2011 aan de grenswaarde voor PM₁₀.

1.9 De toenmalige minister van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) heeft bij besluit van 30 juli 2009 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) vastgesteld. Het NSL vormde het luchtkwaliteitsplan dat vereist was om gebruik te kunnen maken van de derogatie en het houdt een programma van maatregelen in gericht op het bereiken van de grenswaarden.

Het NSL had een looptijd van vijf jaar. Het is nadien steeds verlengd, laatstelijk tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

- 1.10 Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) monitort jaarlijks de voortgang en uitvoering van het NSL. Het RIVM doet dit aan de hand van circa 330.000 toetspunten, locaties waar concentraties NO₂ en fijnstof worden gemeten.
- 1.11 Uit de rapportages van het RIVM blijkt dat op 11 juni 2011 niet overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor PM₁₀ en dat op 1 januari 2015 evenmin overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor NO₂. Op 1 januari 2015 werd de grenswaarde voor PM_{2,5} wel overal in Nederland gehaald.
- 1.12 In november 2015 heeft de Staat, tezamen met een aantal gemeenten, het Actieplan Luchtkwaliteit opgesteld. Dit Actieplan voorziet in aanvullende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.
- 1.13 De voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag heeft bij vonnis van 7 september 2017 (ECLI:NL:RBDHA:2017:10171), in een door Milieudefensie en Adem aangespannen kort geding, de Staat (i) geboden om op de kortst mogelijke termijn een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn op te stellen en bepaald dat dat plan zodanige maatregelen moet bevatten dat op de kortst mogelijke termijn aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ wordt voldaan, (ii) geboden om binnen twee weken alle locaties in Nederland waar nog sprake is of zal zijn van (te verwachten) overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ te identificeren en (iii) verboden elke maatregel te treffen waarvan volgens het RIVM statistisch verwacht moet worden dat deze tot voortgaande of hernieuwde overschrijding van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zal leiden.
- 1.14 De Staat heeft geappelleerd tegen dit vonnis, maar uitsluitend voor zover het betreft de veroordeling onder (iii). De staatssecretaris van het ministerie van Infrastructuur & Milieu heeft aan de Tweede Kamer laten weten dat veroordelingen (i) en (ii) zullen worden uitgevoerd. Bij arrest in kort geding van 22 mei 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:1128), gewezen na het bodemvonnis in deze procedure, heeft dit hof het vonnis van de voorzieningenrechter, voor zover het betreft veroordeling (iii), vernietigd en de daarmee corresponderende vordering van Milieudefensie en Adem alsnog afgewezen.
- 1.15 Uit de NSL Monitoringsrapportage 2017 (betrekking hebbend op het jaar 2016) blijkt dat nog op 72 (van de circa 330.000) toetspunten sprake was van een overschrijding van de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂. Voor wat betreft PM₁₀ was langs wegen op 23 punten sprake van een overschrijding van de etmaalnorm, alsmede op 35 punten rond 29 veehouderijen. De jaargemiddelde norm voor PM₁₀ werd in 2016 niet overschreden.
- 1.16 Uit de NSL Monitoringsrapportage 2018 (betrekking hebbend op het jaar 2017) blijkt dat nog op 53 (van de circa 330.000) toetspunten sprake was van een overschrijding van de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂. Het gaat hier om binnenstedelijke toetspunten. Voor wat betreft PM₁₀ was er op twee toetspunten sprake van een overschrijding van de PM₁₀-jaarnorm. Daarnaast constateerde het RIVM 31 veehouderij-gerelateerde PM₁₀-overschrijdingen van de etmaalnorm rond 24 veehouderijen.
- 1.17 Bij brief van 28 september 2018 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer het kabinetsbesluit Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018 aangeboden. Dit besluit (hierna: de Aanpassing NSL) is opgesteld in samenwerking met gemeenten waarin nog hardnekkige knelpunten bestaan. De Aanpassing NSL is opgesteld aan de hand van een knelpuntenanalyse en houdt nadere maatregelen in om de resterende overschrijdingen van de grenswaarden NO₂ en PM₁₀ versneld op te lossen en zodoende de termijn van overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden. Het hof begrijpt dat de Staat met de Aanpassing NSL (mede) heeft beoogd te voldoen

aan de veroordeling van de voorzieningenrechter (onder 1.13 hiervoor).

- 1.18 De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in 2005 richtsnoeren ("guidelines", hierna: de WHO-richtwaarden) opgesteld voor onder meer NO₂ en fijnstof. De WHO-richtwaarden houden voor die stoffen de volgende richtwaarden in:

NO₂ 40 g/m³ (jaargemiddelde)/200 g/m³ (uurgemiddelde)

PM_{2,5} 10 g/m³ (jaargemiddelde)/ 25 g/m³ (etmaalgemiddelde)

PM₁₀ 20 g/m³ (jaargemiddelde)/ 50 g/m³ (etmaalgemiddelde)

- 1.19 Milieudefensie c.s. stellen zich op het standpunt dat de Staat onvoldoende doet en heeft gedaan om de aanwezigheid van NO₂ en PM₁₀ in de lucht terug te dringen binnen aanvaardbare niveaus. Milieudefensie c.s. baseren dit betoog op de volgende twee centrale stellingen.

(i) De Staat moet voldoen aan de grenswaarden uit de WHO-richtwaarden

Primair zijn Milieudefensie c.s. van mening dat de Staat de aanwezigheid van NO₂ en PM₁₀ moet terugdringen tot de WHO-richtwaarden, welke waarden wat betreft PM₁₀ strenger zijn dan die van de Richtlijn. De WHO-richtwaarden geven volgens Milieudefensie c.s. de stand van de wetenschap weer met betrekking tot de maximale waarden voor NO₂ en PM₁₀ waaraan de mens mag worden blootgesteld, waarbij overigens in de wetenschappelijke opinie een tendens waarneembaar is dat ook deze waarden nog te hoog zijn. Milieudefensie c.s. wijzen daarbij onder meer op een Advies van de Gezondheidsraad van 23 januari 2018, waarin de Gezondheidsraad de regering adviseert concentraties na te streven die lager zijn dan de richtwaarden van de WHO. Volgens Milieudefensie c.s. is een zorgvuldig handelende overheid verplicht om, ook los van de voorschriften van de Richtlijn, die in dit opzicht niet streng genoeg zijn en overigens minimumnormen bevatten, maatregelen te nemen om ernstige gezondheidsschade voor de burgers te voorkomen. Milieudefensie c.s. baseren deze verplichting met name op de artikelen 2 en 8 EVRM, alsmede op de Grondwet.

(ii) De Staat moet de grenswaarden uit de Richtlijn naleven

Subsidiair voeren Milieudefensie c.s. aan dat de Staat nalatig is met het implementeren van de Richtlijn. Er vinden immers ook nu nog, jaren nadat de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ hadden moeten worden bereikt, overschrijdingen plaats van de in de Richtlijn voorgeschreven grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀, terwijl de Richtlijn in dit opzicht voor de Staat een resultaatsverplichting inhoudt. Milieudefensie c.s. wijzen er daarbij op dat telkens is gebleken dat de nagestreefde grenswaarden van de Richtlijn in de praktijk toch niet worden gehaald. Daarom moet de Staat volgens Milieudefensie c.s. op grond van het preventie- en voorzorgsbeginsel een marge in acht nemen, in die zin dat gestreefd wordt naar het behalen van concentraties van NO₂ en PM₁₀ die 10 g/m³ lager liggen dan de grenswaarden van de Richtlijn. Althans, de Staat moet ervoor zorgen dat binnen de grenswaarden van de Richtlijn wordt gebleven, aldus Milieudefensie c.s.

