

**VAN DEN BIESEN BOESVELD**  
ADVOCATEN

SARPHATI PLAZA  
Rhijnspoorplein 22  
Postbus 16674, 1001 RD Amsterdam  
Telefoon +31 (0)20 5682929, Telefax +31 (0)20 5682925  
e-mail: [info@vandenbiesenboesveld.nl](mailto:info@vandenbiesenboesveld.nl)  
[www.vandenbiesenboesveld.nl](http://www.vandenbiesenboesveld.nl)

PHON VAN DEN BIESEN  
ROBBERT BOESVELD  
BONDINE KLOOSTRA  
JOLANDA POPPELAARS  
MEMNUNE DUR

**PER KOERIER**

Europese Commissie DG Milieu  
Avenue de Beaulieu 5  
1160-BRUSSEL  
BELGIË

**ook per fax: 00 32 2 296 95 60**  
**24 pagina's (inclusief Annex, zonder bijlagen)**

Amsterdam, 18 mei 2009

Inzake : Milieudefensie/Europese Commissie  
Dossiernummer : 20090031  
e-mail : [phonvandenbiesen@vandenbiesenboesveld.nl](mailto:phonvandenbiesen@vandenbiesenboesveld.nl)

**Betreft : Verzoek tot interne herziening op basis van Artikel 10, eerste lid van Verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006**

Geachte commissie,

Als advocaat van

1. de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging **VERENIGING MILIEUDEFENSIE**, gevestigd te Amsterdam
2. de rechtspersoonlijkheid bezittende stichting **STICHTING STOP LUCHTVERONTREINIGING UTRECHT**, gevestigd te Utrecht

verzoek ik hierbij herziening van de

**BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE d.d. 7 april 2009, betreffende de kennisgeving van Nederland inzake uitstel van het tijdstip waarop aan de grenswaarde voor NO<sub>x</sub> moet worden voldaan en vrijstelling van de verplichting de grenswaarden voor PM<sub>10</sub> toe te passen (C(2009)2560definitief).**

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

*Milieudefensie e.a./Europese Commissie*  
*Verzoek tot Herziening*

*Pagina 2 van 19*  
*18 mei 2009*

**INHOUDSOPGAVE**

INLEIDING .....	3
Algemeen .....	3
Beschikking C(2009)2560 definitief, administratieve handeling in de zin van Verordening (EG) nr. 1367/2006 .....	5
Achtergrond .....	6
KOMT NEDERLAND ÜBERHAUPT VOOR DEROGATIE IN AANMERKING?.....	7
De voorwaarden van Richtlijn 2008/50/EG.....	7
Voldoet Nederland aan deze voorwaarden? .....	7
RECHTVAARDIGT HET LUCHTKWALITEITSPLAN (NSL) DEROGATIE?.....	11
De voorwaarden van Richtlijn 2008/50/EG.....	11
Voldoet Nederland aan deze voorwaarden? .....	12
<i>Discrepantie tussen Europese regelgeving en de Nederlandse Wet milieubeheer .....</i>	12
<i>onduidelijkheden in het NSL en ontbrekende gegevens .....</i>	14
<i>gehanteerde rekenmodellen/aannames .....</i>	16
De zwakke wisselwerking tussen het NSL en de planvorming en planuitvoering op regionaal niveau .....	18
DE RAPPORTAGEVERPLICHTING .....	18
CONCLUSIE .....	19

**ANNEX**

Notitie van verzoekster SSLU d.d. 15 mei 2009

**Bijlagen:**

1. Machtiging afkomstig van Vereniging Milieudefensie;
2. Machtiging afkomstig van SSLU;
3. Statuten Vereniging Milieudefensie;
4. Statuten SSLU;
5. Jaarverslagen 2006 en 2007 van Vereniging Milieudefensie;
6. Jaarverslagen 2006 en 2007 van SSLU;
7. RIVM-rapport: Korte-termijn trend in NO<sub>2</sub>- en PM<sub>10</sub> concentraties op straatstations van het LML, 31 juli 2008;
8. *Stadslucht niet schoner geworden*, Tijdschrift Lucht, oktober 2006, pagina 17 e.v.;
9. *Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer*, Rapport Algemene Rekenkamer, eerste 16 pagina's;
10. CBS-bericht, *Meer diesel verkocht*, Webmagazine, 17 september 2008;
11. Tabellen uit Handleiding Webbased CAR d.d. 22 april 2008;
12. Brief aan Tweede Kamer van Minister van VROM d.d. 8 mei 2009.

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 3 van 19  
18 mei 2009

In het navolgende geef ik de gronden voor dit verzoek, voorzien van een bijbehorende toelichting en van, waar nodig, ondersteunende informatie en documentatie.

Uit de bijgaande machtigingen blijkt dat ik gemachtigd ben en opdracht heb tot het voeren van deze procedure, inclusief een eventueel vervolg daarop bij het Gerecht van Eerste Aanleg (**bijlage 1 en 2**). Voor communicatie over deze kwestie kunt u mijn rechtstreekse e-mailadres gebruiken: [phonvandenbiesen@vandenbiesenboesveld.nl](mailto:phonvandenbiesen@vandenbiesenboesveld.nl)

Hierbij gaan de statuten van beide verzoeksters (**bijlage 3 en 4**). Ook gaan hierbij twee recente jaarverslagen van verzoekster Milieudefensie en van verzoekster sub 2. (**bijlage 5 en 6**). Uit de bijlagen 3 tot en met 6 blijkt afdoende dat verzoeksters voldoen aan de criteria a) tot en met d) van het eerste lid van Artikel 11 uit Verordening (EG) nr. 1367/2006. Mocht uw Commissie dat voor het beoordelen van deze ontvankelijkheidsvraag nodig oordelen dan zal ik deze informatie op eerste verzoek nader toelichten en zo nodig uitbreiden.

## INLEIDING

### Algemeen

1. Met de beschikking die in deze zaak centraal staat (in het vervolg ook wel aangeduid als 'de aangevallen beschikking') heeft de Commissie twee hoofdbeslissingen genomen en daarnaast nog een beslissing van meer procedurele aard. Verder heeft de Commissie met deze beschikking nagelaten voldoende gebruik te maken van de in de laatste alinea van artikel 22, vierde lid, Richtlijn 2008/50/EG<sup>1</sup> geboden mogelijkheid om, kort gezegd, nadere eisen aan Nederland te stellen.
2. In de eerste hoofdbeslissing, neergelegd in Artikel 1 van de beschikking, geeft de commissie aan de lidstaat Nederland het groene licht voor het niet tijdig halen van de NO<sub>2</sub>-grenswaarde, zoals bepaald in bijlage XI behorend bij Richtlijn 2008/50/EG. Het aldus toegelaten uitstel geldt tot en met 31 december 2014. Met de tweede hoofdbeslissing neergelegd in Artikel 2 van de Beschikking, doet de commissie hetzelfde met betrekking tot de in de genoemde bijlage XI opgenomen verplichting om aan de PM<sub>10</sub>-grenswaarde te voldoen. Voor die verplichting geldt nu, zo is bepaald in de Beschikking, een vrijstelling tot en met 10 juli 2011.

