

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2007:BA3217                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Datum uitspraak  | 18 april 2007                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Inhoudsindicatie | Bij brief van 3 mei 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) afwijzend beslist op het verzoek van appellanten om ter verbetering van de luchtkwaliteit op de Amsterdamse Veerkade en de Stille Veerkade te Den Haag (hierna: de Veerkaden) op korte termijn venstertijden in te stellen voor vrachtverkeer. |

Volledige tekst

200604266/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging "Vereniging Milieudefensie", gevestigd te Amsterdam, en anderen,  
appellanten,

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 05/7613 van de rechtbank 's-Gravenhage van 27 april 2006 in het geding tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag.

## 1. Procesverloop

Bij brief van 3 mei 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (hierna: het college) afwijzend beslist op het verzoek van appellanten om ter verbetering van de luchtkwaliteit op de Amsterdamse Veerkade en de Stille Veerkade te Den Haag (hierna: de Veerkaden) op korte termijn venstertijden in te stellen voor vrachtverkeer.

Bij brief van 22 juli 2005 heeft het college eveneens afwijzend beslist op het verzoek van appellanten om de op- en afrit van de A12 met nummer 2 af te sluiten ten behoeve van de verbetering van de luchtkwaliteit op de Veerkaden.

Bij besluit van 13 september 2005 heeft het college, voor zover thans van belang, de tegen voormelde brieven gemaakte bezwaren, voor zover ingediend namens de vereniging

"Vereniging Milieudefensie" en de stichting "'t Oude Centrum" niet-ontvankelijk en voor zover ingediend namens [3 partijen] ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 april 2006, verzonden op 28 april 2006, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het daartegen namens [3 partijen] ingestelde beroep ongegrond verklaard en het namens de vereniging "Vereniging Milieudefensie" en de stichting "'t Oude Centrum" ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd, voor zover hun bezwaar daarbij niet-ontvankelijk is verklaard, en zelf voorzien dat bezwaar ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 8 juni 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 11 juli 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 15 september 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2007, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van den Biesen en mr. A.M. Nijboer, beiden advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. H. Geerdink en mr. R.J.M. van den Tweel, beiden advocaat te Den Haag, en ing. E. Been en ing. J. Hutten, beiden ambtenaar van de gemeente Den Haag, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

- a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. het in standhouden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Ingevolge het tweede lid kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot:

- a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;
- b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

2.1.1. Ingevolge artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer vermeldt de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

2.1.2. In artikel 7, eerste lid, van Richtlijn 96/62 EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (hierna: de Kaderrichtlijn) is bepaald

dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd.

In het derde lid is bepaald dat de lidstaten actieplannen opstellen, waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden en/of de alarmdrempels op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naar gelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer.

In artikel 8, eerste lid, van de Kaderrichtlijn is bepaald dat de lidstaten een lijst opstellen van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden.

In het derde lid is bepaald dat de lidstaten in de in lid 1 bedoelde zones en agglomeraties maatregelen 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.

2.1.3. In artikel 4, eerste lid, in samenhang met bijlage II, deel I, van Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (hierna: de Dochterrichtlijn) is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van stikstofdioxide en, waar van toepassing, stikstofoxiden, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van 1 januari 2010 de in de bijlage vermelde grenswaarden niet overschrijden.

In artikel 5, eerste lid, in samenhang met bijlage III, deel I, is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de concentraties van PM10 in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van 1 januari 2005 de in de bijlage bij Fase 1 vermelde grenswaarden niet overschrijden.

2.1.4. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Blk 2005) nemen bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM10), lood, koolmonoxide en benzeen in acht.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, treffen bestuursorganen tevens maatregelen teneinde overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde als bedoeld in paragraaf 2 zo spoedig mogelijk te beëindigen of zoveel mogelijk te voorkomen, tenzij artikel 9, eerste lid, van toepassing is.

