

Rechtbank Den Haag
zitting d.d. 5 april 2006
05/7613 BESLU V 17 BB G306
om 11.15 uur

PLEITNOTITIES

mr. A.M. Nijboer
advocaat te Amsterdam,
gemachtigde van Vereniging Milieudefensie

inzake: Vereniging Milieudefensie / college van B&W van Den Haag

RELEVANTE FEITEN

1. Uit onderzoek blijkt dat luchtverontreiniging op korte termijn, en dan gaat het alleen over fijn stof en stikstofdioxide, ademhalingsproblemen, astmatische klachten, longinfecties, hart- en vaatziekten, ziekenhuisopnamen en sterfgevallen veroorzaakt. Er zijn in de afgelopen tien jaar verder onderzoeken gedaan naar de effecten van fijn stof, gebaseerd op dagelijkse veranderingen in fijn stof en gezondheidsresultaten. Uit deze onderzoeken blijkt dat korte termijn veranderingen in de concentratie van fijn stof op alle niveaus leiden tot korte termijn veranderingen in deze hiervoor genoemde acute gezondheidseffecten.¹ Met andere woorden: een verbetering van de luchtkwaliteit

¹ WHO Health Aspects of pollution (2004):p.7, WHO factsheet over fijn stof, 14 april 2005

zorgt direct voor een verbetering van aan luchtverontreiniging gerelateerde gezondheidsproblemen.

1. Langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging zorgt voor een aanzienlijke vermindering van de levensverwachting. Uit cijfers van het Milieu- en Natuur planbureau (MNP) blijkt dat ieder jaar ongeveer achttienduizend mensen te vroeg doodgaan, dat wil zeggen vroeger dan “normaal” doodgaan, ten gevolge van de slechte luchtkwaliteit. Op Europees niveau zorgt de slechte luchtkwaliteit voor 370.000 voortijdige sterfgevallen per jaar.
3. Zoals blijkt uit cijfers van de Europese Commissie, wordt de levensverwachting in Europa met gemiddeld 9 maanden bekort. In de meest vervuilde gebieden is dit zelfs 2 jaar. Dat zijn getallen en grootheden die er niet om liegen. Het zijn getallen die laten zien dat een slechte kwaliteit van het leefmilieu ook daadwerkelijk gezondheid- en levensbedreigend is.
4. Op Europees niveau heeft men zich de ernst van de situatie al geruime tijd geleden gerealiseerd. Dat leidde ertoe dat er in Brussel in 1996 en 1999 regels werden vastgesteld, die bepaalden dat de luchtkwaliteit in de landen van de Europese Unie met ingang van 1 januari 2005 en gedeeltelijk pas met ingang van 1 januari 2010 aan bepaalde, precies omschreven, normen diende te voldoen. De door Brussel vastgelegde normen zijn volstrekt helder qua bedoeling en volledig duidelijk qua bijbehorend tijdpad. Het ging (en gaat) niet om inspanningsverplichtingen, maar om resultaatsverplichtingen. Met ingang van 1 januari 2005 respectievelijk 1 januari 2010 moet gewoonweg aan bepaalde grenswaarden voldaan zijn.
5. Bekend is dat in veel gebieden in Nederland de grenswaarden worden overschreden, maar nergens is de luchtkwaliteit zo extreem slecht als aan de Veerkaden. De daggrenswaarde voor fijn stof die 35 keer per jaar mag worden overschreden, werd in 2004 80 keer overschreden en in 2005 89 keer. Uit de voorlopige cijfers van het

RIVM blijkt dat de grenswaarde fijn stof in de eerste drie maanden van 2006, al 28 keer is overschreden. De jaargemiddelde stikstofdioxideconcentraties waren in 2005 53 microgram per kubieke meter, terwijl de plandrempel voor 2005 op 50 microgram per kubieke meter lag. Het gaat hier om dermate grote overschrijdingen dat de Veerkaden van alle meetpunten met afstand op nummer 1 staan waar het de slechte luchtkwaliteit betreft, en dat ieder jaar opnieuw.