---

<sup>1</sup> PB L 152 van 11.6.2008, p. 1

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

*Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening*

*Pagina 4 van 19  
18 mei 2009*

3. Verzoeksters menen dat de hier bedoelde hoofdbeslissingen ten onrechte zijn genomen en dat deze in strijd zijn met het ter zake bepaalde in Artikel 22, eerste en tweede lid, van genoemde Richtlijn 2008/50/EG.
4. Met de hiervoor als meer procedureel aangeduide beslissing doelen verzoeksters op de rapporteringverplichting neergelegd in artikel 3 van de aangevallen beschikking. Met deze daarbij door de Commissie gehanteerde termijnen zal het te behalen doel in elk geval niet worden bereikt, zo menen verzoeksters.
5. Met betrekking tot het hiervoor bedoelde nalaten geldt dat de Commissie, in de visie van verzoeksters, niet alleen bezwaar had moeten maken tegen de door Nederland gewenste derogatie, maar ook, en dan toch op zijn minst, een substantiële aanpassing van het door Nederland overgelegde luchtkwaliteitplan had behoren te verlangen. Alleen middels het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van de Beschikking heeft de Commissie toepassing gegeven aan deze bevoegdheid, wat een zeer ernstige tekortkoming is en daarmee eveneens strijd oplevert met doel en strekking van Richtlijn 2008/50/EG, in het bijzonder maar niet uitsluitend met artikel 22 van die Richtlijn.
6. Verzoeksters hebben middels de website van de Commissie<sup>2</sup> kennis genomen van het dossier en de aanvullende stukken die Nederland in verband met de in het genoemde Artikel 22 voorgeschreven procedure aan de Commissie heeft toegezonden. Op basis daarvan moeten verzoeksters constateren dat de Commissie bij lange na niet een toereikend beeld van de in Nederland bestaande situatie heeft gekregen. Dat gebrek in het aan de Commissie beschikbaar gestelde inzicht heeft er, in de visie van verzoeksters, ten onrechte toe geleid dat de Commissie heeft beslist dat in deze zaak aan de voorwaarde van Artikel 22, eerste en tweede lid, van Richtlijn 2008/50/EG zou zijn voldaan.
7. In het navolgende zullen verzoeksters het een en ander nader toelichten. Daarbij geldt, dat zij gelet op de omvang van dit dossier niet alle zones tot in detail hebben kunnen bestuderen. Het is om die reden dat in het navolgende in het bijzonder de Utrechtse situatie (zone 4., agglomeratie NL0220) in een grotere mate van detail wordt uitgewerkt. Verzoeksters hebben overigens, gelet op hun algemene inzicht in de luchtkwaliteit in Nederland en in het in dat verband door de Nederlandse regering gevoerde beleid, geen enkele aanleiding om aan te nemen dat Utrecht een uitzondering zou vormen en dat de voor Utrecht gesignaleerde ernsti-

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time\\_extensions.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/time_extensions.htm)

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 5 van 19  
18 mei 2009

ge tekortkomingen niet ook in elders in het land in de andere zones zouden voorkomen.

**Beschikking C(2009)2560 definitief, administratieve handeling in de zin van Verordening (EG) nr. 1367/2006**

8. De interne herzieningprocedure van Verordening (EG) nr. 1367/2006<sup>3</sup> geeft verzoeksters middels het bepaalde in het eerste lid van artikel 10 het recht herziening te vragen van een “administratieve handeling” gesteld door, onder meer, een communautaire instelling. De Verordening bepaalt in artikel 2, eerste lid onder g) dat het bij een “administratieve handeling” in de zin van deze Verordening gaat om een “maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft”.
9. De Beschikking van de Commissie van 7 april 2009 valt in de hier bedoelde categorie. De maatregel is van individuele strekking, want tot één specifieke Lidstaat gericht, terwijl de volledige inhoud ervan voor Nederland juridisch bindend is en bovendien (beter: uiteraard) externe werking heeft. Die externe werking van de aangevallen beschikking raakt verzoeksters rechtstreeks nu zij ten gevolge van deze beschikking niet meer in staat zullen zijn bij de Nederlandse rechter in een procedure gericht tegen de Staat der Nederlanden te bewerkstelligen dat deze de Staat opdraagt de verplichtingen die voortvloeien uit Bijlage XI bij Richtlijn 2008/50/EG onverkort na te leven. Immers, de beschikking van de Commissie heeft tot gevolg dat de voor PM<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub> krachtens genoemde Richtlijn geldende grenswaarden voor de in de beschikking gestelde duur door Nederland niet behoeven te worden gerealiseerd en gerespecteerd.
10. Dat een dergelijke beschikking in beginsel ook voor beroep vatbaar is, staat in de Europese rechtspraak al zeer geruime tijd vast (H.v.J. 15 juli 1963, *Plaumann & Co./Commissie*, 25/62, onderdeel I.). In de *Plaumann*-zaak ging het om de vraag of tegen de in het geding zijnde beschikking van de Commissie beroep mogelijk was op basis van (tegenwoordig) artikel 230 EG Verdrag. Gelet op de destijds door het Hof van Justitie gehanteerde bewoordingen in combinatie met de in de Verordening gegeven definitie van “administratieve handeling” menen verzoeksters dat het buiten twijfel is dat die overwegingen m.m. ook van toepassing zijn op de vraag of van een Beschikking van de Commissie herziening kan worden

---

<sup>3</sup> PB L 264 van 25.9.2006, p. 13

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 6 van 19  
18 mei 2009

gevraagd op grond van Verordening (EG) 1367/2006. Die vraag dient dan ook bevestigend te worden beantwoord.

### Achtergrond

11. In Nederland overlijden jaarlijks omstreeks 18.000 personen vroegtijdig tengevolge van de slechte luchtkwaliteit. Deze situatie is al geruime tijd constant. Uit onafhankelijk onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van de lucht in Nederland in de periode 2000-2007 niet noemenswaardig is verbeterd en ook niet noemenswaardig is verslechterd. In het navolgende wordt daarop nog teruggekomen.
12. Zoals bekend heeft Europa al zeer geruime tijd geleden een aantal Richtlijnen vastgesteld gericht op het ingrijpend verbeteren van de luchtkwaliteit en op het behouden van een goede kwaliteit op die plaatsen waar van die goede kwaliteit al sprake was. Voor de onderhavige zaak gaat het dan in het bijzonder om Richtlijn 1999/30/EG<sup>4</sup>. De norm voor fijnstof (PM<sub>10</sub>) diende krachtens deze Richtlijn per 1 januari 2005 gerealiseerd te zijn, de norm voor NO<sub>2</sub> per 1 januari 2010. Nederland heeft de norm voor fijnstof niet gerealiseerd en is dan ook op dit punt zijn verplichtingen uit Richtlijn 1999/30/EG niet nagekomen. Iets dergelijks geldt voor de stikstofdioxide norm, die Nederland evenmin tijdig zal gaan halen.
13. Met Richtlijn 2008/50/EG hebben het Europees Parlement en de Raad een vrijstellingsmogelijkheid en uitstelmogelijkheid (verder: derogatiemogelijkheid) gecreëerd voor ondermeer fijnstof respectievelijk stikstofdioxide. De Richtlijn bevat stringente voorwaarden waaraan voldaan moet zijn voordat derogatie daadwerkelijk mag plaatsvinden. Die voorwaarden hebben enerzijds betrekking op de omstandigheden in de betreffende lidstaat, in combinatie met de prestaties die de Lidstaat tot dusver heeft geleverd, en anderzijds op inhoud en kwaliteit van de maatregelen die de Lidstaat zal treffen teneinde te bereiken dat deze binnen de verlengde termijnen alsnog volledig aan zijn verplichtingen zal voldoen. Verzoeksters zijn van oordeel dat Nederland aan geen van de hier bedoelde voorwaarden (volledig) heeft voldaan en voldoet, zodat de Commissie ten onrechte de door Nederland ingediende verzoeken tot uitstel heeft gehonoreerd, althans ten onrechte deze vrijwel volledig heeft gehonoreerd.
14. In het navolgende komt eerst de vraag aan de orde of Nederland wel aan de voorwaarden heeft voldaan om *überhaupt* voor derogatie in aanmerking te komen.

---

<sup>4</sup> PB L 163 van 29.6.1999, p. 41 (nadien verschillende keren gewijzigd)

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 7 van 19  
18 mei 2009

Vervolgens wordt de vraag behandeld of Nederland met zijn aan de Commissie voorgelegde Luchtkwaliteitplan aan de tweede categorie zojuist besproken voorwaarden heeft voldaan.

