

Afdeling niet bevoegd. Luchtkwaliteitsnormen in Amsterdamse straten bestuursrechtelijk niet handhaafbaar.

ABRvS 13-05-2020, ECLI:NL:RVS:2020:1217, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

13 mei 2020

Magistraten

Mrs. C.J. Borman, H.G. Sevenster en A.J.C. de Moor-van Vugt

Zaaknummer

201902797/1/A1

Noot

C.M.M. van Mil

Annotatorprofiel

C.M.M. van Mil

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS228128:1

Vakgebied(en)

Milieurecht / Lucht

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Milieurecht (V)

Omgevingsrecht (V)

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:1217, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13-05-2020

Wetgeving

(Art. 2.1 lid 1 bijlage II, Wm; art. 1:3, 7:1 lid 1, 8:1, 8:72 lid 3 onder b Awb)

Essentie

Afdeling niet bevoegd. Luchtkwaliteitsnormen in Amsterdamse straten bestuursrechtelijk niet handhaafbaar.

Samenvatting

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan er alleen een rechtstreeks beroep worden gedaan op een richtlijn als de bepaling in kwestie rechtstreekse werking heeft en de richtlijn niet correct is geïmplementeerd of als de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931). In titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij de Wet milieubeheer zijn bepalingen over de luchtkwaliteit opgenomen die strekken tot uitvoering van de Richtlijn luchtkwaliteit. [appellant A] en anderen hebben geen redenen aangegeven waarom deze implementatie niet correct zou zijn. Aan titel 5.2. is nader uitvoering gegeven in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL). De Afdeling voegt hieraan toe, zoals zij eerder heeft overwogen, dat als [appellant A] en anderen van mening zijn dat niet voldoende uitvoering is gegeven aan titel 5.2 van de Wet milieubeheer door (het nalaten van) andere handelingen dan voor beroep of bezwaar vatbare besluiten, zij een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen (zie de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324). Uit het door hen aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, Janecek, ECLI:EU:C:2008:447, volgt niet dat toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit moet worden uitgeoefend door de bestuursrechter. Dit volgt ook niet uit het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Dat de procedure bij de burgerlijke rechter volgens [appellant A] en anderen voor hen niet de meest gunstige is wat betreft kosten en bewijslast, maakt niet dat een dergelijke procedure niet als eerlijk, billijk en snel en niet buitensporig kostbaar kan

worden aangemerkt (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018 en de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4025). De Afdeling is in zoverre niet bevoegd om van het beroep kennis te nemen.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B], [appellant C], [appellant D], [appellant E], [appellant F], [appellant G], [appellant H], [appellant I] en [appellant J], allen wonend in Amsterdam (hierna: [appellant A] en anderen),

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,
verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij tien afzonderlijke besluiten van 15 maart 2017 heeft het college de verzoeken van [appellant A] en anderen om handhaving van de luchtkwaliteitseisen in Amsterdam afgewezen.

Bij besluit van 24 augustus 2017 heeft het college het door [appellant B], [appellant D] en [appellant C] hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het door [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en [appellant H] hiertegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

(...)

Bij uitspraak van 27 maart 2019 heeft de rechtbank Amsterdam zich onbevoegd verklaard en het beroep ter behandeling aan de Afdeling doorgezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 december 2019, waar [appellant A] en het college, vertegenwoordigd door mr. L.M.W. Gratama en H.E. van Bergen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1.

[appellant A] en anderen hebben het college verzocht om maatregelen te treffen tegen de luchtverontreiniging in de straten waar zij wonen. Zij stellen dat de luchtkwaliteit in hun straten niet voldoet aan de Europese milieunorm voor stikstofdioxide (NO₂) en dat titel 5.2 van de Wet milieubeheer daarom wordt overtreden.

2.

Op 15 augustus 2017 heeft het college op elk, gelijkloidend, verzoek met een afzonderlijk, gelijkloidend, besluit gereageerd. In deze besluiten heeft het college de verzoeken afgewezen. Tegen deze besluiten is door [appellant A] en anderen één gezamenlijk bezwaarschrift ingediend. Het college heeft daarop één besluit op bezwaar genomen. Bij dit besluit van 24 augustus 2017 heeft het college de bezwaren van [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en [appellant H] niet-ontvankelijk verklaard omdat ze volgens het college geen belanghebbenden zijn en de bezwaren van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] ongegrond verklaard. Vervolgens is door [appellant A] en anderen beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam. Bij uitspraak van 27 maart 2019 heeft de rechtbank geoordeeld dat zij niet bevoegd is om van het geschil kennis te nemen en heeft zij de zaak doorgestuurd naar de Afdeling.

Overschrijding grenswaarde stikstofdioxide

3.

In titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij de Wet milieubeheer zijn bepalingen over de luchtkwaliteit opgenomen. Niet in geschil is dat de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide die staat in artikel 2.1, eerste lid, van bijlage II van de Wet milieubeheer wordt overschreden.

De Richtlijn luchtkwaliteit en titel 5.2 van de Wet milieubeheer

4.

[appellant A] en anderen betogen dat het college handelt in strijd 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; hierna: de Richtlijn luchtkwaliteit). Zij voeren aan dat zij een rechtstreeks beroep kunnen doen op deze richtlijn, omdat het college het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit niet goed heeft geïmplementeerd. Verder voeren zij aan dat het college ten onrechte heeft nagelaten om uitvoering te geven aan titel 5.2 van de Wet milieubeheer om ervoor te zorgen dat de grenswaarde voor het jaargemiddelde van stikstofdioxide niet langer wordt overtreden en zodoende te voldoen aan de Richtlijn luchtkwaliteit. Zij voeren aan dat zij met dit betoog bij de bestuursrechter terecht moeten kunnen in plaats van bij de burgerlijke rechter, omdat de gang naar de burgerlijke rechter veel duurder is en de bewijslast in het burgerlijk recht bij hen ligt in plaats van bij het college.