In artikel 9, eerste lid, voor zover hier van belang, is bepaald dat, wanneer blijkt dat een plandrempel wordt overschreden, burgemeester en wethouders een actieplan vaststellen, waarin wordt aangegeven op welke wijze op die plaatsen voldaan zal worden aan de grenswaarden voor de desbetreffende stof, binnen de voor die waarden gestelde termijnen.

Ingevolge het zesde lid stellen burgemeester en wethouders gedeputeerde staten eenmaal in de drie jaar voor 1 mei van het op die periode volgende jaar in kennis van de voortgang van de uitvoering van het in het eerste lid bedoelde actieplan.

2.2. Niet in geschil is dat in en nabij de Veerkaden de bij het Blk 2005 vastgestelde grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (hierna: fijn stof), welke

grenswaarden overeenkomen met die vermeld in de Dochterrichtlijn, worden overschreden. Aan de grenswaarde voor fijn stof moest op 1 januari 2005 zijn voldaan. Aan de grenswaarde voor stikstofdioxide dient op 1 januari 2010 te worden voldaan.

Tot 1 januari 2010 gelden voor de concentratie stikstofdioxide zogenoemde plandrempels, bij overschrijding waarvan op grond van artikel 9, eerste lid, van het Blk 2005 een actieplan moet worden vastgesteld. Niet in geschil is dat de plandrempeel voor stikstofdioxide op de Veerkaden wordt overschreden. Het college heeft een actieplan vastgesteld, te weten het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit 2004-2010 (hierna: het Plan van Aanpak).

2.3. Het college heeft geweigerd de door appellanten gevraagde maatregelen te nemen, onder verwijzing naar het Plan van Aanpak, houdende de maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in de gemeente Den Haag, waar het gemeentebestuur positief tegenover staat, waaronder de door appellanten voorgestane invoering van venstertijden voor vrachtverkeer. Een aantal van die maatregelen is reeds genomen, doch ten aanzien van andere is nader onderzoek vereist naar de beoogde effecten en neveneffecten ervan, opdat wordt gekomen tot een integrale aanpak van de verkeersproblematiek en de luchtkwaliteit in de regio. Zonder dit onderzoek acht het college het niet mogelijk om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen, waarbij aan alle betrokken belangen in voldoende mate recht wordt gedaan.

2.4. De rechtbank heeft overwogen dat artikelen 7 en 8 van de Kaderrichtlijn en artikelen 4 en 5 van de Dochterrichtlijn ten aanzien van de te nemen maatregelen geen rechtstreekse werking hebben en dat de richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde zijn geïmplementeerd in het Blk 2005.

Ten aanzien van stikstofdioxide heeft de rechtbank overwogen dat artikel 8, eerste lid, van het Blk 2005 niet van toepassing is en dat het college niet verplicht is tot het nemen van meer maatregelen dan die welke in het Plan van Aanpak zijn voorzien. Ten aanzien van fijn stof heeft de rechtbank overwogen dat het college op grond van artikel 8, eerste lid, van het Blk 2005 verplicht is maatregelen te nemen om de overschrijding zo snel mogelijk te beëindigen. Het college is naar het oordeel van de rechtbank echter niet verplicht elke gevraagde maatregel onmiddellijk uit te voeren, maar het neemt de maatregelen die het redelijkerwijs kan nemen om de overschrijding zo snel mogelijk te beëindigen. De rechtbank acht het aannemelijk dat het instellen van venstertijden een beperkt effect zal hebben op de luchtkwaliteit op de Veerkaden en dat dit negatieve gevolgen zal hebben voor de luchtkwaliteit in andere delen van de stad. De rechtbank heeft voorts overwogen dat de gevraagde afsluiting van de bedoelde afritten van de A12 een zeer ingrijpend karakter heeft en aanmerkelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit en de verkeersafwikkeling zal hebben in andere delen van de stad.

Gegeven de beoordelingsruimte die het college toekomt bij het nemen van een verkeersbesluit en nu geen sprake is van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005, is de rechtbank van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen weigeren de gevraagde maatregelen te nemen.