## KOMT NEDERLAND ÜBERHAUPT VOOR DEROGATIE IN AANMERKING?

### De voorwaarden van Richtlijn 2008/50/EG

15. De Richtlijn bevat in verband met “verzoeken tot uitstel van de nalevingstermijnen”<sup>5</sup> voorwaarden die zijn neergelegd in de preambule en in artikel 22. Onderdeel (16) van de preambule bepaalt:

“Voor zones en agglomeraties *met bijzonder moeilijke omstandigheden* moet het mogelijk zijn de nalevingstermijn voor de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op te schorten *in gevallen waarin zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen* ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties *acute* nalevingsproblemen voordoen.” (cursivering toegevoegd)

en artikel 22, tweede lid, bepaalt voor fijnstof:

“Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de in bijlage XI genoemde grenswaarden voor PM10 niet kan worden bereikt *wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, [...]*” (cursivering toegevoegd)

### Voldoet Nederland aan deze voorwaarden?

16. In algemene zin valt niet in te zien –en is door Nederland ook niet aangetoond– dat en waarom de omstandigheden in Nederland bijzonder moeilijk zouden zijn (geweest). Immers, de meeste Lidstaten hebben met de hier aan de orde zijnde problemen te maken. Wellicht is het moeilijk om die op te lossen, maar ‘bijzonder’ moeilijk kan dat niet genoemd worden. Dat inmiddels nog altijd gesproken kan worden van acute nalevingsproblemen is dan ook grotendeels terug te voeren op het gegeven dat Nederland niet heeft voldaan aan de premisse die aan deze

---

<sup>5</sup> Preambule, (16), laatste regel

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 8 van 19  
18 mei 2009

voorwaarde ten grondslag is gelegd: dat daadwerkelijk passende maatregelen zijn uitgevoerd. Het is met name hier dat Nederland substantieel is tekortgeschoten bij het voldoen aan zijn verplichtingen uit de eerdere Richtlijn 1999/30/EG.

17. Die “passende” maatregelen dienen op twee aspecten te worden beoordeeld: ze dienen passend te zijn in de zin van *effectief* én passend te zijn in de zin van *tijdig*.
18. Welnu, op beide aspecten heeft Nederland niet aan deze passendheid voldaan. Een sterke aanwijzing hiervoor is al te vinden in het in opdracht van het Ministerie van VROM door het RIVM vervaardigde rapport:

“Voor zowel stikstofdioxide als fijn stof is er over de periode van 2000 tot en met 2007 op straatlocaties geen statistisch significante trend waarneembaar in de ontwikkeling van de gemiddelde concentratieniveaus.” (Korte-termijn trend in NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> concentraties op straatstations van het LML, 31 juli 2008, p. 3, gaat hierbij als **bijlage 7**)

Al eerder hadden medewerkers van de Amsterdamse GGD op basis van gegevens van het in Amsterdam opgestelde Luchtmeetnet een soortgelijke conclusie getrokken:

“De lucht in Amsterdam wordt sinds 1999 niet meer schoner. De meetresultaten van de GGD Amsterdam laten zien dat de concentraties NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> in de periode 1999-2005 ongeveer gelijk zijn gebleven.” (“Stadslucht niet schoner geworden”, Tijdschrift Lucht, oktober 2006, p. 17, gaat hierbij als **bijlage 8**)

19. Onlangs, op 19 maart 2009, heeft de Algemene Rekenkamer een rapport vastgesteld over het door Nederland gedurende de afgelopen ongeveer tien jaren gevoerde beleid ter terugdringing van de door het wegverkeer veroorzaakte milieuoverlast. In het rapport wordt ook de vraag behandeld waarom Nederland de Europese grenswaarden voor Luchtkwaliteit niet heeft gehaald en niet gaat halen. De Rekenkamer noemt daarvoor een aantal oorzaken, waarvan er één als “belangrijk” wordt aangeduid:

“Een tweede belangrijke oorzaak is dat het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid langzaam op gang is gekomen. Toen eind vorige eeuw duidelijk werd dat het lastig zou worden om aan de Europese grenswaarden te voldoen heeft het nog ongeveer vijf jaar geduurd voordat aanvul-

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 9 van 19  
18 mei 2009

lend beleid gestalte kreeg. Ook zijn er jarenlang geen ingrijpende maatregelen genomen om het aantal kilometers terug te dringen. Daarbij speelde mee dat er lange tijd een gebrek aan politiek draagvlak was voor de invoering van een kilometerheffing. Het nationale beleid voor de aanpak van luchtvervuiling is pas vanaf 2005 goed op gang gekomen." (*Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer*, TK 2008-2009, 31 895, nrs. 1-2, p.6, het eerste deel van de samenvatting gaat hierbij als **bijlage 9**)<sup>6</sup>

Met andere woorden, in elk geval tot begin 2005 is van een effectief beleid in de hier bedoelde zin geen sprake geweest in Nederland. Dat het Nationaal Luchtqualiteitsplan 2004, waarnaar de Commissie in de aangevallen beschikking nog in positieve zin verwijst (zie overweging (14) en (15)) pas in februari 2005 werd vastgesteld is dan ook eerder een illustratie van het tekortschieten van Nederland dan dat daar uit zou mogen worden afgeleid dat Nederland passende maatregelen ten uitvoer zou hebben gelegd. Daarvan was immers geen sprake, terwijl vaststelling van dat Nationaal Luchtqualiteitsplan dus ruim vijf jaar nadat Richtlijn 1999/30/EG van kracht was geworden plaatsvond en dat was zelfs nádat de eerste termijn waarop aan een grenswaarde voldaan moest *zijn* (die voor fijnstof, 1 januari 2005) was verstreken, zonder dat in de periode 1999-2005 van een verbetering ter zake kon worden gesproken.

20. Juist omdat Nederland heeft nagelaten tijdig passende, dus effectieve, maatregelen te nemen, komt Nederland geen beroep toe op derogatie. Ook de in dit verband nog voor fijnstof geldende additionele voorwaarden uit het tweede lid van artikel 22 (locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen) kunnen Nederland hier niet baten. Immers, van de eerste twee categorieën is hoe dan ook geen sprake (Nederland beroept zich daar ook niet op), terwijl de problematiek van de grensoverschrijdende bijdragen maar één van de oorzaken is van de slechte luchtkwaliteit in Nederland, waarbij vaststaat dat met name het verkeer in de stedelijke zones en agglomeraties steeds voor bijna de helft van de luchtverontreiniging verantwoordelijk is.
21. Verzoeksters willen de problematiek van de grensoverschrijdende vervuiling overigens niet negeren, maar vinden wel dat deze in het voor Nederland juiste per-

---

<sup>6</sup> Het rapport is integraal toegankelijk via <http://parlando.sdu.nl/cgi/showdoc/session=anonymous@3A1116261759/action=doc/querv=2/pos=1/KST126761B.pdf>

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 10 van 19  
18 mei 2009

spectief geplaatst moet worden. Het staat vast dat Nederland netto meer luchtverontreiniging “exporteert” dan “importeert”. Dat gegeven zou eerder aanleiding moeten zijn om Nederland nog veel strikter aan het stipt op tijd naleven van de grenswaarden te houden dan om nu toe te staan dat het een groot aantal jaren uitstel c.q. vrijstelling verkrijgt.

22. Hoe dit ook moge zijn, Nederland is de gehele Luchtkwaliteitsproblematiek pas serieus gaan nemen toen de bestuursrechter ging uitspreken dat allerlei bouwprojecten, wegverbredingen en dergelijke geen doorgang mochten vinden omdat op de desbetreffende locaties aan de grenswaarden voor fijnstof niet was voldaan en omdat ook een schending van de stikstofdioxide grenswaarden te verwachten was. Die uitspraken begonnen in 2004 te komen. Daarbij is de regering overigens publiekelijk bepaald niet pal gaan staan voor de betekenis van de Europese Richtlijn, maar heeft, integendeel, niet nagelaten zich, ook publiekelijk, te beklagen over de ‘beknellende regeldruk uit Brussel’.
23. Aan de Minister van Verkeer en Waterstaat gerichte verzoeken van verzoekster Milieudefensie om op een groot aantal wegvakken in stedelijk gebied de maximumsnelheid te verlagen van 100 km per uur naar 80 km per uur –een reductie van 20%- werden door de betrokken Minister stelselmatig afgewezen, terwijl inmiddels feitelijk al was gebleken dat een dergelijke maatregel rechtstreeks effect zou sorteren voor de luchtkwaliteit rondom de betrokken wegvakken en daarmee ook een substantieel positieve bijdrage zou leveren aan het verbeteren van de achtergrondniveaus in de desbetreffende agglomeraties. Een onderzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bevestigde in 2008 dat de hier bedoelde maatregel leidde, op de paar wegvakken waar deze werd doorgevoerd, inderdaad tot een afname van 10% NO<sub>x</sub> verontreiniging en van 20 tot 30% fijnstofverontreiniging<sup>7</sup>. Overigens was Milieudefensie niet de enige die bij de Minister aandrang op het instellen van 80 km zones; dat deden diverse stadsbesturen ook, waaronder het stadsbestuur van Amsterdam dat graag zag –en ziet!- dat dit maximum op de gehele ringweg (A10) wordt ingevoerd. Ook deze stelselmatige weigering van het treffen van aantoonbaar passende maatregelen is een ondersteuning voor de visie van verzoeksters dat het derogatieverzoek van Nederland ten onrechte is gehonoreerd nu Nederland aan de voorwaarden om *überhaupt* in aanmerking te kunnen komen voor derogatie niet heeft voldaan.
24. In dit verband nog het volgende. Blijkens de stukken heeft Nederland zich ter illustratie van in gang zijnd beleid beroepen op het zogenoemde “Prinsjesdagpakket

