

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1734
Datum uitspraak	29 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 maart 2017 heeft de minister de aanvraag van de Stichting om een rijksinpassingsplan vast te stellen voor de rijksweg N65 ter hoogte van Helvoirt afgewezen.

Volledige tekst

201704765/1/R2.

Datum uitspraak: 29 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de Stichting Comité N65 Ondergronds Helvoirt, gevestigd te Helvoirt, gemeente Haaren,
appellante,

en

de minister van Infrastructuur en Milieu (thans: de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties),

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2017 heeft de minister de aanvraag van de Stichting om een
rijksinpassingsplan vast te stellen voor de rijksweg N65 ter hoogte van Helvoirt afgewezen.

Tegen dit besluit heeft de Stichting bezwaar gemaakt en de minister verzocht in te stemmen
met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de
Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De minister heeft met dat verzoek ingestemd en
het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar
de Afdeling ter behandeling als rechtstreeks beroep.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 november 2018, waar de Stichting,
vertegenwoordigd door mr. C.B.A. Spil, voorzitter, bijgestaan door mr. B.J.W. Walraven,
advocaat te Rotterdam, en de minister, vertegenwoordigd door, mr. S.G.J. de Haan-
Kamphorst en mr. M. de Hoop, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De Stichting heeft de minister verzocht om een rijksinpassingsplan vast te stellen, waarbij wordt voorzien in de aanleg van een tunnel voor de rijksweg N65 ter hoogte van Helvoirt. De reden van dit verzoek is dat volgens de Stichting de grenswaarden voor de luchtkwaliteit bij Helvoirt worden overschreden en dat uitsluitend met een tunnel aan de normen kan worden voldaan. De minister heeft het verzoek van de Stichting afgewezen, omdat volgens hem wel aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit wordt voldaan. Het voorliggende geschil draait om de vraag of de wijze waarop in Nederland de luchtkwaliteit wordt gemeten in overeenstemming is met Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008 L 152).

Bevoegdheid minister

2. Gelet op het bepaalde in artikel 3.28, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kan de minister een rijksinpassingsplan vaststellen als sprake is van nationale belangen. Gezien de omstandigheden dat de N65 een rijksweg betreft en ter zitting namens de minister is meegedeeld dat hij een rijksinpassingsplan zou hebben vastgesteld voor ondertunneling van de N65 bij Helvoirt indien dat noodzakelijk was geweest in verband met de luchtkwaliteit, is de Afdeling van oordeel dat de minister in dit geval voldoende heeft gemotiveerd dat sprake is van een nationaal belang en daarom bevoegd is over het verzoek van de Stichting een besluit te nemen.

Blootstellingscriterium

3. De Stichting betoogt dat het zogenoemde 'blootstellingscriterium' ten onrechte wordt toegepast en dat dit ertoe leidt dat de luchtkwaliteit niet wordt beoordeeld op locaties waar dat op grond van de Luchtkwaliteitsrichtlijn wel zou moeten. Hiertoe voert zij aan dat volgens de minister uitsluitend de luchtkwaliteit wordt beoordeeld op locaties waar de blootstelling significant is. De Stichting wijst erop dat ingevolge bijlage III, deel A, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn de luchtkwaliteit overal moet worden beoordeeld - behalve op locaties die vallen onder het toepasbaarheidsbeginsel - en niet alleen waar de blootstelling significant is. De toepassing van het blootstellingscriterium leidt ertoe dat in de praktijk de luchtkwaliteit op sommige locaties op meer dan 10 meter van de wegrand wordt gemeten. Dat is in strijd is met bijlage III, deel C, vijfde streepje, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en zorgt voor een onderschatting van de gemeten waarden voor luchtkwaliteit. Indien de luchtkwaliteit overal langs wegen op maximaal 10 meter van de wegrand zou worden gemeten, zou dat volgens de Stichting tot de conclusie leiden dat bij de N65 de grenswaarden voor luchtkwaliteit worden overschreden en dat daarvoor maatregelen moeten worden getroffen.