De vordering en het vonnis van de rechtbank

- 2.1 Milieudefensie c.s. vorderen, vereenvoudigd weergegeven, het volgende (de Romeinse cijfers verwijzen naar de nummering in het petitum):

(a) primair:

- (I) een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door geen maatregelen te treffen die ertoe leiden dat de normen van de WHO-guidelines worden gehaald, en
(IV) een veroordeling van de Staat om binnen een half jaar alsnog aan die normen te voldoen, zo nodig door het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 van de Richtlijn;

(b) subsidiair:

(II) een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door de (resultaats)verplichtingen van de Richtlijn niet na te komen, in samenhang met het preventie- en verzorgingsbeginsel, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 g/m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en 40 g/m³ als jaargemiddelde concentratie voor PM₁₀, elk van deze twee naar beneden bijgesteld met een veiligheidsmarge van 10 g/m³, en

(V) een veroordeling van de Staat om binnen een half jaar alsnog aan die normen te voldoen, zo nodig door het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 van de Richtlijn;

(c) uiterst subsidiair:

(III) een verklaring voor recht dat de Staat onrechtmatig jegens hen handelt door de (resultaats)verplichtingen van de Richtlijn niet na te komen, in het bijzonder door het niet overal in Nederland realiseren van de grenswaarden van 40 g/m³ als jaargemiddelde concentratie voor NO₂ en 40 g/m³ als jaargemiddelde concentratie voor PM₁₀, en

(VI) een veroordeling van de Staat om binnen een half jaar alsnog aan die verplichtingen te voldoen, zo nodig door het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 van de Richtlijn.

2.2 De rechtbank heeft, samengevat, het volgende overwogen:

(i) vordering I (ontvankelijkheid)

- Milieudefensie c.s. zijn ontvankelijk in vordering I, omdat de bestuursrechter niet (steeds) toetst of de WHO-richtwaarden in de plaats moeten worden gesteld van de in de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden (4.28);

(ii) vordering II (ontvankelijkheid)

- eisers 33 t/m 59 zijn niet-ontvankelijk in vordering II wegens gebrek aan voldoende belang (4.30);

- Adem is niet-ontvankelijk in haar vordering onder II, aangezien een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan voor de personen voor wie Adem opkomt in deze procedure (4.34);

- Milieudefensie is niet-ontvankelijk in vordering II voor zover zij opkomt voor de belangen van personen voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop art. 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is of voor personen voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is, omdat voor deze personen een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan of openstaat (4.33);

- over de vraag in hoeverre van dit laatste sprake is ten aanzien van eisers 3 t/m 32 zal de rechtbank na een nadere aktewisseling beslissen (4.35);

(iii) vordering III (ontvankelijkheid)

- eisers 24 t/m 59 zijn niet-ontvankelijk in hun vordering onder III wegens gebrek aan voldoende belang (4.38);

- Milieudefensie, Adem en eisers 3 t/m 23 zijn ontvankelijk in vordering III, voor zover deze betrekking heeft op de verplichting van de Staat de grenswaarden op de (na de derogatie geldende) uiterste datum te bereiken (4.40);

- Milieudefensie c.s. zijn ontvankelijk in vordering III voor zover deze ertoe strekt dat nu al of

eerder dan voorzien aan de grenswaarden moet zijn voldaan (4.47);

- Adem is niet-ontvankelijk in haar vordering onder III voor zover deze ertoe strekt dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden en het de vraag betreft of het NSL in strijd is met art. 23 Richtlijn, aangezien voor haar in zoverre een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan (4.60);

- Milieudefensie is niet-ontvankelijk in vordering III voor zover deze ertoe strekt dat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden en het de vraag betreft of het NSL in strijd is met art. 23 Richtlijn, voor zover zij opkomt voor de belangen van personen voor wie de mogelijkheid heeft bestaan op te komen tegen een besluit waarop art. 5.16 Wet milieubeheer van toepassing is of voor personen voor wie deze mogelijkheid binnen afzienbare tijd te verwachten is, omdat voor deze personen een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan of openstaat (4.59);

- over de vraag in hoeverre van dit laatste sprake is ten aanzien van eisers 3 t/m 32 zal de rechtbank na een nadere aktewisseling beslissen (4.61);

(iv) vorderingen IV, V en VI (ontvankelijkheid)

- de eisers die onvoldoende belang hebben bij vordering II en III hebben evenmin belang bij vordering V en VI en zijn dus in zoverre niet-ontvankelijk;

- alle overige eisers zijn ontvankelijk in hun vorderingen IV t/m VI;

(v) vorderingen I tot en met VI (toewijsbaarheid)

- alle vorderingen van Milieudefensie c.s., voor zover zij daarin ontvankelijk zijn, moeten worden afgewezen.

2.3 Het vonnis van de rechtbank is een tussenvonnissen, aangezien zij in het dictum van haar vonnis slechts de zaak naar de rol heeft verwezen voor het nemen van akten over de vraag of eisers 3 t/m 32 ontvankelijk zijn in vordering II en III. De rechtbank heeft tussentijds hoger beroep van haar vonnis opengesteld op de voet van art. 337 lid 2 Rv.

De grieven

3.1 Het hof zal de grieven, waarmee Milieudefensie c.s. – op een enkele, hierna onder 3.2 te constateren uitzondering na – beogen het geschil in volle omvang aan het hof voor te leggen, zoveel mogelijk gezamenlijk behandelen. Mede in verband met de devolutieve werking zal het hof daarom de vorderingen van Milieudefensie c.s. opnieuw beoordelen en onderzoeken of Milieudefensie c.s. ontvankelijk zijn in hun vorderingen en of deze toewijsbaar zijn.

Ontvankelijkheid (grievens 5 tot en met 27)

3.2 De rechtbank heeft in rechtsoverwegingen 4.30 en 4.38, in combinatie met rechtsoverweging 4.62, overwogen dat appellanten onder 33 tot en met 59 en appellanten onder 24 tot en met 59 niet-ontvankelijk moeten worden verklaard in hun vorderingen onder II en V respectievelijk III en VI wegens het ontbreken van voldoende belang bij deze vorderingen. Aangezien tegen deze overwegingen geen grieven zijn gericht staat dit oordeel in hoger beroep vast. Ter bevordering van de leesbaarheid zal het hof, wanneer hierna over 'Milieudefensie c.s.' wordt gesproken, niet telkens expliciet een uitzondering voor deze appellanten en deze vorderingen maken, waar dat strikt genomen wel op zijn plaats zou zijn.

3.3 De rechtbank heeft daarnaast Milieudefensie c.s. in een aantal opzichten niet-ontvankelijk

verklaard in hun vorderingen onder II en III, omdat voor hen een alternatieve rechtsgang bij de bestuursrechter zou hebben opengestaan of open zou kunnen komen te staan. Hiertegen zijn Milieudefensie c.s. in appel wel opgekomen.