6. Uit het rapport 'Fijn stof Nader Bekeken' uit augustus 2005 van het MNP blijkt dat fijn stof dat direct wordt uitgestoten bij verbrandingsprocessen van verkeer, gezondheidskundig van groot belang is. In dit rapport wordt dan ook de voorkeur gegeven aan "een substantiële inzet van middelen voor de uitvoering van verkeersmaatregelen."
7. Bij alle partijen is bekend dat de extreme luchtverontreiniging in de Veerkaden veroorzaakt wordt door de te grote hoeveelheid verkeer die door de Veerkaden rijdt. De oorzaak van deze te grote hoeveelheid verkeer is ook bij iedereen bekend, en dit al geruime tijd.
8. Al in 1989 is in het Verkeersplan "De Kern Gezond" van de gemeente Den Haag benoemd wat de oorzaak is van het probleem op de Veerkades: de binnenstadsruit en de parkeerroute, waartoe de Veerkades behoren, functioneren niet goed waardoor er een overvloed aan doorgaand verkeer (verkeer dat daar niet thuishoort, 35-45 %) in de binnenstad en op de Veerkades rijdt. Er zijn toen al diverse maatregelen voorgesteld om de parkeerroute beter te laten functioneren en het doorgaand verkeer te weren. Deze maatregelen zijn niet uitgevoerd.
9. In 1992 werd een goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan "De Kern Gezond", welk plan voorzag in een afsluiting van de Grote Marktstraat voor het verkeer en het autoluw maken van de binnenstad, vernietigd door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Dit, omdat niet vast stond dat binnen de planperiode

een adequaat functionerende verkeersroute voor het doorgaand verkeer beschikbaar zou zijn. Hierdoor zou de verkeersdruk op de Veerkadenroute aanmerkelijk toenemen, hetgeen naar het oordeel van de Afdeling uit planologisch en verkeerstechnisch oogpunt onaanvaardbaar was.

10. In 1998 waren de voorgestelde maatregelen uit “De Kern Gezond” nog steeds niet uitgevoerd: van een goed functionerende binnenstadsruit en parkeerroute was geen sprake. In een in 1995 door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan “Grote Marktstraat e.o.” is de mogelijkheid opgenomen om de Grote Marktstraat autoluw te maken door middel van een wijzigingsbevoegdheid. Aan het toepassen van deze wijzigingsbevoegdheid is de voorwaarde gesteld dat de afwikkeling van het doorgaande verkeer moest zijn gegarandeerd. In de plantoelichting staat dat het gemeentebestuur verwacht dat de binnenstadsruit in het jaar 2000 zou zijn voltooid. De Afdeling oordeelde in 1998 dat onder die omstandigheden het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid aanvaardbaar was.
11. In 1998 hebben verweerders de Grote Marktstraat tijdelijk afgesloten voor alle verkeer in verband met de aanleg van de tramtunnel. Zoals gezegd, was toen geen sprake van een functionerende binnenstadsruit en parkeerroute. De afsluiting van de Grote Marktstraat zorgde voor een toename van het verkeer op de Veerkaden. Dit, terwijl op de Veerkaden al een groot probleem bestond met betrekking tot de hoeveelheid verkeer.
12. Zoals blijkt uit het Binnenstadsplan 2000-2010 uit 2001 en het Verkeersplan ‘Verkeersbeleid tot 2010 uit 2002 was het autoverkeer sterk toegenomen, functioneerden de parkeerroute en de binnenstadsruit nog steeds niet en was nog steeds sprake van teveel doorgaand verkeer. Opnieuw werden voorstellen gedaan om het doorgaand verkeer te weren, welke voorstellen tot op de dag van vandaag niet zijn uitgevoerd.