2.5. Appellanten bestrijden de overwegingen van de rechtbank inhoudende dat de beoordelingsruimte die bestaat op grond van de Wegenverkeerswet 1994 in dit geval niet wordt beperkt door de Kaderrichtlijn, de Dochterrichtlijn en de artikelen 7, 8 en 9 van het Blk 2005.

Zij betogen dat de rechtbank heeft miskend dat ook de weigering om de gevraagde verkeersbesluiten te nemen, de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7,

eerste lid, van het Blk 2005 is. Bij het gebruikmaken van die bevoegdheid diende het college dan ook de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide in acht te nemen, aldus appellanten.

Appellanten voeren tevens aan dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 9 van het Blk 2005 niet alleen voorziet in de verplichting tot het vaststellen van een actieplan, maar ook in de plicht tot het tijdig uitvoeren van de daarin vermelde maatregelen. Nu de gevraagde maatregelen zijn vermeld in het Plan van Aanpak, had het college deze volgens appellanten niet mogen weigeren.

Appellanten wijzen voorts op de verplichting van de Nederlandse overheid om aan de in de Dochterrichtlijn opgenomen grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide te voldoen. Het college dient alles te doen wat binnen zijn bevoegdheden ligt om bij te dragen aan het bereiken van deze grenswaarden. Het college heeft volgens appellanten geen ruimte om de gevraagde verkeersbesluiten niet te nemen, aangezien niet is gebleken van belangen die zwaarder wegen dan het beëindigen van een illegale, voor de gezondheid van de betrokkenen zeer schadelijke situatie.

2.5.1. De Afdeling stelt voorop dat het college bij het nemen van verkeersbesluiten, zoals die waar appellanten om hebben verzocht, een ruime beoordelingsmarge toekomt. Het is aan het college om alle daarbij betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter zal zich bij de beoordeling van de weigering zo'n besluit te nemen terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of die weigering niet strijdig is met wettelijke voorschriften, dan wel sprake is van zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot die weigering is kunnen komen.

2.5.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005 niet van toepassing is, omdat de weigering de gevraagde verkeersmaatregelen te treffen geen gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit als bedoeld in die bepaling. Voor dit oordeel vindt de Afdeling steun in de Nota van Toelichting bij het Blk 2005. Daaruit blijkt dat de bepaling is bedoeld voor nieuwe situaties, waaronder worden verstaan situaties waarin door uitoefening van bevoegdheden wijzigingen worden aangebracht in een actuele situatie (Stb. 2005, 316, p. 17). De weigering de gevraagde verkeersmaatregelen te treffen is derhalve niet in strijd met artikel 7, eerste lid, van het Blk 2005.

2.5.3. Afsluiting van op- en afrit nummer 2 van de A12 is in het Plan van Aanpak niet als een te treffen maatregel vermeld. Wel is in de zogenoemde update van het Plan van Aanpak van 12 mei 2005 vermeld dat het college positief staat tegenover het instellen van venstertijden voor het vrachtverkeer op de Veerkaden en dat deze zullen worden ingevoerd, wanneer uit onderzoek blijkt dat de maatregel noemenswaardig effect heeft, zonder ingrijpende neveneffecten.

De door appellanten gevraagde maatregelen zijn derhalve niet, ofwel niet onvoorwaardelijk in het Plan van Aanpak vermeld. Hun betoog dat het college op grond van artikel 9 van het Blk 2005 gehouden zou zijn deze maatregelen uit te voeren, kan reeds daarom niet slagen.

2.5.4. De belangen die een rol kunnen spelen bij de afweging of een verkeersbesluit wordt genomen, zijn vermeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Wegenverkeerswet 1994. Daartoe behoort ook het milieubelang. Bij de weging van dat belang zal moeten worden betrokken de omstandigheid dat het Blk 2005 verplicht tot het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit in een situatie waarin het verkeer een belangrijke bron van de luchtverontreiniging is. Dat betekent evenwel niet dat op het bevoegde bestuursorgaan in die situatie de verplichting rust zonder nadere afweging in het licht van andere belangen en

alternatieve maatregelen bepaalde concrete verkeersmaatregelen te treffen.