4. De minister wijst erop dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en bijbehorende regelgeving

- zoals de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (hierna: Rbl 2007) - en dat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) op grond van die regelgeving is vastgesteld en in 2009 in werking is getreden. Het NSL is erop gericht om aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen en voorziet in een jaarlijkse monitoring. Die jaarlijkse monitoring vindt plaats met de NSL-monitoringstool, waarmee de concentraties voor stikstof (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}) worden berekend voor toetspunten langs wegen. In bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn zijn regels opgenomen over de situering van de bemonsteringspunten en de minister stelt dat de ligging van de

toetspunten in de NSL-rekentool daaraan voldoet. In dit verband stelt de minister zich op het standpunt dat op locaties waar het toepasbaarheidsbeginsel of het blootstellingscriterium van toepassing is, de luchtkwaliteit niet wordt beoordeeld en als geen van deze beide beginselen van toepassing is, dan de luchtkwaliteit op maximaal 10 meter van de wegrand wordt gemeten. Volgens de minister brengt het blootstellingscriterium zoals dat is opgenomen in Bijlage III, deel B, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn met zich dat geen metingen of berekeningen van de luchtkwaliteit behoeven te worden uitgevoerd op locaties waar geen sprake is van blootstelling van de bevolking gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betreffende luchtkwaliteitseis significant is en op die locaties dus ook geen toetsing aan de grenswaarden hoeft plaats te vinden. De wijze waarop het blootstellingscriterium wordt toegepast in de Rbl 2007 is niet in strijd met de Luchtkwaliteitsrichtlijn, aldus de minister.

5. Artikel 7, eerste lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn luidt: "De plaats van de bemonsteringspunten voor de meting van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10 en PM2,5), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht wordt bepaald overeenkomstig de in bijlage III genoemde criteria."

De relevante bepalingen in bijlage III van de Luchtkwaliteitsrichtlijn luiden als volgt:

"A. Algemeen

Beoordeling van de luchtkwaliteit geschiedt in alle zones en agglomeraties overeenkomstig de volgende criteria:

1. Met uitzondering van de in punt 2 genoemde locaties, wordt de luchtkwaliteit overal beoordeeld overeenkomstig de in de hiernavolgende delen B en C vastgestelde criteria voor de plaats van de bemonsteringspunten voor vaste metingen. Voor zover de beginselen van de delen B en C relevant zijn voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie van de desbetreffende verontreinigende stoffen wordt vastgesteld, zijn zij ook van toepassing wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering.
2. Op de volgende locaties vindt geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid:
 - a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
 - b) overeenkomstig artikel 2, lid 1, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;
 - c) op de rijbaan van wegen; en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

B. Situering van de bemonsteringspunten op macroschaal

1. Bescherming van de menselijke gezondheid

a) De bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats te bevinden dat gegevens worden verkregen over:

— de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende

een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is;

— de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

(...)

C. Situering van de bemonsteringspunten op microschaal

Voor zover uitvoerbaar zijn de volgende overwegingen van toepassing:

(...)

— voor alle verontreinigende stoffen moeten de verkeersgerichte bemonsteringsbuizen ten minste 25 m van de rand van grote kruispunten en niet meer dan 10 m van de wegrand verwijderd zijn."

6. Het blootstellingscriterium is opgenomen in artikel 22, eerste lid en onder a, van de Rbl 2007 en dat luidt:

"Meetpunten voor de meting van concentraties in de buitenlucht van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM_{2,5} en PM₁₀), lood, koolmonoxide, benzeen, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen ten behoeve van het bepalen van de mate waarin het kwaliteitsniveau van de genoemde stoffen voldoet aan de desbetreffende luchtkwaliteitseisen, bedoeld in bijlage 2, de voorschriften 1.1, 1.3, 2.1 tot en met 2.4, 4.1, 4.2, 4.6, 4.7, 5.1, 6.1, 7.1, 7.2 en 9.1 tot en met 12.1, van de wet, worden geplaatst op een zodanig punt dat door middel van metingen op dat punt gegevens worden verkregen over concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof in gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betreffende luchtkwaliteitseis significant is; (...)"