13. Uit een rapport van Diepens en Okkema uit 2002 blijkt dat een groot deel van het probleem van de niet functionerende parkeerroute gelegen is in het feit dat het Prins Bernhardviaduct niet aansluit op de CentrumRing maar direct op de parkeerroute, waardoor een grote hoeveelheid doorgaand verkeer over de Veerkaden rijdt. Een ander probleem dat wordt gesignaleerd is dat de bebording (bewegwijzering) onduidelijk is. In het rapport worden diverse maatregelen voorgesteld die op korte en langere termijn genomen dienden te worden om het probleem van het doorgaand verkeer te verhelpen. Ook deze maatregelen zijn niet getroffen.
14. Op dit moment functioneren de parkeerroute en de CentrumRing nog steeds niet. De Grote Marktstraat is ook nu nog voor alle verkeer afgesloten hoewel de tramtunnel inmiddels is aangelegd.
15. In november 2005 is een Verkeerscirculatieplan (VCP) opgesteld. Ook hieruit blijkt dat verweerder zich op het standpunt stelt dat aan het doorgaand verkeer 'dringend iets moet gebeuren'. In het verkeerscirculatieplan worden dan ook maatregelen voorgesteld om dit doorgaand verkeer (volgens het VCP 38%) te verminderen. De voorgestelde maatregel 'de Voorkeursvariant' is gelijk aan een van de in het hiervoor genoemde rapport van Diepens en Okkema voorgestelde maatregelen, te weten het 'lusenmodel'. Uit het onderzoek van verweerder blijkt dat een vermindering van het verkeer een zeer positieve bijdrage levert aan de vermindering van de luchtverontreiniging.
16. Er blijkt overigens niet wat precies de effecten zijn van de verschillende maatregelen op de luchtkwaliteit. Dit, omdat er uitgegaan wordt van een 'eigen' niet in de Europese of Nederlandse wetgeving bestaand criterium 'microgram-bewoners'. Hantering van dit criterium betekent dat een maatregel als beste wordt gekwalificeerd indien sprake is van luchtverontreiniging over het kleinste aantal wegvakken met het kleinste aantal bewoners. Het criterium zegt dus niets over *de mate van* verontreiniging. Als maatregel X bijvoorbeeld zorgt voor een overschrijding van de daggrenswaarde voor

fijn stof met 100 dagen en deze overschrijding zich voordoet over 10 kilometer waarbinnen 1000 mensen wonen, wordt deze maatregel ten onrechte als een betere maatregel aangewezen dan maatregel Y die zou zorgen voor een overschrijding van de daggrenswaarde voor fijn stof met 10 dagen over 10,1 kilometer waar 1001 mensen wonen.

17. Het Verkeerscirculatieplan zal ‘naar verwachting’ in 2009 worden ingevoerd.
18. In het kader van (opnieuw) een procedure over een bestemmingsplan van de gemeente, te weten “Spuistraat e.o” waarin is opgenomen dat de Grote Marktstraat autoluw wordt gemaakt, heeft de StAB op 27 januari 2006 een advies uitgebracht. De StAB concludeert eveneens dat nog steeds geen sprake is van een goed functionerende binnenstadsruit. Met betrekking tot het verkeerscirculatieplan oordeelt de StAB:

“In de Nota [VCP] wordt geconcludeerd dat de Centrumring eigenlijk niet zo goed functioneert als in eerste aanleg verwacht werd omdat nog steeds veel Haags verkeer gebruik maakt van de kortere routes door het centrum. In het verkeerscirculatieplan wordt dan ook gekeken naar mogelijke aanvullende maatregelen om het verkeer in het centrum te beperken. Een oplossing van dit probleem wordt verwacht in een sectorenmodel voor de binnenstad om doorgaand verkeer door het centrum te blokkeren. De individuele sectoren zijn bereikbaar via de Centrumring, maar het is niet mogelijk om direct van de ene naar de andere sector te rijden. Dit moet bewerkstelligd worden door een aantal fysieke afsluitingen (“knippen”) van wegen die nu als doorgaande verkeersroute worden gebruikt. Voor de Veerkadenroute wordt bijvoorbeeld een knip voorgesteld in de Paviljoensgracht waardoor verkeer tussen de Veerkaden en de Prinsegracht niet meer mogelijk is (...)