3.4 Het hof zal eerst ingaan op de ontvankelijkheid van Milieudefensie c.s. ten aanzien van de gevorderde verklaringen voor recht (onder II en III en I van het petitum) en vervolgens op de ontvankelijkheid van de vorderingen onder IV, V en VI, die neerkomen op een bevel gericht tot de Staat.

- de verklaringen voor recht onder II en III

3.5 Niet in geschil is dat, nu Milieudefensie c.s. aan hun vorderingen ten grondslag leggen dat de Staat jegens hen onrechtmatig handelt, de burgerlijke rechter bevoegd is daarover te oordelen. De rechtbank heeft Milieudefensie c.s. echter in een aantal opzichten niet-ontvankelijk verklaard in hun vorderingen onder II en III omdat voor hen een bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan of open zou kunnen komen te staan, waarbij zij heeft overwogen dat ten aanzien van appellanten 3 tot en met 32 nog zou moeten worden uitgezocht of ook voor hen die bestuursrechtelijke rechtsgang heeft opengestaan. Milieudefensie c.s. komen terecht tegen dit oordeel op.

3.6 Het gaat Milieudefensie c.s. in deze zaak om het beëindigen van de luchtverontreiniging (memorie van grieven nr. 69). Milieudefensie c.s. zijn uit op een uitspraak van de rechter waarin het door hen gestelde tekortschieten van de Staat in de eerste plaats wordt vastgesteld en uitgesproken en waarin, in de tweede plaats, de Staat wordt opgedragen om alles te doen wat nodig is om aan het vroegtijdig sterven door slechte luchtkwaliteit een eind te maken (memorie van grieven nr. 21). De gevorderde verklaringen voor recht dienen in de eerste plaats als 'noodzakelijke ondergrond' voor het kunnen vorderen van de onder IV, V en VI geëiste genoegdoening in de vorm van het beëindigen van het onrechtmatige gedrag en uiteraard kan de vaststelling van de onrechtmatigheid ook voor andere vormen van genoegdoening de basis bieden, zoals schadevergoeding, aldus Milieudefensie c.s. (memorie van grieven nr. 125).

3.7 De rechtbank is er – zoals hierna zal blijken: terecht – van uitgegaan dat Milieudefensie c.s. ontvankelijk zijn in hun vorderingen onder IV, V en VI. Het valt dan niet in te zien waarom Milieudefensie c.s. niet-ontvankelijk zouden zijn in hun vorderingen onder II en III die strekken tot het verkrijgen van een verklaring voor recht. De onder II en III gevorderde verklaringen voor recht hangen immers nauw samen met de vorderingen V en VI, berusten op dezelfde feitelijke en juridische grondslagen en betreffen niet een concreet, voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Een ordelijke en werkbare verdeling van rechtsmacht tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter staat er onder die omstandigheden aan in de weg dat voor de onder II en III gevorderde verklaringen voor recht een bestuursrechtelijke rechtsgang gevolgd zou moeten worden, terwijl over de sterk daarmee samenhangende vorderingen onder V en VI de burgerlijke rechter zou moeten oordelen, nog daargelaten dat over de onder I gevorderde verklaring voor recht de burgerlijke rechter volgens de rechtbank wel weer het juiste adres zou zijn. De enkele omstandigheid dat in bestuursrechtelijke procedures, bijvoorbeeld langs de weg van de exceptieve toetsing, door de bestuursrechter vragen kunnen of plegen te worden beantwoord, die ook door Milieudefensie c.s. in dit geding aan de orde worden gesteld, is onvoldoende om een dergelijke splitsing tussen vorderingen aan te brengen.

3.8 Daarbij komt het volgende. Op grond van art. 3:302 BW spreekt de rechter op vordering van een bij een rechtsverhouding onmiddellijk betrokken persoon omtrent die rechtsverhouding een verklaring van recht uit. Een uitgesproken verklaring voor recht heeft tussen partijen in een daaropvolgend civiel geding gezag van gewijsde. De door Milieudefensie c.s. gevorderde verklaringen voor recht hebben onder meer tot doel als basis te dienen voor het vorderen van schadevergoeding (zie hiervoor onder 3.6, alsmede het rechtbankvonnis onder 4.36 en 4.101). Het hof begrijpt dit zo dat Milieudefensie c.s. beogen dat op basis van een uit te spreken verklaring

voor recht de appellanten die natuurlijke personen zijn alsmede de natuurlijke personen voor wie Milieudefensie en Adem in dit geding opkomen, schadevergoeding van de Staat willen vorderen wegens gezondheidsschade of vroegtijdig overlijden veroorzaakt doordat de Staat in strijd met zijn verplichtingen de verontreiniging van de lucht met NO₂ en PM₁₀ onvoldoende heeft teruggedrongen. Het oordelen over vorderingen tot vergoeding van schade is van oudsher een taak van de burgerlijke rechter. Ook in dat opzicht valt niet in te zien dat Milieudefensie c.s. niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard in hun vorderingen tot het uitspreken van een op het verkrijgen van schadevergoeding gerichte verklaring voor recht.

3.9 De conclusie is dat Milieudefensie c.s. (behalve appellanten onder 33 tot en met 59 en appellanten onder 24 tot en met 59 voor wat betreft vordering II respectievelijk vordering III – zie 3.2) ontvankelijk zijn in hun vorderingen II respectievelijk III. De grieven 5 tot en met 25 alsmede grief 27 zijn derhalve gegrond.

- de verklaringen voor recht onder I

3.10 De rechtbank heeft Milieudefensie c.s. ontvankelijk geacht in hun vordering I. Dat oordeel is juist. Voor zover de Staat in eerste aanleg de ontvankelijkheid heeft bestreden met het betoog dat voor Milieudefensie c.s. de rechtsgang naar de bestuursrechter openstaat is dat onterecht. Het hof verwijst naar hetgeen hiervoor onder 3.7 en 3.8 is overwogen, dat evenzeer op de ontvankelijkheid van Milieudefensie c.s. in vordering I van toepassing is.

- de vorderingen onder IV, V en VI

3.11 De rechtbank heeft overwogen dat Milieudefensie c.s. (behalve appellanten onder 33 tot en met 59 en appellanten onder 24 tot en met 59 voor wat betreft vordering V respectievelijk vordering VI) ontvankelijk zijn in hun vorderingen IV tot en met VI, omdat het daarmee beoogde resultaat, het gebieden tot en het verbieden van de daar genoemde handelingen, niet kan worden bereikt in een bestuursrechtelijke rechtsgang. De Staat heeft in eerste aanleg, en thans ook weer in hoger beroep, aangevoerd dat Milieudefensie c.s. op basis van de NSL-monitoringstool, waarin de luchtkwaliteit op straatniveau inzichtelijk is gemaakt, een rechtsingang bij de bestuursrechter kunnen creëren door het bevoegd gezag te verzoeken om op een concrete locatie een maatregel te nemen, bijvoorbeeld een verkeersbesluit of een ruimtelijk besluit. Tegen de weigering om aan een dergelijk verzoek te voldoen staat beroep open bij de bestuursrechter, aldus de Staat. De Staat wijst er voorts op dat ook andere vragen die raken aan de vorderingen van Milieudefensie c.s. aan de bestuursrechter kunnen worden voorgelegd, zoals de vraag of de Richtlijn correct is geïmplementeerd en of het NSL in strijd is met hogere regelgeving, zoals de Richtlijn.