Artikel 25, eerste lid, van het Rbl 2007 luidt:

"Monsterneming bij de in artikel 22 bedoelde meetpunten voor de meting van concentraties van stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM_{2,5} en PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen, op plaatsen die sterk door het verkeer worden beïnvloed, gebeurt, voor zover mogelijk, op zodanige wijze dat de inlaatbuizen zijn gesitueerd op:

a. ten minste 25 meter van de rand van grote kruispunten, waarbij de verkeersstroom onderbroken wordt en de uitstoot verschilt ten opzichte van het overige gedeelte van de weg en

b. niet meer dan 10 meter van de wegrand."

7. De Stichting heeft niet bestreden dat de wijze waarop langs de N65 de luchtkwaliteit wordt gemeten in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 22 van de Rbl 2007. Voor zover de Stichting zich beroept op de Luchtkwaliteitsrichtlijn - in het bijzonder bijlage III van die richtlijn - overweegt de Afdeling dat de vraag naar de rechtstreekse werking van de bepalingen van de Richtlijn alleen kan rijzen in gevallen van incorrecte implementatie of indien de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (uitspraak van 25 juli 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX2543](#)).

7.1. Wat betreft het blootstellingscriterium, zoals dat is opgenomen in artikel 22 van de Rbl 2007, in relatie tot de Luchtkwaliteitsrichtlijn is het volgende van belang. Zoals de Afdeling

eerder heeft overwogen in de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454 (Blankenburgverbinding) maakt de NSL-monitoringstool inzichtelijk hoe hoog de in het kader van het NSL berekende concentraties stikstofdioxide en zwevende deeltjes zullen zijn op rekenpunten die onder meer nabij rijkswegen zijn gesitueerd. De meeste rekenpunten in de NSL-monitoringstool zijn tevens aangemerkt als toetspunten waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan. Er zijn echter ook rekenpunten die geen toetspunten zijn, onder andere vanwege het blootstellingscriterium dat is opgenomen in artikel 22 van de Rbl 2007. Het blootstellingscriterium als bedoeld in de NSL-monitoringstool - zo blijkt uit de handleiding - ziet op artikel 22, eerste lid, aanhef en onder a, van de Rbl 2007. Deze bepaling correspondeert met bijlage III, deel B, onder 1, onder a, eerste streepje van de Luchtkwaliteitsrichtlijn.

Vaststaat dat langs de N65 rekenpunten aanwezig zijn in de NSL-rekentool die op meer dan 10 meter van de wegrand liggen. In de brief van 5 oktober 2015, kenmerk IENM/85K-2015/180540, van het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de Stichting is daarover het volgende vermeld: "In gevallen waar het toepasbaarheidsbeginsel of het blootstellingscriterium aan de orde is, kan het dus voorkomen dat de beoordeling van de luchtkwaliteit op meer dan 10 meter van de wegrand plaatsvindt. Dit is geheel in overeenstemming met de vigerende wetgeving. In de specifieke situatie bij de kern van Helvoirt (zie bijlagen) liggen de toetspunten grotendeels op maximaal 10 meter uit de wegrand. Deze grens wordt aangegeven door de blauwe lijn. Voor de toetspunten die verder weg liggen is de vraag of het gebied dat tussen de weg en het toetspunt ligt relevant is om te toetsen, met andere woorden of daar relevante blootstelling plaats vindt gedurende de dé middelingstijd van een etmaal of een jaar. Voor de punten met de nummers: 735470, 15631561, 714711, 727462, 709023, 734606, 701206, 736676, 723969, 15631565, 731001, 725050, 724243, 15536089, 704722, 730836, 731276 vindt geen relevante blootstelling plaats tussen het punt en de rand van de weg. Het gaat immers om onder meer wegbermen, weilanden en parallelwegen, waar geen toetsing aan de luchtkwaliteit vereist is. De genoemde punten liggen verder dan 10 meter uit de wegrand. Dit is dus naar mijn overtuiging niet strijdig met de regelgeving, aangezien er geen relevante blootstelling plaatsvindt tussen de wegrand en de verder van de weg gelegen punten."