2.5.5. Met betrekking tot de door appellanten ingeroepen verplichting om aan de Europese Richtlijnen te voldoen, overweegt de Afdeling als volgt. Het Blk 2005 strekt tot omzetting van voormelde richtlijnbepalingen in het nationale recht. In het Blk 2005 evenmin als in bedoelde Richtlijnen is voorgeschreven welke concrete maatregelen - al dan niet in het kader van een vast te stellen actieplan - moeten worden getroffen. Het college heeft in dat verband terecht opgemerkt dat het aan de bevoegdheid van de lidstaten is overgelaten om die maatregelen te kiezen die zij noodzakelijk en proportioneel achten om het beoogde resultaat te bereiken.

Het college onderkent de ernstige situatie op de Veerkaden en onderschrijft de stelling van appellanten dat maatregelen nodig zijn. Er zijn reeds verschillende maatregelen getroffen ter verbetering van de luchtkwaliteit ter plaatse. Zo is ter verbetering van de doorstroming op de parkeerroute de voorrangregeling op de kruising Paviljoensgracht/Stille Veerkade gewijzigd, is de toevoer naar de parkeerroute beperkt door het opheffen van een dubbele afslag richting binnenstad op de Lijnbaan naar de Prinsengracht, is de groentijd in de verkeerslichten naar de Lutherse Burgwal en de verkeerslichten bij het busplatform beperkt, is het aantal stads- en streekbussen beperkt en is de doorstroming op de CentrumRing verbeterd door verbreding van het Buitendom, herinrichting van het Vaillantplein en aanleg van de Koningstunnel. Bij de beoordeling welke maatregelen verder moeten worden genomen, dient het college omwille van een evenwichtige belangenafweging onder meer de gevolgen voor verkeer en luchtkwaliteit op andere plaatsen in ogenschouw te nemen. Ten aanzien van de luchtkwaliteit vloeit dit ook voort uit artikel 7 van het Blk 2005.

Blijkens het besluit op bezwaar verwacht het college dat de door appellanten gevraagde maatregelen nadelige gevolgen voor de verkeerssituatie en de luchtkwaliteit elders in de stad zullen hebben. Evenals de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat die verwachting niet zonder grond is. Het vrachtverkeer dat buiten de venstertijden de binnenstad toch zou willen bereiken, zou moeten omrijden en dit zou op andere plaatsen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit kunnen leiden. Datzelfde effect, maar ook verkeerstechnische problemen, zijn te verwachten wanneer het bestemmingsverkeer bij afsluiting van de op- en afrit van de A12 een andere route zou moeten kiezen. Gelet hierop, heeft het college de door appellanten gevraagde maatregelen in redelijkheid kunnen weigeren en heeft het zich op het standpunt kunnen stellen dat de problematiek een integrale aanpak vergt.

Die aanpak heeft er inmiddels toe geleid dat een Verkeerscirculatieplan is opgesteld en dat is besloten tot invoering van een milieuzone. Uitvoering van het Verkeerscirculatieplan en invoering van een milieuzone leiden volgens het college tot een verbeterde verkeerscirculatie in en rond de binnenstad en een reductie van de uitstoot van het vrachtverkeer, waardoor de luchtkwaliteit op de Veerkaden, maar ook op andere plaatsen in de stad, zal verbeteren. Door voor een dergelijke integrale aanpak te kiezen, heeft het college zich niet begeven buiten de hem toekomende discretionaire bevoegdheid.

2.6. Uit het vorenstaande volgt dat het college de door appellanten gevraagde verkeersmaatregelen in redelijkheid heeft kunnen weigeren. De rechtbank is tot dezelfde conclusie gekomen, zij het gedeeltelijk op andere gronden.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen en mr. B.J. van Ettekoven, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Visser  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007

148