3.12 Dit betoog van de Staat faalt. In een uitspraak van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3324), in een geschil waarin een belanghebbende de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat had verzocht de luchtkwaliteitseisen in Amsterdam te handhaven, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) overwogen:

“5.1. In hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer zijn bepalingen opgenomen over de handhaving van onder meer het bij of krachtens deze wet bepaalde. Daarin is niet de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke sanctie op te leggen indien bepalingen van titel 5.2 worden overtreden. De Wet milieubeheer bevat ook overigens niet een verbod op overschrijding van de in bijlage 2 opgenomen grenswaarden dat kan worden gehandhaafd. De conclusie van de staatssecretaris dat hij niet bevoegd is om handhavend op te treden door dwangsommen of specifieke maatregelen aan de Staat of de gemeente Amsterdam op te leggen, is daarom juist. Handhavend optreden zou in strijd zijn met artikel 5:4 van de Awb. Dat [appellanten] mede naar aanleiding van gesprekken op het ministerie hebben besloten verzoeken om handhaving in te dienen, maakt dit niet anders.

Voor zover [appellanten] betogen dat het wettelijke systeem in strijd is met artikel 5 van de

Grondwet, overweegt de Afdeling dat artikel 120 van de Grondwet eraan in de weg staat dat de Afdeling in de beoordeling treedt van de grondwettigheid van formele wetgeving, zoals de Wet milieubeheer.

- 5.2. Dat het nationale recht niet voorziet in de bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen, betekent niet dat [appellanten] niet kunnen bewerkstelligen dat de overheid aan de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit voldoet. Zij kunnen een vordering bij de burgerlijke rechter instellen. Uit het door hen aangehaalde arrest Janecek volgt niet dat toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit moet worden uitgeoefend door de bestuursrechter. Dit volgt ook niet uit het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158.”

Uit deze uitspraak volgt dat de bestuursrechtelijke weg voor Milieudefensie c.s. niet open staat indien zij handhaving wensen van de luchtkwaliteitsnormen van de in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarden. Het betoog van de Staat, dat deze uitspraak zo moet worden begrepen dat de verzoekers bij de staatssecretaris aan het verkeerde adres waren en en zich tot de lagere overheid hadden moeten wenden, vindt in de bewuste uitspraak geen steun.

- 3.13 Ook kan van Milieudefensie c.s. niet worden verlangd dat zij het bevoegd gezag verzoeken om concrete verkeersmaatregelen of ruimtelijke besluiten te nemen en daartegen zo nodig bij de bestuursrechter in beroep gaan. Dat met een dergelijke rechtsgang eenzelfde of een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt als in het onderhavige geding is niet aannemelijk. Het staat immers geenszins op voorhand vast dat een verkeersmaatregel of een ruimtelijk besluit de meest gereede oplossing biedt voor de overschrijding van de grenswaarden op een specifieke locatie. Dat blijkt alleen al uit de verscheidenheid aan maatregelen die, afhankelijk van de locatie, de bron van de vervuiling en de plaatselijke situatie en belangen, in de Aanpassing NSL zijn opgenomen. Soms zal het ook op een combinatie van maatregelen aankomen, waaronder deels feitelijke maatregelen kunnen vallen, zoals het schoner maken van het openbaar vervoer. De omstandigheid dat de bestuursrechter ook oordeelt over juridische vraagstukken die in het onderhavige geding spelen betekent niet dat het bestuursrecht een (met voldoende waarborgen omklede) alternatieve rechtsgang biedt voor de vorderingen van Milieudefensie c.s. Daarbij komt nog dat vorderingen IV, V en VI van Milieudefensie c.s. tevens inhouden dat de Staat veroordeeld wordt tot het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 van de Richtlijn. Ook voor dat onderdeel van de vordering bestaat geen andere, met voldoende waarborgen omklede rechtsgang.
- 3.14 De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat Milieudefensie c.s. (behalve appellanten onder 33 tot en met 59 en appellanten onder 24 tot en met 59 voor wat betreft vordering V respectievelijk vordering VI, zie 3.2) ontvankelijk zijn in hun vorderingen IV, V en VI.

De toewijsbaarheid van de vorderingen

- 3.15 Het hof zal de vorderingen van Milieudefensie c.s. op de volgende wijze bespreken. Eerst (i) zullen vorderingen I en IV aan de orde komen, die ertoe strekken dat de Staat de normen van de WHO-richtwaarden hanteert. Vervolgens (ii) worden de vorderingen II en V besproken, die ertoe strekken dat de Staat de verplichtingen van de Richtlijn nakomt, waarbij voor NO₂ en PM₁₀ een marge wordt gehanteerd van 10 g/m³. Ten slotte (iii) zal het hof vorderingen III en VI behandelen, die ertoe strekken dat de Staat de verplichtingen van de Richtlijn (zonder toepassing van de marge) nakomt.

(i) WHO-richtwaarden; vorderingen I en IV (grievens 28 en 32)

- 3.16 De rechtbank, die er veronderstellenderwijs van is uitgegaan dat Milieudefensie c.s. bescherming kunnen ontleen aan de artikelen 2 en 8 EVRM, heeft beslist dat de vorderingen I en IV niet voor toewijzing in aanmerking komen omdat de Staat de hem toekomende *margin of appreciation* niet heeft overschreden. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen: dat de Staat reeds

maatregelen neemt ter verbetering van de luchtkwaliteit, dat die maatregelen hebben geleid tot verbetering van de luchtkwaliteit, dat de WHO-richtwaarden zijn meegewogen bij de bepaling van de grenswaarden van de Richtlijn, dat de Staat toewerkt naar de WHO-richtwaarden en dat bij het nemen van maatregelen ter bestrijding van de bronnen van verontreiniging vele verschillende economische en maatschappelijke belangen van uiteenlopende aard, inhoud en gewicht zijn betrokken, die de Staat ook in zijn afweging dient te betrekken. Milieudefensie c.s. hebben tegen die achtergrond onvoldoende onderbouwd dat de Staat de hem toekomende *margin of appreciation* heeft overschreden.