Op grond van het vorenstaande stel ik vast dat wanneer uitgegaan wordt van een volledige realisatie van de Centrumring de verkeerssituatie op de Veerkaden minder verbetert dan vooreen werd gedacht. Hiervoor dient een aanzienlijk pakket aan aanvullende maatregelen getroffen worden. Ik twijfel er dan ook aan of binnen de planperiode van dit plan de situatie voor appellanten zal verbeteren. Voorts ben ik de mening toegedaan dat het (wederom) openstellen van de Grote Marktstraat voor autoverkeer de verkeersdruk op de Veerkadenroute zou kunnen doen afnemen.” (StABadvies d.d. 27 januari 2006, p.16)

19. Verweerder erkent dat het probleem van het doorgaand verkeer moet worden opgelost. Verweerder erkent ook dat het probleem van de luchtkwaliteit moet worden opgelost. In het plan van aanpak luchtkwaliteit 2004 van de gemeente wordt het weren van het doorgaand verkeer als één van de beste maatregelen gezien om de luchtkwaliteit te verbeteren. In de update van het plan van aanpak luchtkwaliteit 2005-2007 d.d. 12 mei 2005 wordt ook uitgegaan van het verminderen van het autoverkeer in de binnenstad en het afsluiten van doorgaande routes. Ook het weren van vrachtwagens wordt blijkens het plan van aanpak als een goede maatregel gezien om te bewerkstelligen dat aan de grenswaarden wordt voldaan. Desondanks is de aanvraag van cliënten om verkeersbesluiten te nemen die daadwerkelijk zorgen voor het weren van vrachtwagens en het weren van het doorgaand verkeer, afgewezen. Verweerder heeft deze beslissing in bezwaar gehandhaafd en geeft hiervoor drie redenen: 1) verweerder zou niet verplicht zijn om maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren 2) verweerder zou een grote beoordelingsvrijheid hebben bij het nemen van verkeersmaatregelen en 3) de gevraagde maatregelen zouden niet werken. Hieronder wordt op elk van deze drie redenen ingegaan.

JURIDISCHE BEOORDELING

Verplichting

19. In het bezwaarschrift van 14 juni 2005 is uitvoerig uiteengezet dat de Nederlandse en Europese wetgeving erin voorziet dat actief maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat tijdig wordt voldaan aan de grenswaarden. In aanvulling hierop wordt nog het volgende naar voren gebracht.

20. De kaderrichtlijn (1996/62/EG) bepaalt in artikel 7 - kort gezegd - dat de lidstaten maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd. De lidstaten dienen verder actieplannen op te stellen waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden op korte termijn moeten worden genomen. Zo nodig behelzen deze plannen schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde autoverkeer. Artikel 8 van de kaderrichtlijn bepaalt dat de lidstaten bij overschrijding van de *'met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde'* (= plandrempel) maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.
21. Artikel 8 is bedoeld voor de periode dat de grenswaarden nog niet van kracht zijn, de plandrempels gelden, en sprake is van overschrijding van de plandrempels. Artikel 7 voorziet in de situatie dat de grenswaarden van kracht zijn en sprake is van een *'dreigende overschrijding'*.
22. Ook de eerste dochterrichtlijn (1999/30/EG) waarin de grenswaarden en plandrempels voor fijn stof en stikstofdioxide worden gegeven voorziet in de verplichting om *'de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat grenswaarden niet worden overschreden'* (zie bijvoorbeeld artikel 4, lid 1 en artikel 5, lid 1).
23. Voor stikstofdioxide geldt op dit moment de verplichting genoemd in artikel 8. De grenswaarde is immers nog niet van kracht. Dit betekent dat conform artikel 8 programma's moeten worden opgesteld en uitgevoerd die ervoor zorgen dat in 2010 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide wordt voldaan.
24. Blijkens het tijdschema van richtlijn 1999/30/EG had uiterlijk eind 2003 een plan van aanpak opgesteld moeten worden die uiterlijk in 2007 geëvalueerd had moeten zijn. De in het plan van aanpak voorgestelde maatregelen moeten dan ook vóór 2007 zijn

ingevoerd om aan deze evaluatieverplichting te voldoen. In datzelfde jaar (2007) dient opnieuw een plan van aanpak te worden opgesteld indien opnieuw is gebleken dat niet aan de plandrempels wordt voldaan.