<sup>7</sup> De Algemene Rekenkamer verwijst ook naar dat rapport in het zojuist aangehaalde rapport (bijlage 9), zie p. 29

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

*Milieudefensie e.a./Europese Commissie*  
*Verzoek tot Herziening*

*Pagina 11 van 19*  
*18 mei 2009*

2005" en op het "Belastingplan 2008". Uit de stukken wordt echter niet duidelijk in hoeverre de Commissie ook op de hoogte is gesteld van de omstandigheid dat het merendeel van de in die twee beleidsvoornemens opgenomen maatregelen inmiddels alweer –om uiteenlopende redenen- buiten werking is gesteld. Die stukken kunnen dus maar in beperkte mate dienen als illustratie van uitgevoerde passende maatregelen en al helemaal niet als ondersteuning voor nog te realiseren reducties. Daarentegen is het in dit verband wel relevant dat het Centraal Bureau voor de Statistiek op 17 september 2008 bekendmaakte dat in de periode 2000-2008 de hoeveelheid in Nederland verkochte benzine nagenoeg gelijk is gebleven, terwijl de hoeveelheid verkochte diesel in die periode steeg van 3,25 miljard liter tot 4,1 miljard liter, een toename van zo'n 25%. In dezelfde periode is een substantiële daling gemeten van de hoeveelheid verkochte liters autogas (hierbij de desbetreffende pagina van de website van het CBS, **bijlage 10**). Het CBS stelt vast dat het aantal voertuigen met dieselmotoren nog steeds stijgende is, ook in relatieve zin.

25. Met het voorgaande hebben verzoeksters beoogd te laten zien dat het beeld dat Nederland aan de Commissie heeft voorgehouden met betrekking tot de passende maatregelen die alle zouden zijn uitgevoerd op zijn minst als ontoereikend moet worden aangeduid. Het aantal stukken dat in deze zaak in dit stadium door verzoeksters ter illustratie daarvan wordt ingebracht is vooralsnog beperkt. Verzoeksters zijn echter bereid en in staat een en ander nader toe te lichten en zo nodig van een nadere onderbouwing te voorzien.
26. Verzoeksters menen dan ook dat Nederland bij lange na niet heeft voldaan noch voldoet aan de voorwaarden uit de Preambule en uit artikel 22 van Richtlijn 2008/50/EG. De Commissie had dan ook bezwaar moeten maken tegen de verzochte derogatie en daarvoor geen toestemming mogen geven.

## **RECHTVAARDIGT HET LUCHTKWALITEITSPLAN (NSL) DEROGATIE?**

### **De voorwaarden van Richtlijn 2008/50/EG**

27. Onderdeel (16) van de preambule van de Richtlijn geeft een duidelijke voorwaarde voor derogatie:

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

*Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening*

*Pagina 12 van 19  
18 mei 2009*

“Elke opschorting voor een bepaalde zone of agglomeratie dient vergezeld te gaan van een door de Commissie te beoordelen uitvoerig plan dat de naleving tegen het einde van de herziene nalevingstermijn *garandeert.*” (cursivering toegevoegd)

en artikel 22, eerste lid, bepaalt voor onder meer stikstofdioxide dat derogatie slechts mogelijk is,

“mits voldaan is aan de voorwaarde dat voor de zone of agglomeratie waarvoor het uitstel zou gaan gelden, een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld overeenkomstig artikel 23; een dergelijk luchtkwaliteitsplan wordt aangevuld met de in bijlage XV, deel B, opgesomde gegevens die verband houden met de betrokken verontreinigende stoffen en *toont aan hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt.*” (cursivering toegevoegd)

Voor fijnstof verwijst het tweede lid van artikel 22 eerst naar de zojuist aangehaalde bepaling om daar vervolgens nog iets aan toe te voegen:

“mits aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan en de betreffende lidstaat *aantoont* dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau *alle passende maatregelen* genomen zijn om de *uiterste* tijdstippen na te leven.”

Aldus is het garanderen uit de preambule verder verankerd in artikel 22, waarbij opvalt dat met betrekking tot fijnstof de bewoordingen nog sterker en stringenter zijn dan voor stikstofdioxide.

### **Voldoet Nederland aan deze voorwaarden?**

#### *Discrepancie tussen Europese regelgeving en de Nederlandse Wet milieubeheer*

28. Voordat de vraag kan worden beantwoord of Nederland wel of niet aan de hier bedoelde voorwaarden gaat voldoen, dient eerst kort te worden bekeken met welk wettelijk instrumentarium Nederland dat wil gaan doen. Volgens verzoeksters *garandeert* dat nationale wettelijke stelsel in het geheel niet dat de Europese voorschriften effectief zullen/kunnen worden nageleefd.
29. Richtlijn 2008/50/EG richt zich op de kwaliteit van het leefmilieu, in het bijzonder op de bescherming van de menselijke gezondheid. De doelstelling van deze

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 13 van 19  
18 mei 2009

regelgeving is te bevorderen en vervolgens te garanderen dat de kwaliteit van de lucht overal waar zich bevolking bevindt aan specifieke normen (grenswaarden) zal voldoen. De Richtlijn accepteert niet dat in een stad of in een deel van een stad de bevolking –anders dan incidenteel- moet leven met een luchtkwaliteit die boven één of meerdere van de met de Richtlijn voorgeschreven grenswaarden ligt. Dit blijkt onder meer uit overweging (9) uit de preambule en ook uit het vijfde lid van artikel 1; kort gezegd gaat het steeds om het goed houden van de luchtkwaliteit waar deze al goed is en om het verbeteren van de luchtkwaliteit waar deze nog niet goed is. Het blijkt ook uit Bijlage XVI bij de Richtlijn, waarin de verplichting voor de Lidstaten is vastgelegd om er voor te zorgen dat de bevolking continu toegang heeft tot recente gegevens over de omgevingsconcentraties, inclusief gegevens over preventieve acties ter vermindering van de blootstelling aan de desbetreffende verontreiniging.

30. De niet al te lang geleden herziene Nederlandse Wet milieubeheer heeft in de artikelen 5.12 e.v. en 5.16 de mogelijkheid geopend om verdere verslechtering van de luchtkwaliteit ten gevolge van de ene activiteit (bv. de bouw van een parkeergarage op een plek in een deel van de stad waar de grenswaarden al worden overschreden) te compenseren/salderen met een verbetering die elders in de stad optreedt ten gevolge van een ander project (bv. de bouw van schermen langs een drukke verkeersweg zodat de daar aanwezige overschrijding van de grenswaarden wordt verminderd met een zelfde hoeveelheid als de verslechtering tengevolge van de parkeergarage). De regeling gaat zelfs zo ver dat ook verhoging van concentraties waar kwetsbare bevolkingsgroepengroepen (scholen, verpleeghuizen e.d.) aan worden blootgesteld mogelijk is, zolang deze verhoging maar wordt gecompenseerd door een verbetering elders<sup>8</sup>.
31. Verzoeksters menen dat deze Nederlandse regelgeving zich niet verdraagt met inhoud, aard en strekking van Richtlijn 2008/50/EG, laat staan dat een Luchtkwaliteitsplan –het NSL- dat mede steunt op de hier bedoelde aspecten van de Nederlandse regelgeving zou kunnen garanderen respectievelijk aantonen dat uitvoering er van er toe zal leiden dat de grenswaarden ná derogatie en tijdig vóór de nieuwe uiterste tijdstippen volledig zullen worden gehaald en gerespecteerd. Alleen al al-

---

<sup>8</sup> Terzijde merken verzoeksters hier op dat het NSL voor slechts één locatie maatregelen bevat ten behoeve van kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals bedoeld in artikel 23, eerste lid, 2<sup>e</sup> alinea van de Richtlijn. Het is ten enenmale volstrekt onaannemelijk dat de noodzaak tot het opnemen van dergelijke extra maatregelen zich slechts op één locatie in Nederland zou voordoen, hetgeen op zich zelf al een aanwijzing is voor het tekortschieten van het NSL.