- 3.17 Het hof onderschrijft het oordeel van de rechtbank en de daarvoor in het vonnis gegeven motivering. Het hof voegt daar nog het volgende aan toe. De WHO-richtwaarden zijn richtsnoeren die de Staat op zichzelf niet binden. Wel is mogelijk dat deze richtsnoeren een wetenschappelijke consensus weerspiegelen over wat toelaatbare concentraties NO₂ en PM₁₀ zijn en dat zij in zoverre een rol spelen bij de beantwoording van de vraag of de Staat heeft voldaan aan zijn verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 3.18 Zoals het hof heeft aanvaard in zijn arrest van 9 oktober 2018 (ECLI:NL:GHDHA:2018:2591) inzake Urgenda, kunnen belangenorganisaties als Milieudefensie en Adem bij de burgerlijke rechter opkomen voor personen wiens belangen zij behartigen indien ten aanzien van deze personen een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM dreigt. De rechtbank is er dus terecht van uitgegaan dat Milieudefensie en Adem in dit geding de schending van de artikelen 2 en 8 EVRM aan de orde kunnen stellen.
- 3.19 Uit de overwegingen van de Richtlijn blijkt dat deze is vastgesteld met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid (overwegingen 1 en 2), dat daarbij rekening is gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de WHO (overweging 2) en dat de Richtlijn de grondrechten eerbiedigt, de beginselen in acht neemt die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest) zijn erkend en met name streeft naar een hoog niveau van milieubescherming overeenkomstig art. 37 Handvest (overweging 30). Hierin ligt besloten dat het Europees Parlement en de Raad, die de Richtlijn hebben vastgesteld, met de Richtlijn een invulling hebben gegeven aan de op de lidstaten rustende verplichtingen die voortvloeien uit (onder meer) de artikelen 2 en 8 EVRM. Zij hebben daarbij de aanbeveling van de WHO overgenomen waar het betreft de norm voor NO₂ van 40 g/m³ maar niet wat betreft de norm voor PM₁₀ (Richtlijn 40 g/m³, WHO 20 g/m³) en PM_{2,5} (Richtlijn 25 g/m³, WHO 10 g/m³). Nederland heeft de grenswaarden van de Richtlijn zonder verdere aanscherping in de Wet milieubeheer overgenomen. Aldus heeft de Staat beoogd uitvoering te geven aan zijn verplichtingen uit de artikelen 2 en 8 EVRM.
- 3.20 Bij het beantwoorden van de vraag of de Staat gebleven is binnen de hem toekomende *margin of appreciation* is niet zonder betekenis dat de Staat grenswaarden voor luchtverontreiniging heeft ingevoerd die, in aanmerking nemend de WHO-richtwaarden en de grondrechten, aanvaard zijn door de lidstaten en daardoor gelden als minimumeisen binnen de Europese Unie. Voorts heeft de rechtbank in dit verband terecht betekenis toegekend aan het feit dat de Staat wel degelijk maatregelen neemt ter verbetering van de luchtkwaliteit, dat die maatregelen hebben geleid tot verbetering van de luchtkwaliteit en dat de Staat toewerkt naar de WHO-richtwaarden. Ook al is het zo dat onmiddellijke toepassing van de WHO-richtwaarden tot een hogere bescherming van de volksgezondheid zou leiden en dat vanuit wetenschappelijk oogpunt mogelijk zelfs nog lagere waarden beter zouden zijn, dit betekent niet dat dergelijke overwegingen voor het handelen van de Staat zonder meer doorslaggevend zouden moeten zijn en dat andere belangen, zoals maatschappelijke en economische belangen, geen enkele rol zouden mogen spelen in de afweging die de Staat moet maken aangaande het tempo waarin de WHO-richtwaarden moeten worden ingevoerd. Het is immers onmiskenbaar dat, bijvoorbeeld, aan het terugdringen van luchtvervuiling die veroorzaakt wordt door het verkeer in de binnensteden, economische en sociale aspecten verbonden zijn die (ook) niet mogen worden genegeerd. Hetzelfde geldt voor de vermindering van de luchtvervuiling veroorzaakt door de uitstoot van fijnstof door veehouderijen.

3.21 In de onderhavige zaak gaat het bovendien niet om één concrete verontreinigingsbron, zoals een specifieke fabriek, maar om een veelheid van bronnen van verschillende aard, verspreid over het land. De diversiteit van de oorzaken van de verontreiniging en van de daarbij betrokken maatschappelijke belangen (waaronder óók eerbiediging van andere (mensen)rechten) maken dat de Staat in dit geval de hem op grond van art. 2 en 8 EVRM toekomende beoordelingsruimte niet heeft overschreden.

3.22 Milieudefensie c.s. hebben in het kader van grief 28 nog aangevoerd dat de Staat in algemene zin nalatig is geweest met de aanpak van de verbetering van de luchtkwaliteit en nog altijd niet voldoet aan de grenswaarden. Wat hier echter ook van zij (het hof komt hierop terug bij de bespreking van de vorderingen III en VI), dit betoog ondersteunt op zichzelf niet de stelling dat de Staat onrechtmatig handelt door (nog) niet te voldoen aan de WHO-richtwaarden.

3.23 Het hof is op grond van dit alles van oordeel dat niet kan worden vastgesteld dat de Staat niet binnen de grenzen van de hem toekomende *margin of appreciation* is gebleven. Het betoog van Milieudefensie c.s. dat de Staat de artikelen 2 en 8 EVRM schendt door niet de WHO-grenswaarden te hanteren faalt dan ook. Voor zover Milieudefensie c.s. zich baseren op de Grondwet leidt dat niet tot een ander resultaat. De rechtbank heeft dan ook terecht beslist dat de vorderingen I en IV niet voor toewijzing in aanmerking komen.

(ii) marge van 10 g/m³; vorderingen II en V (grievens 29 en 32)

3.24 Aan vorderingen II en V ligt de opvatting ten grondslag dat de Staat bij het nemen van maatregelen om te voldoen aan de grenswaarden uit de Richtlijn voor NO₂ en PM₁₀, een marge moet hanteren van 10 g/m³, in die zin dat gestreefd wordt naar het behalen van concentraties van NO₂ en PM₁₀ die 10 g/m³ lager liggen dan de grenswaarden van de Richtlijn. Milieudefensie c.s. vorderen een daarop gerichte verklaring voor recht en een veroordeling van de Staat om bij zijn streven de grenswaarden van de Richtlijn te halen een dergelijke marge in acht te nemen.

3.25 De rechtbank heeft overwogen dat vorderingen II en V moeten worden afgewezen. Volgens de rechtbank keren Milieudefensie c.s. zich met deze vordering tegen de gestandaardiseerde rekenmethodes die vastliggen in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit (Stcrt. 2007, 220, hierna: de Regeling). In de Regeling en in Bijlage I van de Richtlijn, waarin een modelinstrumentarium is neergelegd voor de berekening van de grenswaarden, zijn al onzekerheden die verbonden zijn aan de metingen verdisconteerd, aldus de rechtbank. De Staat hoeft dus niet nog een extra veiligheidsmarge te hanteren en kan er mee volstaan te voldoen aan de grenswaarden die berekend zijn volgens het in de Richtlijn neergelegde modelinstrumentarium. Volgens de rechtbank heeft het voorzorgbeginsel geen betrekking op de onzekerheid waarop Milieudefensie c.s. doelen en die inherent is aan de in de Regeling neergelegde en geharmoniseerde standaardrekenmethode.

3.26 Milieudefensie c.s. komen in grief 29 op tegen dit oordeel. Volgens Milieudefensie c.s. richt vordering II zich niet tegen de gestandaardiseerde berekeningsmethodes. Die rekenmethodes hebben betrekking op de berekening van de zich in de lucht bevindende concentraties vervuilende stoffen, welke berekening nooit helemaal nauwkeurig kan zijn, maar niet op de grenswaarden zelf. Volgens Milieudefensie c.s. gaat het er om dat zekerheid dient te bestaan over het daadwerkelijk behalen van de grenswaarden, hetgeen een resultaatsverplichting is die rechtstreeks volgt uit de Richtlijn. Omdat de Staat bij het (doen) vervaardigen van prognoses omtrent de luchtkwaliteit steeds precies de grenswaarden als maatstaf hanteert, waarna vervolgens blijkt dat de praktijk weerbarstiger is en de prognoses niet worden gehaald, moet de Staat bij zijn beleid inzetten op het bereiken van een verontreinigingsniveau dat meerdere g's onder de grenswaarde ligt. Ook het voorzorgbeginsel, dat meebrengt dat de Staat geen onnodige gezondheidsrisico's in het leven roept, verplicht hiertoe.