25. Voor fijn stof geldt de grenswaarde al sinds 2005, terwijl aan deze grenswaarde niet wordt voldaan. Overeenkomstig artikel 7 van de kaderrichtlijn dienen dan ook op korte termijn maatregelen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat alsnog op de kortst mogelijke termijn aan de grenswaarden wordt voldaan.
26. De richtlijnen voorzien dus niet alleen in de verplichting om actief maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de grenswaarden tijdig in acht worden genomen, zij voorzien ook in de verplichting om deze maatregelen in een geval als deze, waar sprake is van overschrijding van de plandrempel en grenswaarden, op zeer korte termijn te nemen.
27. Terzijde wordt hierbij opgemerkt dat de grenswaarden luchtkwaliteit rechtstreekse werking hebben en dat particulieren (en milieuorganisaties) zich op deze grenswaarden kunnen beroepen. (zie bijvoorbeeld: HvJ EG 30 mei 1991, C-361/88).
28. Het pas in 2009 invoeren van maatregelen is zowel voor stikstofdioxide als fijn stof veel te laat. Bovendien voorzien, zoals uit het VCP blijkt, de door verweerder voorgestelde maatregelen er niet in dat, gezamenlijk met de door het Rijk te nemen 'bronmaatregelen', aan de grenswaarden wordt voldaan.
29. Voor wat betreft de verantwoordelijkheid om de maatregelen te nemen geldt het volgende. De kaderrichtlijn bepaalt in artikel 3 dat de lidstaten op passende niveaus de bevoegde organen aanwijzen die de richtlijn uitvoeren. In het Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn zowel gemeentes en provincies als de rijksoverheid aangewezen om ervoor te zorgen dat aan de richtlijn wordt voldaan. Blijkens de nota van toelichting bij het besluit luchtkwaliteit zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het met lokaal

(ruimtelijk) beleid bewerkstelligen dat onacceptabele situaties opgelost worden. Ook de Raad van State als wetgevingsadviseur en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn dit oordeel toegedaan. (zie onder .15-29 van het bezwaarschrift d.d. 14 juni 2005).

30. Verweerder is verplicht om alle maatregelen te nemen die binnen het kader van zijn bevoegdheden genomen kunnen worden om te bewerkstelligen dat (alsnog) aan de grenswaarden wordt voldaan. De gevraagde verkeersbesluiten vallen exclusief onder de bevoegdheid van verweerder.

Beoordelingsvrijheid

31. Verweerder meent dat hij niet gehouden is de gevraagde maatregelen te treffen omdat bij het nemen van verkeersbesluiten een ruime beoordelingsvrijheid zou bestaan.
32. Besluiten die op grond van de Wegenverkeerswet 1994 worden vastgesteld kunnen strekken tot bescherming van zowel verkeers- als milieubelangen. Normaal gesproken is bij het nemen van verkeersbesluiten sprake van een grote beoordelingsvrijheid maar deze vrijheid wordt door de Europese regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit in dit geval ingeperkt.
33. Het staat buiten enige discussie dat de luchtkwaliteit aan de Veerkaden, zacht gezegd, te wensen overlaat en regelrecht in strijd is met de regels die nu juist beogen de luchtkwaliteit op een aanvaardbaar niveau te krijgen en te handhaven. De door appellanten gevraagde verkeersmaatregelen zorgen grotendeels voor een oplossing van het probleem van het doorgaand verkeer en daarmee voor een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit. Immers, het verkeer zal dan met 38%-52% verminderen (het percentage doorgaand verkeer) terwijl het verminderen van verkeer met 25% blijkens het plan van aanpak van de gemeente al een aanzienlijke verlaging van de luchtveront-

reiniging meebrengt. De gevraagde maatregelen met betrekking tot het vrachtverkeer zorgen verder voor een vermindering van het zware verkeer en een vermindering van stagnatie op de Veerkaden, hetgeen eveneens zorgt voor een verbetering van de luchtkwaliteit. De door appellanten gevraagde maatregelen komen overigens gewoon uit het plan van aanpak luchtkwaliteit dat door de gemeente is opgesteld.