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 14 van 19  
18 mei 2009

dus bezien had de Commissie bezwaar dienen te maken tegen deze derogatie met behulp van dit Luchtkwaliteitsplan.

32. Daar kan nog de volgende observatie aan worden toegevoegd. In Hoofdstuk 5 van het NSL worden projecten besproken die “In Bijzondere Mate” zullen bijdragen aan het (verder) overschrijden van de respectieve grenswaarden; deze projecten worden aangeduid als IBM-projecten. Voorbeelden er van zijn het Stationsgebied in Utrecht (IB-nr 1312, p.197) en het ZuidAs-project in Amsterdam (IB-nr. 174, p. 189). Het gaat hier om projecten die –onbetwist- tot (verdere) overschrijdingen zullen gaan leiden. Deze omvangrijke problematiek zou dan in de Nederlandse systematiek mogen worden gesaldeerd tegen verminderingen van de overschrijdingen elders in en/of nabij de stad. Zoals gezegd, zijn verzoeksters van oordeel dat dit strijdig is met de Richtlijn, maar los daarvan rijst wel de vraag hoe het mogelijk is dat nu klaarblijkelijk mogelijkheden worden gevonden voor het salderen (dat is dus in de visie van verzoeksters zeker niet gelijk aan ‘oplossen’) van een aanzienlijke vergroting van het probleem terwijl het tot nu toe nog altijd niet mogelijk is gebleken de al –zónder die nieuwe IBMprojecten- bestaande problemen op te lossen. Als Nederland nu stelt daartoe in staat te zijn, dan erkent Nederland daarmee ook tot 1 januari 2005-én-daarna voor fijnstof en tot en met vandaag-én-daarna voor stikstofdioxide ernstig in gebreke te zijn gebleven, zodat ook aldus duidelijk wordt dat aan de hiervoor in para. 15 t/m 26 behandelde voorwaarden voor derogatie niet is voldaan.

*onduidelijkheden in het NSL en ontbrekende gegevens*

33. Naast het zojuist behandelde principiële punt hebben verzoeksters ook nog commentaar op een groot aantal onderdelen van het NSL. Noodgedwongen moeten verzoeksters zich hierbij in het kader van het opstellen van dit herzieningsverzoek beperken. Dit betekent dat de bezwaren die verzoeksters in dit herzieningsverzoek ter kennis van de Commissie brengen niet als een uitputtend overzicht mogen worden beschouwd. Het betekent ook dat verzoeksters zich het recht moeten voorbehouden hun bezwaren in een later stadium nog nader toe te lichten en waar nodig daaraan een uitbreiding te geven.
34. De omschrijving van de “geraamde effecten” bij de IBM-projecten schiet vaak ernstig tekort: bij het zojuist al genoemde Utrechtse project (IBM-1312) worden die geraamde effecten buitengewoon summier en niet-inzichtelijk beschreven, terwijl het Amsterdamse Zuid-As-project (IBM-724) het geheel zonder een dergelijke raming moet stellen. In andere gevallen staat in de kolom ‘geraamd effect’ gewoon “onbekend”. Aldus is het ten enenmale onmogelijk om te beoordelen of

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 15 van 19  
18 mei 2009

dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald.

35. Bovendien blijft het bij veel van deze IBM-projecten volledig onduidelijk of zij voor of na 31 december 2014 respectievelijk 10 juni 2001 worden gerealiseerd. Soms staat er gewoon dat dit gegeven "onbekend" is, soms staat bij een project bijvoorbeeld "2009-2020" vermeld. Ook hier geldt dat het aldus ten enenmale onmogelijk is te beoordelen of dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald.

36. Ook veel van de voorgenomen regionale maatregelen (NSL-bijlage 7) missen een adequate, gekwantificeerde en inzichtelijke raming van de daarvan op de luchtkwaliteiten te verwachten effecten. Bovendien staan er maatregelen voor een bepaalde periode "ingeboekt" terwijl al geruime tijd vaststaat dat die maatregelen zeker niet in die periode getroffen zullen kunnen worden. Opnieuw enige voorbeelden uit de Utrechtse situatie:

- Bij de "luchtbehandeling onderdoorgang" (Tabel B7.32, p.154) staat als implementatieperiode 2009-2011; het is nu halverwege 2009 en de benodigde bestemmingsplanprocedure is nog niet in gang gezet; het is aldus zelfs de vraag of 1 januari 2015 haalbaar zal zijn, laat staan 11 juni 2011;
- Idem voor de luchtbehandeling van de Westpleintunnel (ook p. 154); ook deze tunnel bestaat nog niet en de benodigde procedures zijn nog niet in gang gezet;
- De Daalsetunnel uit dezelfde tabel bestaat wel, maar plannen voor de luchtbehandeling zijn nog altijd niet ontwikkeld; de tijdsplanning is dan ook volledig onzeker net als overigens de bekostiging van dit project.

Ook hier geldt dat het aldus ten enenmale onmogelijk is te beoordelen of dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald. Wel kan worden vastgesteld dat het realiseren van de kantoorgebouwen, de parkeergarages en de winkelvoorzieningen (dus de luchtverontreiniging veroorzakende activiteiten) in het Utrechtse Hoog Catharijne-gebied wel op schema liggen, zodat de verslechtering wel op tijd klaar zal zijn, maar de daartegen te treffen maatregelen niet, althans niet op 11 juni 2011.

37. NSL-bijlage 4 laat zien dat in 2010 op veel plaatsen op meerdere stedelijke locaties zelfs nog niet aan de etmaalnorm voor fijnstof wordt voldaan. Dit is opvallend omdat veel van de in dit verband noodzakelijke maatregelen (die dus uiterlijk op

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 16 van 19  
18 mei 2009

11 juni 2011 het vereiste effect moeten garanderen) samenvallen met de maatregelen die benodigd zijn om uiterlijk per 31 december 2014 de stikstofdioxide norm in dit gebied te behalen. Het is nu van tweeën één: óf men neemt nu al voor lief dat de fijnstof norm niet wordt gehaald in 2011, óf men gaat er van uit dat dat wel gebeurt, maar in dat geval rijst de vraag waarom het halen van de stikstofdioxide norm in het desbetreffende gebied als datum eind december 2014 heeft meegekregen en niet bijvoorbeeld ook 11 juni 2011. En ook hier geldt dat het aldus ten enenmale onmogelijk is te beoordelen of dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald.