- 3.27 Aangezien het hof gebonden is aan de vordering zoals Milieudefensie c.s. deze formuleren, zal het hof uitgaan van de strekking van de vorderingen II en V zoals deze thans in de memorie van grieven is uiteengezet en hiervoor is samengevat.
- 3.28 Anders dan Milieudefensie c.s. aanvoeren volgt uit de Richtlijn niet een verplichting voor de Staat om bij het realiseren van de daarin voorgeschreven grenswaarden op een bepaalde manier te werk te gaan. Meer in het bijzonder volgt uit de Richtlijn niet dat een lidstaat verplicht is zijn beleid te richten op het behalen van verontreinigingsniveaus die (10 g, dus zeer fors) liggen onder de grenswaarden van de richtlijn, alleen om op voorhand uit te sluiten dat de grenswaarden ondanks de andersluidende (model)berekeningen, in de praktijk niet zullen worden gehaald. De Richtlijn bevat geen bepalingen in deze zin en laat de lidstaten vrij in de keuze van de middelen en methoden waarmee zij dit resultaat dienen te bereiken. Ook al kan het verstandig zijn dat lidstaten in hun beleid een zekere marge inbouwen teneinde niet hoger dan de grenswaarden van de Richtlijn uit te komen, een rechtens afdwingbare verplichting daartoe bestaat niet. Daar komt bij dat de door Milieudefensie c.s. gewenste marge van 10 g/m³ onvoldoende is onderbouwd met gegevens waaruit kan worden afgeleid dat juist een marge van deze – in verhouding tot de grenswaarden zelf: aanzienlijke – omvang noodzakelijk is om de grenswaarden te halen. Ten slotte is van belang dat er thans de Aanpassing NSL is, waarin uitgebreid en in detail de maatregelen zijn beschreven die zullen worden genomen om de nog aanwezige knelpunten op te lossen. Milieudefensie c.s. hebben geen kritiek op dit plan geuit. Meer in het bijzonder hebben zij niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat deze maatregelen onvoldoende zullen zijn om de grenswaarden te bereiken, indien daarbij niet de gevorderde veiligheidsmarge wordt toegepast. Tegen deze achtergrond kan niet worden gezegd dat het voorzorgsbeginsel wel tot het hanteren van een veiligheidsmarge noopt.
- 3.29 De conclusie is dat de grieven 29 en 32 falen en dat de rechtbank terecht heeft beslist dat vorderingen II en V moeten worden afgewezen.

(iii) naleving Richtlijn; vorderingen III en VI (grieven 30 t/m 32)

- 3.30 Vordering III strekt ertoe dat wordt vastgesteld dat de Staat niet voldoet aan de uit de Richtlijn voortvloeiende (resultaats)verplichtingen en vordering VI dat de Staat wordt veroordeeld binnen een half jaar aan die verplichtingen te voldoen, zo nodig door het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 van de Richtlijn. De rechtbank heeft overwogen dat vorderingen III en VI moeten worden afgewezen. De rechtbank onderscheidt daarbij tussen twee verplichtingen die op de Staat rusten, te weten (a) de verplichting op grond van art. 13 Richtlijn om op de uiterste data te voldoen aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ (hierna ook 'de eerste verplichting') en (b) de uit art. 23 lid 1 Richtlijn voortvloeiende verplichting om de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden (hierna ook 'de tweede verplichting').
- 3.31 De rechtbank heeft ten aanzien van de eerste verplichting overwogen dat weliswaar vast staat dat de Staat de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ niet heeft gehaald op de data die voor Nederland op grond van de Richtlijn met inachtneming van de derogatie golden, maar dat het belang van de gevorderde verklaring voor recht alleen gelegen kan zijn in de betekenis daarvan voor eventuele schadeplichtigheid van de Staat uit hoofde van onrechtmatige daad. Volgens de rechtbank is in een situatie, waarin de gevorderde verklaring voor recht alleen van belang is voor de schade, alleen plaats voor toewijzing van de verklaring voor recht indien deze betrekking heeft op onmiddellijk getroffen personen van wie voldoende aannemelijk is dat zij schade hebben geleden als gevolg van het in de verklaring voor recht omschreven onrechtmatig handelen. De rechtbank is van oordeel dat Milieudefensie c.s. onvoldoende hebben gesteld en dat dus niet aannemelijk is gemaakt dat aan die eis ten aanzien van een of meer van hen – daaronder begrepen de personen voor wie Milieudefensie en Adem opkomen – is voldaan. Bovendien is voor bepaalde eisers onvoldoende gebleken dat zij zijn geconfronteerd met overschrijdingen van PM₁₀ en NO₂, onder meer omdat de door Milieudefensie c.s. toegepaste meetmethode met behulp van

palmesbuisjes afwijkt van de voorgeschreven standaardmethode en daarom niet tot uitgangspunt kan worden genomen.

3.32 Ten aanzien van de tweede verplichting heeft de rechtbank allereerst overwogen dat art. 23 lid 1 Richtlijn zonder beperking in de tijd van toepassing is op overschrijdingen van de grenswaarden na het uiterste tijdstip voor naleving ervan, ongeacht of dat uiterste tijdstip voortvloeit uit de Richtlijn dan wel is vastgesteld op basis van een derogatie op grond van art. 22 Richtlijn. De stelling van Milieudefensie c.s. dat de termijn van art. 23 lid 1 Richtlijn reeds is verbruikt als gevolg van de derogatie is dus onjuist. Verder is de rechtbank van oordeel dat Milieudefensie c.s., gelet ook op alle betrokken maatschappelijke belangen, onvoldoende hebben aangetoond dat het NSL niet voldoet aan de eisen van art. 23 lid 1 Richtlijn.

3.33 Milieudefensie c.s. betogen in de eerste plaats, onder verwijzing naar grief 17, dat de rechtbank in rechtsoverweging 4.101 is uitgegaan van een te beperkte opvatting omtrent de strekking van vordering III, door er van uit te gaan dat de hiermee gevorderde verklaring voor recht alleen van belang is in verband met vordering VI en met het oog op eventuele schadeclaims. Milieudefensie c.s. voeren aan dat een positieve uitkomst (het hof begrijpt: toewijzing van vordering III) tot andere consequenties en acties aan de zijde van de Staat moet en zal leiden, in het bijzonder tot schonere lucht. Deze grief treft geen doel. Niet aannemelijk – en ook overigens onvoldoende onderbouwd – is dat de enkele verklaring voor recht, inhoudende dat de Staat onrechtmatig handelt door niet te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn en de Wet milieubeheer, namelijk door niet overal aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ te voldoen, zal leiden tot inspanningen die verder gaan dan die welke de Staat thans reeds verricht om aan de verplichtingen uit hoofde van de Richtlijn en Wet milieubeheer te voldoen. Milieudefensie c.s. hebben in zoverre dus geen zelfstandig belang bij de onder III gevorderde verklaring voor recht.