De Afdeling begrijpt deze passage aldus dat de rekenpunten die op meer dan 10 meter van de N65 zijn gelegen, tevens toetspunten zijn en daar dus wordt beoordeeld of aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan. Anders dan de Stichting betoogt is op dit punt geen sprake van een incorrecte implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en evenmin leidt het Rbl 2007 ertoe dat volledige toepassing van de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd. In eerdergenoemde uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454, is de Afdeling tot een vergelijkbare conclusie gekomen. De Stichting maakt ter onderbouwing van haar betoog een strikt onderscheid tussen metingen op macroschaal en microschaal en haar betoog berust op de veronderstelling dat bij het meten van de luchtkwaliteit op microschaal geen rekening mag worden gehouden met het blootstellingscriterium. De Afdeling volgt de Stichting niet in dit betoog. Weliswaar is het blootstellingscriterium opgenomen in bijlage III, deel B, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn en heeft dat deel van bijlage III betrekking op metingen op macroschaal, maar hieruit volgt niet dat bij metingen op microschaal het blootstellingscriterium niet evenzeer van toepassing is. Voor de plaatsing van de meetpunten wordt in artikel 7 verwezen naar de gehele bijlage III, niet uitsluitend naar deel C van bijlage III. Ook in artikel 13, eerste lid, en artikel 16, tweede lid, van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, die betrekking hebben op het naleven van de grenswaarden, wordt verwezen naar de gehele bijlage III. Dit in tegenstelling tot andere artikelen van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, waarin wel wordt verwezen naar een specifiek deel

van een bijlage. Uit deze systematiek kan worden afgeleid dat de eisen aan de locatie van de bemonsterpunten op microschaal een nadere detaillering van de locatie van bemonsterpunten op macroschaal betreft en het blootstellingscriterium ook bij het bepalen van de meetpunten op microschaal van toepassing is. Bovendien is de toepassing van het blootstellingscriterium voor het bepalen van de locatie van toetspunten - in dit geval langs een weg - ook niet in strijd met het doel van de Luchtkwaliteitsrichtlijn, aangezien die niet verplicht tot het beoordelen van de luchtkwaliteit op plaatsen waar mensen niet significant kunnen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging.

Voorts overweegt de Afdeling dat wat betreft de toetspunten die langs de N65 op meer dan 10 meter van de wegrand liggen, de Stichting niet heeft onderbouwd en ook niet anderszins is gebleken dat bij die toetspunten sprake kan zijn van significante blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging en die toetspunten derhalve ten onrechte verder dan 10 meter van de wegrand liggen. De Afdeling volgt dan ook de minister in het standpunt dat bij die bewuste toetspunten de beoordeling van de luchtkwaliteit niet op maximaal 10 meter van de weg moet plaatsvinden.

7.2. Hetgeen de Stichting naar voren heeft gebracht biedt geen grondslag voor de conclusie dat de implementatie van de Luchtkwaliteitsrichtlijn in de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde Rbl 2007 onjuist is dan wel dat de Luchtkwaliteitsrichtlijn niet volledig toegepast wordt. Een rechtstreeks beroep op de Luchtkwaliteitsrichtlijn komt de Stichting dan ook niet toe. Het betoog slaagt niet.

Conclusie en proceskosten

8. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, griffier.

w.g. Helder w.g. Vreugdenhil
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2019

571.