*gehanteerde rekenmodellen/aannames*

38. De berekeningen voor het NSL zijn uitgevoerd met behulp van een inmiddels gedateerd rekenmodel: CAR 7.0. Het meer courante en tegenwoordig gehanteerde model wordt aangeduid als CAR 8.0. Al toen de berekeningen voor het NSL werden gemaakt was bekend dat deze verandering op komst was. De nieuwe emissiefactoren voor CAR 8.0 waren al in april 2008 bekend, dus geruime tijd voor het vaststellen van het concept NSL (in juni 2008 vastgesteld door het Kabinet, goedkeuring door het Parlement moet nog plaatsvinden). Uiteraard zal het Nederlandse Parlement er niet aan ontkomen het NSL te doen herberekenen op basis van het nieuwe CAR 8.0 nu er, voor zover verzoeksters weten, geen regel is die het toelaat de effecten van verontreinigde luchtmissies op de volksgezondheid te berekenen met behulp van een gedateerd model dat die effecten aanzienlijk onderschat. CAR 8.0 hanteert preciezer aannames met betrekking tot emissies dan CAR 7.0. Het gevolg daarvan is dat de aan het personenautoverkeer toe te rekenen fijnstof uitstoot 15,7% hoger blijkt te liggen dan onder CAR 7.0 werd aangenomen. Voor stikstofdioxide komt de uitstoot 57,5% hoger uit (zie voor de relevante tabellen **bijlage 11**). De Nederlandse regering heeft, voor zover verzoeksters kunnen nagaan, de Europese Commissie geen inzicht gegeven in deze zeer substantiële verschillen, laat staan dat is voorgerekend wat dit betekent voor de haalbaarheid van de nieuwe uiterste tijdstippen.
39. Een vergelijkbare, zij het enigszins spiegelbeeldige kwestie speelt met betrekking tot de meetmethodiek van stikstofdioxide uitstoot in de nabije omgeving van een weg. Voor 2006 werd gerekend met concentraties die op 5 meter van de rand van de weg werden gemeten. In het NSL is men voor deze problematiek –anders dan in het CARverhaal– wel een nieuwere methode gaan gebruiken. Deze nieuwere methode werkt met metingen die verkregen worden op een punt dat 10 meter van de rand van de weg verwijderd is. Het verschil is aanmerkelijk en zodanig dat een groot deel van de in het NSL voor stikstofdioxide berekende ‘winst’ is terug te

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 17 van 19  
18 mei 2009

voeren op deze wijziging. Weliswaar wordt deze wijziging gelegitimeerd door Europese regelgeving, maar het lijkt er daarmee sterk op dat Nederland over vooruitgang op het punt van de stikstofdioxide problematiek rept, terwijl die 'vooruitgang' uitsluitend is ontstaan ten gevolge van een verruiming van de meetvoorschriften. Deze 'vooruitgang' mag in elk geval niet worden meegeteld bij de beoordeling of Nederland ter zake 'passende maatregelen' heeft getroffen.

40. Zoals in het voorgaande al is opgemerkt, is verder in het NSL gerekend met effecten van het "Prinsjesdagpakket 2005" en het Belastingplan 2008, terwijl een aanmerkelijk deel van de daarin opgenomen maatregelen inmiddels niet meer van kracht zijn en dus ook het beoogde effect niet (meer) kunnen sorteren. Ook werd recentelijk de uitbreiding van de stedelijke milieuzones voor bestelbusjes uitgesteld (brief van Minister van Milieu aan de Tweede Kamer d.d. 8 mei 2009, **bijlage 12**)
41. Een essentiële aanname in het NSL is dat in 2011 en 2012 daadwerkelijk kilometerbeprijzing zou worden ingevoerd. De, aangenomen, positieve effecten daarvan zijn in de berekeningen van het NSL al ingeboekt. Recent, vlak voordat de Commissie de aangevallen beschikking nam, heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat laten weten dat de invoering met zeker acht maanden zal worden uitgesteld. Een exacte nieuwe invoeringsdatum is niet genoemd.
42. Op een bepaalde manier staat hier tegenover, dat kort geleden door het Nederlands Parlement de Spoedwet-wegverbreding is aanvaard. Deze wet moet diverse met naam en toenaam genoemde wegverbredingen middels een drastisch ingekorte juridische procedure mogelijk maken. Geen van deze projecten komt voor in het NSL, zodat de redelijkerwijs te verwachten negatieve effecten van deze projecten voor de luchtkwaliteit evenmin bij de noodzakelijke ramingen zijn betrokken.
43. Gelet op de substantiële tekortkomingen in de gehanteerde rekenmodellen c.q. aannames moet ook hier de conclusie zijn dat het aldus ten enenmale onmogelijk is te beoordelen of dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald. Die tekortkomingen wijzen er eerder op dat die doelstelling met dit NSL niet gehaald zal worden.

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening

Pagina 18 van 19  
18 mei 2009

**De zwakke wisselwerking tussen het NSL en de planvorming en planuitvoering op regionaal niveau**

44. Het NSL is mede –en voor een belangrijk deel- gebaseerd op planvorming en planuitvoering op regionaal/locaal niveau. Verzoeksters menen in hun praktijk te kunnen vaststellen dat de kwaliteit van de planvorming op lokaal niveau dusdanig is dat het uiterst riskant is deze mede ten grondslag te leggen aan dit NSL en al helemaal aan een beoordeling van een voorgenomen derogatie.
45. Verzoekster sub 2 heeft dit ten behoeve van het onderhavige herzieningsverzoek nader uitgewerkt in een Notitie die als Annex aan dit herzieningsverzoek is gehecht. Verzoeksters vragen de Commissie de inhoud van deze Annex als onderdeel van dit herzieningsverzoek bij de overwegingen te betrekken.
46. Het gekozen en wat uitgewerkte voorbeeld heeft betrekking op Utrecht, maar is geenszins uniek voor deze agglomeratie. Ook gelet op de aldus gesignaleerde, substantiële tekortkomingen in de wisselwerking tussen het NSL en de planvorming en –uitvoering op lokaal niveau moet ook hier de conclusie zijn dat het aldus ten enenmale onmogelijk is te beoordelen of dit NSL kan *garanderen* dat op de nieuwe uiterste tijdstippen de respectieve grenswaarden *zullen* worden gehaald.

**DE RAPPORTAGEVERPLICHTING**

47. In artikel 3, eerste lid, van de aangevallen beschikking heeft de Commissie bepaald dat Nederland jaarlijks, per kalenderjaar, aan de Commissie dient te rapporteren. De eerste datum voor die rapportage is op 30 september 2010 gesteld.
48. Mocht de Commissie al van oordeel blijven, dat derogatie -al dan niet in aangepaste vorm- toch mogelijk moet zijn voor Nederland, dan dient in elk geval deze rapportageverplichting drastisch te worden vervroegd. Niet valt in te zien waarom Nederland niet al in de maand maart een rapportage gereed zou kunnen hebben over het voorgaande kalenderjaar. Alleen al om die reden dient de rapportagedatum te worden vervroegd naar 1 april, zodat de eerste rapportage uiterlijk op 1 april 2010 aan de Commissie wordt verstrekt.
49. Gelet op de grote aantallen tekortkomingen in het NSL is een zo vroeg mogelijke rapportage geboden, opdat zo spoedig mogelijk kan worden “bijgestuurd”. De in de aangevallen beschikking bepaalde datum (30 september 2010) ligt zodanig

VAN DEN BIESEN BOESVELD  
ADVOCATEN

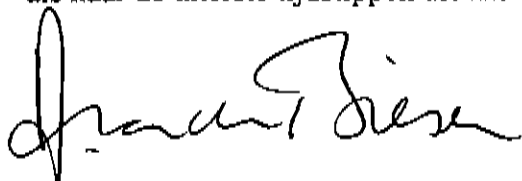
*Milieudefensie e.a./Europese Commissie  
Verzoek tot Herziening*

*Pagina 19 van 19  
18 mei 2009*

dicht bij de einddatum (10 juni 2011) voor fijnstof, dat de effectiviteit van de opgenomen rapportageverplichting alleen al om die reden buitengewoon - en onnodig - beperkt zal blijken te zijn.

## CONCLUSIE

Tegen de achtergrond van al het voorgaande moet de conclusie zijn dat Nederland in deze zaak aan geen van de vereisten en voorwaarden die voortvloeien uit en gesteld zijn in Richtlijn 2008/50/EG, in het bijzonder in artikel 22 van deze Richtlijn, heeft voldaan en/of voldoet. Verzoeksters vragen de Europese Commissie dan ook om dat vast te stellen en de Beschikking van 7 april 2009 (C(2009)2560definitief) volledig te herzien en alsnog bezwaar te maken tegen de door Nederland gewenste derogatie, althans aan die derogatie substantieel verdergaande beperkingen te stellen per zone en per agglomeratie, zowel naar de betrokken verontreinigende stoffen, fijnstof en stikstofdioxide, als naar de uiterste tijdstippen die met de aangevallen Beschikking zijn vastgesteld.