34. Omdat verweerder gehouden is maatregelen te treffen die binnen het kader van zijn bevoegdheden genomen kunnen worden om te bewerkstelligen dat (alsnog) aan de grenswaarden wordt voldaan en de gevraagde verkeersbesluiten exclusief onder de bevoegdheid van verweerder vallen, is verweerder gehouden deze maatregelen te nemen.
35. De verplichting om de gevraagde maatregelen te nemen bestaat alleen niet wanneer er *hogere belangen* zijn op grond waarvan de maatregelen niet zouden mogen worden ingevoerd. Deze hogere belangen zijn er niet. Het belang dat verweerder met name heeft genoemd om de verkeersbesluiten niet te nemen is de 'bereikbaarheid van de binnenstad'. Nog daargelaten dat de door appellanten gevraagde maatregelen niet zorgen voor een verminderde bereikbaarheid van de binnenstad, is bereikbaarheid per auto geen hoger belang. Dit blijkt overigens ook uit artikel 7 van de kaderrichtlijn waarin staat dat zonodig het gemotoriseerde verkeer geschorst moet worden.
36. De gevraagde maatregelen zouden ook geweigerd kunnen worden als verweerder met succes zou kunnen stellen dat al maatregelen getroffen worden, die het doel: het respecteren van de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide, op korte termijn volledig realiseren. Daarvan is geen sprake. Ook het VCP voorziet hier niet in. Zolang dat doel niet wordt bereikt, geldt dan ook - en dit geldt ook voor verweerder als het ter zake bevoegde gezag - dat al die maatregelen die bijdragen aan het realiseren van die doelstellingen geboden zijn.

Maatregelen werken

37. Zoals hiervoor genoemd zijn de gevraagde maatregelen voorgesteld in het plan van aanpak van de gemeente en is daarin berekend dat deze maatregelen onmiskenbaar een positief effect hebben op de luchtkwaliteit.
38. Verweerder heeft bovendien ten onrechte, in strijd met hetgeen in het plan van aanpak staat, zonder daar verder onderzoek naar te doen, geoordeeld dat de gevraagde maatregelen te weinig bijdragen aan verbetering van de luchtkwaliteit. Verweerder heeft uitsluitend (enig) nader onderzoek gedaan naar de door hemzelf voorgestelde maatregelen in het VCP. Uit dit onderzoek blijkt, zoals onder .16 toegelicht, overigens niet wat de effecten van deze maatregelen zijn op de luchtkwaliteit. Dit, omdat er ten onrechte en in strijd met de luchtkwaliteitsregelgeving, uitgegaan wordt van een 'eigen' criterium dat niets zegt over de mate van luchtverontreiniging.
39. Verweerder heeft verder over de maatregelen met betrekking tot het doorgaand verkeer geoordeeld dat deze zouden zorgen voor een verslechtering van de luchtkwaliteit buiten de Veerkades. Verweerder heeft dit aspect evenmin onderzocht. Daar komt nog bij dat de in het VCP voorgestelde maatregelen ook alle een negatief effect hebben op de luchtkwaliteit in de omringende gebieden, zoals de Centrumring. Dit is voor verweerder geen reden geweest om het ontwerp VCP niet vast te stellen. Het is voor verweerder evenmin een reden geweest om in het VCP te kiezen voor de oplossing die het minst zou zorgen voor een verslechtering van de luchtkwaliteit in de omringende gebieden. Het besluit is op dit punt dan ook op zijn minst volstrekt onvoldoende onderzocht en gemotiveerd.

Pleitnota

*Milieudéfensie e.a./Burgemeester en Wethouders Den Haag
inzake Luchtkwaliteit Veerkades
5 april 2006*

Pagina 13 van 13

CONCLUSIE

Appellanten handhaven hun beroep onverkort.