3.34 Een en ander brengt mee dat van de door Milieudefensie c.s. genoemde belangen bij vordering III nog over zijn de verklaring voor recht als 'opstapje' voor vordering VI en als basis voor schadeclaims. Bij de verklaring voor recht als 'opstapje' voor vordering VI hebben Milieudefensie c.s. geen belang, aangezien voor de toewijsbaarheid van vordering VI geenszins noodzakelijk of nuttig is dat tevens (of eerst) een verklaring voor recht wordt uitgesproken. Dit betekent dat, zoals de rechtbank ook heeft overwogen, Milieudefensie c.s. alleen belang kunnen hebben bij de verklaring voor recht gevorderd onder III in verband met de eventuele schadeplichtigheid van de Staat.

3.35 Het oordeel van de rechtbank, kort gezegd erop neerkomend dat waar het gaat om de eerste verplichting, Milieudefensie c.s. over die schade onvoldoende hebben gesteld, wordt door Milieudefensie c.s. met grief 30 bestreden. Volgens Milieudefensie c.s. heeft de rechtbank miskend dat de verplichting om op de uiterste data de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ te realiseren een doorlopende verplichting is die ook voortduurt na die uiterste data, zit de "schade" in de eerste plaats in de "gevaarstelling", die moet worden beëindigd, en zijn verder de gevraagde schadebewijzen niet goed te leveren, nu causaal verband tussen de gevaarstelling en schending van de grenswaarden enerzijds en bij individuele personen ontstane ziektes gevolgd door vroegtijdig overlijden anderzijds, in de praktijk niet individueel causaal te leggen is. Dergelijke relaties kunnen alleen op bevolkingsniveau maar niet op het niveau van de individuele patiënt worden vastgesteld, aldus Milieudefensie c.s.

3.36 Nu Milieudefensie c.s. zelf te kennen geven dat het verband tussen luchtverontreiniging en gezondheidsschade niet op het niveau van individuele personen kan worden vastgesteld, kan het belang van Milieudefensie c.s. bij de met vordering III gevorderde verklaring voor recht niet gelegen zijn in eventuele toekomstige schadeclaims tegen de Staat van individuele personen, hetzij van appellanten onder 3 tot en met 59, hetzij van andere personen voor wier belangen Milieudefensie en Adem in dit geding opkomen. Ook in zoverre hebben Milieudefensie c.s. dus geen belang bij vordering III. Van de stelling dat de schade zou bestaan uit de gevaarstelling, wat daar ook van zij, kan niet worden gezegd dat deze kan leiden tot een vordering tot vergoeding van

materiële of immateriële schade. Ook in zoverre hebben Milieudefensie c.s. dus geen belang bij een verklaring voor recht als basis voor een vordering tot vergoeding van schade.

3.37 Het voorgaande betekent dat vordering III moet worden afgewezen. Hetgeen de rechtbank in de rechtsoverwegingen 4.114 e.v. heeft overwogen ten aanzien van de 'tweede verplichting' en de daartegen gerichte grieven, zal het hof bespreken in het kader van de behandeling van vordering VI. Zoals hiervoor is overwogen hebben Milieudefensie c.s., naast toe- of afwijzing van vordering VI, geen belang bij een afzonderlijke verklaring voor recht hetzij als grondslag voor vordering VI hetzij anderszins.

3.38 Vordering VI strekt ertoe dat de Staat wordt veroordeeld om binnen een half jaar, althans binnen een door de rechter in goede justitie vast te stellen termijn, te voldoen aan de verplichtingen die voor de Staat voortvloeien uit de Richtlijn en de Wet milieubeheer, zoals in de dagvaarding behandeld, in het bijzonder door overal in Nederland de grenswaarden van 40 g/m³ (als jaargemiddelde concentratie) voor NO₂ en van 40 g/m³ voor PM₁₀ te realiseren en gerealiseerd te houden, en daartoe al het nodige te doen, waaronder zo nodig begrepen het maken van een effectief Luchtkwaliteitsplan zoals bedoeld in art. 23 Richtlijn.

3.39 De rechtbank heeft, kort gezegd, overwogen dat Milieudefensie c.s. niet hebben aangetoond dat, in aanmerking genomen de andere belangen die de Staat in zijn overwegingen dient te betrekken, het NSL ontoereikend is en dat dus niet is komen vast te staan dat de Staat niet voldoet aan zijn uit art. 23 lid 1 Richtlijn voortvloeiende verplichting de overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden. Milieudefensie c.s. komen tegen dit oordeel op met grief 31, waarin zij aanvoeren dat het NSL op een aantal punten niet voldoet aan de eisen van art. 23 lid 1 Richtlijn. Milieudefensie wijzen ook nog op een op hun verzoek uitgevoerd onderzoek door onderzoeksbureau CE Delft, waaruit naar voren zou komen dat met een ambitieuzer pakket van maatregelen ook de meest hardnekkige knelpunten in Amsterdam hadden kunnen worden opgelost. Volgens Milieudefensie c.s. toont dit aan dat dit ook in de andere steden mogelijk was geweest.

3.40 Allereerst moet worden opgemerkt dat de rechter, die moet beslissen of een bevel zoals door Milieudefensie c.s. gevorderd onder VI toewijsbaar is, moet onderzoeken of op het moment van zijn uitspraak een voldoende reële dreiging bestaat dat de gedaagde partij onrechtmatig jegens de eiser zal handelen. De beoordeling van de rechter is met andere woorden toekomstgericht. Indien geen reële dreiging van toekomstig onrechtmatig handelen bestaat, kan het enkele feit dat in het verleden onrechtmatig is gehandeld geen reden zijn tot toewijzing van een verbod of bevel. Toegepast op de onderhavige zaak betekent dit dat voor toewijzing van vordering VI onvoldoende is dat, zoals Milieudefensie c.s. aanvoeren, de Staat eerder (verdergaande) maatregelen (waaronder het opstellen van een Luchtkwaliteitsplan) had moeten nemen om aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ te voldoen.

3.41 De Staat heeft in hoger beroep de Aanpassing NSL (zie hiervoor onder 1.17) in het geding gebracht. De Aanpassing NSL is opgesteld in samenwerking met gemeenten waarin nog hardnekkige knelpunten bestaan. In de Aanpassing NSL zijn maatregelen omschreven om deze knelpunten versneld op te lossen teneinde de termijn van overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden. Aangezien de Aanpassing NSL bedoeld is als aanvulling op het NSL en het NSL het Nederlandse luchtkwaliteitsplan is in de zin van de Richtlijn (zie Aanpassing NSL pag. 4), moet de vraag of Nederland thans een luchtkwaliteitsplan heeft dat voldoet aan de eisen van art. 23 Richtlijn, beoordeeld worden aan de hand van het NSL in combinatie met de Aanpassing NSL.