A.H.J. van den Biesen

# **ANNEX**

**Notitie van STICHTING STOP LUCHTVERONTREINIGING UTRECHT ten behoeve van Verzoek tot Herziening van de derogatie-Beschikking van de Europese Commissie van 7 april 2009.**

**Betreft: (door)berekening regionale maatregelen  
14 mei 2009**

1. Het succes van het NSL hangt in belangrijke mate af van doorvoering van maatregelen op het niveau zone's en agglomeraties. De berekening van de gevolgen van IBM-projecten en van locatiespecifieke maatregelen speelt zich voornamelijk af op het niveau van gemeentebesturen. Provinciale besturen en het Rijk zijn voor de monitoring van het NSL in hoge mate afhankelijk van de data en de berekeningen die zijn ontvangen van gemeentebesturen. Het gaat daarbij met name om verkeersintensiteit, vrachtverkeer en de mate van stagnatie die op bepaalde wegen en wegvakken optreedt in de uitgangssituatie (2006) én optreedt als gevolg van projecten/maatregelen waarin het NSL voorziet.
2. De Algemene Rekenkamer merkt in het algemeen op dat *“De huidige rekenmethoden om de luchtkwaliteit te voorspellen kennen namelijk een grote onzekerheidsmarge”* en *“Het MNP, inmiddels opgegaan in het PBL, heeft bij herhaling aandacht gevraagd voor de onzekerheden en de complexiteit van de Nederlandse regelgeving voor luchtkwaliteit. In een discussienotitie constateert het bureau dat de regelgeving op diverse aspecten onevenwichtig is door de grote onzekerheden op het gebied van meten en berekenen van luchtkwaliteit (Diederer & Koelmeijer, 2009)”*<sup>1</sup>. In het door de Rekenkamer genoemde rapport zeggen Diederer en Koelmeijer: *“Er is tot nu toe echter weinig maatschappelijke en politieke bereidheid geweest om een ontwikkelwens in de ijskast te zetten vanwege beperkingen die de luchtkwaliteit als milieuraandvoorwaarde oplegt”*. En *“Door belanghebbenden werden de randen van de onzekerheden opgezocht (...) Er ontstaat een beeld dat door de regelgeving de focus bij knelpunten wordt gericht op de bestuurlijke problemen, terwijl de potentiële gezondheidsproblemen toch centraal zouden moeten staan in het luchtbeleid”*<sup>2</sup>.
3. De complexe Nederlandse reken- en regelgeving biedt aan gemeentebesturen ruime mogelijkheden om door middel van berekeningen de gevolgen van maatregelen te overdrijven en de negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit van projecten geringer voor te stellen dan ze zijn. In een politiek klimaat waarin de Europese luchtkwaliteitsregelgeving als zeer knellend wordt ervaren en besturen weinig geneigd zijn om 'ontwikkelwensen' in de ijskast te zetten terwille van gezondheid, valt het te verwachten dat ruimschoots van de mogelijkheden gebruik wordt gemaakt om uitkomsten van berekeningen met ontwikkelwensen in overeenstemming te brengen.
4. Het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008 vormt een duidelijke illustratie van de problematiek waarop het PBL Rapport wijst<sup>3</sup>. De neerslag daarvan is terug te vinden

<sup>1</sup> *Haalbaarheid van de beleidsdoelstellingen voor een schoon, zuinig en stil wegverkeer,*

<http://parlando.sdu.nl/cgi/showdoc/session=anonymus@3A1116261759/action=doc/query=2/pos=1/KST126761B.pdf> TK 2008-2009, 31 895, nr. 2, p. 30,

<sup>2</sup> Onzekerheden en complexiteit van de Nederlandse regelgeving voor Luchtkwaliteit, PBL Rapport 500144001/2008, 14 augustus 2008, <http://www.pbl.nl/nl/publicaties/2008/Onzekerheden-en-Complexiteit-van-de-Nederlandse-Regelgeving-voor-Luchtkwaliteit.-Een-discussienotitie.html>

<sup>3</sup> [http://www.utrecht.nl/images/DSO/UtrechtseLucht/LuchtAmbitieActieplanLuchtkwaliteit\\_2008.pdf](http://www.utrecht.nl/images/DSO/UtrechtseLucht/LuchtAmbitieActieplanLuchtkwaliteit_2008.pdf)

- in NSL-bijlage 7, blz. 151 (Tabel B7.30 tm B7.32). Anders dan bijvoorbeeld Rotterdam (B7.8) wordt het effect van de maatregelen zelfs niet bij benadering aangegeven. Ook het geraamd effect van de IBM-projecten (nr. 1312-1309) wordt niet aangegeven. Zie blz. 197. Een aanduiding als “toename concentratie” of “toename verkeer en minder stagnatie” is onvoldoende nauwkeurig om de balans van projecten en maatregelen op te kunnen maken en te concluderen dat in 2011 resp. 2015 de normen zullen worden gehaald.
5. Het doorrekenen van het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008 (kortweg ALU 2008) heeft pas plaatsgevonden nadat het op 14 maart 2009 door het gemeentebestuur was vastgesteld. De berekeningen konden althans niet voor 23 april 2009 bekend worden gemaakt. De vraag is derhalve hoe de Nederlandse regering op basis van het NSL (kabinetsstandpunt, juni 2008) aannemelijk heeft kunnen maken, dat in 2011 resp. 2015 aan de grenswaarden voor PM10 en NO2 zal worden voldaan.
  6. Een analyse van het ALU 2008 en een vergelijking met de jaarrapportages die de gemeente in het verleden heeft gemaakt van de luchtkwaliteit in Utrecht laat zien hoe de uitkomsten van de berekeningen kunnen worden beïnvloed door de keuze van invoergegevens. Verkeersintensiteiten op basis waarvan concentraties in 2015 zijn berekend liggen voor verschillende wegen onder het niveau van 2003/2004, terwijl het autogebruik met het jaar toeneemt met 2% en de stad Utrecht een relatief snel groeiende stad is. Wegvakken die in 2003/2004 nog werden ingedeeld bij “stagnerend” verkeer, blijken in 2015 minder of geen stagnatie te hebben. Wél of geen stagnatie scheelt in de berekeningen al snel 5 microgram/m<sup>3</sup> NO2. Het percentage zwaar- en middelzwaar vrachtverkeer heeft een grote invloed op de berekende concentraties en is onwaarschijnlijk laag. De afstand van het punt waarvoor de NO2-concentratie in 2006 werd berekend was 5 meter, in 2015 is dat 10 meter. Ook dat scheelt al snel 5 microgram/m<sup>3</sup> NO2. De ingevoerde gegevens blijken niet op feiten (metingen) te rusten, maar op “expert judgement” en berekeningen met verkeersmodellen, waarvan de uitkomst ook al sterk van de keuze van invoervariabelen afhankelijk is, een keuze die evenmin op objectieve waarnemingen is gebaseerd.
  7. Er zijn weinig gemeenten die hun berekeningen controleren aan de hand van metingen. Een groot verschil tussen de berekende en de gemeten concentraties wijst (aangenomen dat het door VROM goedgekeurde CAR-rekenmodel valide is) op onbetrouwbare invoergegevens. Omdat de gemeente Utrecht daartoe niet bereid is, hebben de SP en het Wijk-C comité metingen (laten) uitvoeren. Gemeten concentraties zijn mede afhankelijk van weer en wind. De verschillen tussen de gemeten en berekende concentraties zijn echter zo aanzienlijk, dat ze een aanwijzing zijn voor ondeugdelijke invoergegevens bij de berekeningen. Voor het Busstation rekent de gemeente 30 microgram/m<sup>3</sup> NO2 in 2010/2011, metingen komen boven 77 microgram/m<sup>3</sup> uit.
  8. Effecten van bouw- verkeersprojecten voor de luchtkwaliteit worden dikwijls geflatteerd voorgesteld. Bij het berekenen van de effecten op de luchtkwaliteit van wegverbredingen verdisconteert men als regel wél de afname van stagnatie (waardoor de concentraties afnemen), maar niet het extra autoverkeer dat door de beschikbaarheid van extra rijstroken wordt aangetrokken. Bijlage 1 is ontleend aan de luchtrapportage die opgesteld is voor het bestemmingsplan A2 Hogeweide Oudenrijn (gemeente Utrecht), waarin was voorzien in een verbreding van de A2 van

6 naar 10 rijstroken. De uitkomst van de berekening was dat de intensiteit bij 10 rijstroken zelfs lager uitkomt dan bij de bestaande 6 rijstroken.