Milieudefensie c.s. hebben zich alleen gericht tegen de inhoud van het volgens hen tekortschietende NSL. Zij hebben de Aanpassing NSL daarbij niet betrokken, hoewel zij daartoe bij pleidooi wel in de gelegenheid zijn geweest en ook eventueel nieuwe grieven hadden kunnen aanvoeren nu het hier om nieuwe feiten gaat die na de memorie van grieven bekend zijn geworden. De bezwaren die Milieudefensie c.s. tegen het NSL hebben ingebracht, gaan reeds om

die reden niet (meer) op. Daarbij komt dat aangaande de bezwaren die Milieudefensie c.s. in het kader van grief 31 naar voren hebben gebracht (geen sprake van overschrijding beëindigen, geen sprake van zo kort mogelijk, geen vermelding van het tijdstip waarop de overschrijding beëindigd zal zijn, het ontbreken van de concrete informatie die het plan krachtens de voorschriften van Bijlage XV dient te bevatten) in de Aanpassing NSL in ieder geval wel (mogelijke) te nemen maatregelen zijn opgenomen. Nu Milieudefensie c.s. in het geheel geen kritiek hebben geleverd op de inhoud van de Aanpassing NSL, moet er van uit worden gegaan dat het NSL in combinatie met de Aanpassing NSL voldoet aan de eisen van art. 23 Richtlijn.

- 3.42 Het voorgaande betekent dit dat voor zover vordering VI strekt tot een bevel aan de Staat om een luchtkwaliteitsplan te maken dat beantwoordt aan art. 23 Richtlijn, die vordering thans niet meer toewijsbaar is. Dat luchtkwaliteitsplan is er thans.
- 3.43 Vordering VI kan ook voor het overige niet worden toegewezen. De Aanpassing NSL bevat concrete maatregelen om de daarin vermelde knelpunten op te lossen en er zijn termijnen genoemd om een en ander te realiseren. Dat deze maatregelen tekortschieten of niet geschikt zijn voor het doel dat daarmee wordt beoogd hebben Milieudefensie c.s. niet aangevoerd. Evenmin hebben zij aangevoerd dat de realiseringstermijnen te ruim zijn, zodat het hof ook geen aanleiding heeft om de Staat kortere termijnen op te leggen.
- 3.44 Milieudefensie c.s. hebben niet aangevoerd dat de Staat, bij gebreke van een rechterlijke veroordeling, de Aanpassing NSL niet zal uitvoeren. Dit alles leidt tot de slotsom dat Milieudefensie c.s. geen belang hebben bij vordering VI. Dat vast staat dat na 11 juni 2011 niet overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor PM₁₀, dat na 1 januari 2015 evenmin overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor NO₂, dat ook thans nog overschrijdingen plaatsvinden en dat de Aanpassing NSL mogelijk al in een veel eerder stadium (en niet pas naar aanleiding van de uitspraak in kort geding van 7 september 2017) had moeten worden opgesteld, maakt dat niet anders. Het gaat er nu slechts om dat Milieudefensie c.s. op de datum dat het hof uitspraak doet onvoldoende belang hebben bij dat wat zij vorderen, omdat de Staat dit thans al doet.
- 3.45 De Aanpassing NSL is in september 2018 vastgesteld en pas bij pleidooi in hoger beroep als productie in het geding gebracht. In verband met de proceskostenveroordeling zal het hof nagaan of het NSL zoals dit luidde vóór de Aanpassing NSL voldeed aan art. 23 Richtlijn. Dat is naar het oordeel van het hof niet het geval. De Staat stelt zelf dat de Aanpassing NSL een aantal *aanvullende* maatregelen omvat waarmee zo snel als mogelijk overal in Nederland kan worden voldaan aan de grenswaarden uit de Richtlijn (memorie van antwoord nr. 2.6). Volgens de Staat is mede op basis van een uitgevoerde knelpuntenanalyse nagegaan wat de oorzaak van de overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ is en zijn aan de hand daarvan de maatregelen geïnventariseerd, waarvan de Staat er 11 noemt (memorie van antwoord nr. 2.7). Het staat verder vast dat op 11 juni 2011 niet overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor PM₁₀, dat op 1 januari 2015 evenmin overal in Nederland werd voldaan aan de grenswaarde voor NO₂ en dat er nadien geen moment is geweest waarop in Nederland overal aan de grenswaarde voor deze stoffen is voldaan. De Staat heeft geen redenen aangevoerd waarom de voor de Aanpassing NSL uitgevoerde knelpuntenanalyse of de in de Aanpassing NSL opgenomen aanvullende maatregelen niet in een (veel) eerder stadium hadden kunnen worden uitgevoerd. Dit alles kan niet anders betekenen dan dat het NSL voorafgaand aan de Aanpassing NSL niet voldeed aan de verplichting van art. 23 Richtlijn dat het luchtkwaliteitsplan passende maatregelen inhoudt zodat de periode van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk wordt gehouden (vgl. HvJEU 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15 nrs. 112-117). Grief 31 slaagt.

Conclusie

- 4.1 De conclusie is dat de grieven die klagen over de ontvankelijkheid van Milieudefensie c.s. (grievens 5 tot en met 25 alsmede grief 27) slagen. Met uitzondering van appellanten onder 33 tot en met 59 voor wat betreft vordering II en V en voor wat betreft appellanten onder 24 tot en met 59 voor wat betreft vordering III en VI, zijn Milieudefensie c.s. ontvankelijk in al hun vorderingen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte van appellanten 3 tot en met 32 verlangd dat zij nog een akte te nemen in verband met het oordeel of zij ontvankelijk zijn in een deel van hun vorderingen.
- 4.2 Grief 31 is gegrond. De grieven 28, 29, 30 en 32 slagen niet. Aan de grieven 1 tot en met 4 en grief 26 wordt niet toegekomen, aangezien deze grieven geen punten aan de orde stellen die van belang zijn voor de beslissing van het hof. Voor zover Milieudefensie c.s. in deze grieven klagen dat de rechtbank (de grondslagen van) hun vorderingen verkeerd heeft begrepen, heeft het hof daar in het voorgaande al rekening mee gehouden.
- 4.3 Het vonnis van de rechtbank zal worden vernietigd. Het hof ziet aanleiding de zaak aan zich te houden op de voet van art. 356 Rv. De vorderingen van Milieudefensie c.s. zullen worden afgewezen. Onder deze afwijzing is begrepen dat appellanten onder 33 tot en met 59 en appellanten onder 24 tot en met 59 niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen onder II en V respectievelijk III en VI.
- 4.4 In het feit dat de Aanpassing NSL pas tijdens het hoger beroep tot stand is gekomen ziet het hof aanleiding de kosten van de eerste aanleg en van de het hoger beroep te compenseren. De rechtbank had immers in ieder geval de vordering tot het maken van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in art. 23 Richtlijn moeten toewijzen en het hof zou dat ook hebben gedaan, ware het niet dat inmiddels de Aanpassing NSL is vastgesteld. Aangezien de vorderingen I en II en IV en V ook los daarvan niet voor toewijzing in aanmerking komen, zijn partijen over en weer deels in het ongelijk gesteld.

Beslissing

Het hof:

- vernietigt het vonnis van de rechtbank van 27 december 2017, en opnieuw rechtdoende,
- wijst de vorderingen af;
- compenseert de kosten van het geding in eerste aanleg en hoger beroep, in die zin dat iedere partij de eigen kosten draagt.

Dit arrest is gewezen door mrs. S.A. Boele, G. Dulek-Schemers en H.J.M. Burg en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 7 mei 2019, in aanwezigheid van de griffier.