Bij het berekenen van de verkeersaantrekkende werking van bouwprojecten gaat men dikwijls uit van een veel te lage "verkeersgeneratie". Bijlage 2 bevat het antwoord van de gemeente Utrecht naar de berekening van de verkeersaantrekkende werking van een woonwinkelgebouw. Uit het antwoord blijkt dat alleen de autoverplaatsingen worden meegenomen die samenhangen met de extra arbeidsplaatsen, maar niet die van het extra winkelend publiek. Hetzelfde geldt, zo blijkt uit het antwoord, voor leisure-, cultuur- en horecavoorzieningen. Bijlage 3 is een kopie van enkele bladzijden van de CROW-publicatie 256. Rekeninghoudend met arbeidsplaatsen is elke 100 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak goed voor 1,8 motorvoertuigbeweging per weekdag. Uitgaande van de bezoekers, echter, is elke 100 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak goed voor minimaal 20,2 motorvoertuigbewegingen per weekdag. Ook wanneer men zou menen dat CROW aan de hoge kant zit (gelet op het feit dat het hier om het stadscentrum gaat), dan nog is het evident dat door alleen uit te gaan van het aantal arbeidsplaatsen de verkeersaantrekkende werking van winkel-, leisure-, openbare- en cultuurvoorzieningen zwaar wordt onderschat en bijgevolg de effecten voor de luchtverontreiniging geflatteerd worden voorgesteld.

9. Een ander voorbeeld wordt gevormd door het Muziekpaleis (evenals het woonwinkelgebouw maakt het deel uit van het Utrechtse IBM-project 1312 (blz. 197 NSL-bijlage 8). De Milieu effectrapportage van 14 mei 2008 kwam uit op een totale extra verkeersgeneratie van 1300 autoritten per etmaal. Om de gevolgen voor de luchtkwaliteit geringer voor te stellen dan ze zijn, worden er in het luchtkwaliteitsonderzoek naar de gevolgen van het Muziekpaleis maar 180 ingevoerd. Dat is wat Diederik en Koelemeijer bedoelen: *"Er is tot nu toe echter weinig maatschappelijke en politieke bereidheid geweest om een ontwikkelwens in de ijskast te zetten vanwege beperkingen die de luchtkwaliteit als milieुरandvoorwaarde oplegt"*<sup>4</sup>.
10. De maatregelen en de effecten worden, evenals die van projecten, dikwijls geflatteerd voorgesteld. De door Utrecht in het NSL opgevoerde maatregelen treft men in de NSL-bijlage 7 aan vanaf paragraaf 7.6.3. (blz. 150). Zoals al opgemerkt, bij geen van de maatregelen is ook maar bij benadering aangegeven welk effect daarvan wordt verwacht. Veel maatregelen zijn zo weinig geconcretiseerd, dat het effect niet valt te ramen ("benutten vaarwegen", "fietsroutes, fietsklemmen en – stallingen", "stimuleren carpoolen", "dynamisch verkeersmanagement", "communiceren over luchtkwaliteit en stimuleren gedeeld autogebruik"). Ook in het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008, zoals dat in maart 2009 definitief door de gemeente is vastgesteld, is het effect van elk van deze maatregelen niet aangegeven, noch zijn ze nader geconcretiseerd.
11. Sommige maatregelen worden ten onrechte als maatregel voorgesteld.
  - Op blz. 150 prijkt de aanschaf van LPG-bussen (dat zou 30% van het wagenpark van het stedelijk vervoersbedrijf zijn). In 1997-2000 zijn inderdaad 63 LPG-bussen aangeschaft. Sindsdien zijn echter alleen nog maar conventionele dieselbussen in gebruik genomen. Van de sinds 2000 in gebruik zijnde of genomen 348 bussen (inmiddels allemaal Connexxion) is dus maar 18% LPG. In december 2008 zijn 144 dieselbussen aangeschaft, omdat de concessievoorwaarden Connexxion niet

<sup>4</sup> Zie noot 2

voorschrijven iets anders dan dieselbussen aan te schaffen. De LPG-bussen zullen ook door diesels vervangen worden. Kortom er wordt ten onrechte gesuggereerd dat de gemeente Utrecht met de aanschaf van LPG-bussen een schone trend gezet zou hebben.

- Op blz. 152 wordt 'Verplaatsing touringcarterminal' gepresenteerd als maatregel om de luchtverontreiniging terug te dringen. Ten onrechte. Deze touringcars mogen niet meer bij de Jaarbeurs staan omdat ze plaats moesten maken voor een streekbussenterminal. Door het komen en gaan van streekbussen is de luchtverontreiniging bij het Jaarbeursplein per saldo sterk verslechterd.
- Op blz. 152 staat ook 'Verlenging zuidelijke tunnelmond en luchtbehandeling/verlenging Westpleintunnel' met als jaar van implementatie 2010. Er is echter geen Westpleintunnel. Of die er komt is onzeker. Met het ontwerp, laat staan de besluitvorming is nog geen begin gemaakt.
- Op blz. 152 staat 'Infrastructurele maatregelen centrumgebied' met als jaar van implementatie 2007. De maatregel zou ingrijpen op de Graadt van Roggenweg. Een dergelijke infrastructurele maatregel is echter tot op heden niet genomen.
- Op blz. 152 staat 'Stimuleren goederenvervoer over water'. Implementatie tussen 2007-2010. Het betreft hier de 'bierboot' die de cafe's langs de Oude Gracht bedient. Meer heeft de maatregel niet om het lijf.

Deze voorbeelden laten zien, dat er nogal wat 'maatregelen' door de gemeente Utrecht worden gepresenteerd die niet serieus zijn en zelfs een misleidende voorstelling van zaken geven.

### *Conclusie*

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de rekenmethoden een grote onzekerheidsmarge hebben. Diederik en Koelmeijer van het Planbureau voor de Leefomgeving wijzen erop dat door de complexe reken- en regelgeving de focus bij knelpunten wordt gericht op bestuurlijke problemen ('ontwikkelwensen'), terwijl de potentiële gezondheidsproblemen toch centraal zouden moeten staan. Het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008 (waarvan de doorrekening pas is voltooid in april 2009!) illustreert hoe berekeningen met het gewenste beleid in overeenstemming worden gebracht door (op "expert judgment" gebaseerde) invoergegevens te manipuleren (intensiteiten, percentages vrachtverkeer, mate van stagnatie). Aldus wordt (in het Utrechtse voorbeeld) van de gevolgen van IBM-projecten en van de effecten van maatregelen een beeld gegeven dat weinig met de werkelijkheid van doen heeft. Meerdere regionale maatregelen (niet alleen die in Utrecht) zijn zo weinig geconcretiseerd dat het effect niet valt te ramen en van de meeste maatregelen wordt het effect niet (ook niet afgerond) in microgram/m<sup>3</sup> aangegeven. Sommige maatregelen, zo laat het Utrechtse voorbeeld zien, worden zelfs ten onrechte als maatregel gepresenteerd en geven een misleidende voorstelling van zaken. De vraag dringt zich op of VROM alleen in het Utrechtse geval heeft verzuimd heeft de door de gemeente aangeleverde informatie kritisch te beoordelen. De vraag dringt zich bovendien op wat er van de Monitoring van het NSL terecht komt als er geen effectieve (onafhankelijke!) controle komt op betrouwbaarheid van de door gemeenten aangeleverde intensiteiten en andere invoergegevens.

De Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht meent dat het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008 niet de verwachting rechtvaardigt dat in de zone/agglomeratie Utrecht in 2011 resp. 2015 aan de grenswaarden zal worden voldaan en voert in haar kritiek op het Actieplan gemotiveerd aan dat een verslechtering van de luchtkwaliteit in Utrecht onvermijdelijk is.