4.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan er alleen een rechtstreeks beroep worden gedaan op een richtlijn als de bepaling in kwestie rechtstreekse werking heeft en de richtlijn niet correct is geïmplementeerd of als de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931). In titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij de Wet milieubeheer zijn bepalingen over de luchtkwaliteit opgenomen die strekken tot uitvoering van de Richtlijn luchtkwaliteit. [appellant A] en anderen hebben geen redenen aangegeven waarom deze implementatie niet correct zou zijn. Aan titel 5.2. is nader uitvoering gegeven in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL).

De Afdeling voegt hieraan toe, zoals zij eerder heeft overwogen, dat als [appellant A] en anderen van mening zijn dat niet voldoende uitvoering is gegeven aan titel 5.2 van de Wet milieubeheer door (het nalaten van) andere handelingen dan voor beroep of bezwaar vatbare besluiten, zij een vordering bij de burgerlijke rechter kunnen instellen (zie de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324). Uit het door hen aangehaalde arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, Janecek, ECLI:EU:C:2008:447, volgt niet dat toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit moet worden uitgeoefend door de bestuursrechter. Dit volgt ook niet uit het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming. Dat de procedure bij de burgerlijke rechter volgens [appellant A] en anderen voor hen niet de meest gunstige is wat betreft kosten en bewijslast, maakt niet dat een dergelijke procedure niet als eerlijk, billijk en snel en niet buitensporig kostbaar kan worden aangemerkt (vergelijk de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2018 en de uitspraak van de Afdeling van 29 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4025).

4.2.

De Afdeling is in zoverre niet bevoegd om van het beroep kennis te nemen.

Locatiespecifieke maatregelen

5.

[appellant A] en anderen betogen verder dat het college ten onrechte geen of onvoldoende locatiespecifieke maatregelen heeft getroffen om de luchtkwaliteit in hun straten te verbeteren en zodoende onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan de verplichtingen op grond van de Richtlijn, de Wet milieubeheer en het NSL. Zij hebben hun verzoek weliswaar een verzoek om handhaving genoemd, maar de Afdeling begrijpt het betoog, zoals ter zitting ook toegelicht, aldus, dat [appellant A] en anderen willen dat het college een verkeersbesluit neemt.

5.1.

In de verzoeken van 31 oktober 2016 staat dat het college wordt verzocht om locatiespecifieke maatregelen te nemen, zodat de luchtkwaliteit in hun straten aan de Europese en Nederlandse milieunormen voldoet. Er is niet nader gespecificeerd om welke locatiespecifieke maatregelen zij precies verzoeken. Het college wijst er terecht op dat voornoemde zin onvoldoende is om de verzoeken aan te merken als een verzoek om het nemen van een specifiek verkeersbesluit. Nu er in zoverre geen concreet verzoek is ingediend, is er in zoverre geen sprake van een aanvraag. De reactie van het college hierop van 24 augustus 2017 is in zoverre dan ook niet aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het college had het tegen die reactie gemaakte bezwaar dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren, omdat dat rechtsmiddel gelet op artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 8:1 van die wet, hier niet openstond. Het college heeft dan ook ten onrechte nagelaten het bezwaar van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Belanghebbendheid

6.

Aangezien de Afdeling niet bevoegd is om kennis te nemen van het verzoek om uitvoering van titel 5.2 van de Wet milieubeheer en het bezwaar tegen de reactie van het college op het verzoek van [appellant A] en anderen om locatiespecifieke maatregelen te treffen niet-ontvankelijk is, omdat deze reactie geen besluit is, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of het college [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en

[appellant H] terecht niet als belanghebbenden heeft aangemerkt.

Conclusie

7.

De conclusie is als volgt. Voor zover het beroep ziet op de reactie van het college in het besluit van 24 augustus 2017 op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen, oordeelt de Afdeling dat het college terecht het bezwaar van [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en [appellant H] niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hun beroep is daarom in zoverre ongegrond. Het bezwaar van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] heeft het college ten onrechte ongegrond verklaard in plaats van niet-ontvankelijk. Hun beroep is daarom in zoverre gegrond. De Afdeling zal het besluit van 24 augustus 2017 in zoverre vernietigen en met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb op na te melden wijze in de zaak voorzien door te bepalen dat het bezwaar van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] niet-ontvankelijk is voor zover dat is gericht tegen de reactie op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen en te bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats van het vernietigde gedeelte van het besluit komt. Voor zover het beroep van [appellant A] en anderen tegen het besluit van 24 augustus 2017 ziet op het nalaten van andere handelingen dan het nemen van voor bezwaar en beroep vatbare besluiten, is de Afdeling onbevoegd om van het beroep kennis te nemen.

8.

Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart zich onbevoegd om van het beroep van [appellant A] en anderen tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 24 augustus 2017 kennis te nemen, voor zover dat ziet op het nalaten van andere handelingen dan het nemen van voor bezwaar en beroep vatbare besluiten;
- II. verklaart het beroep van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 24 augustus 2017 gegrond voor zover dat ziet op de reactie in dat besluit op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen;
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 24 augustus 2017, kenmerk BZ.1.17.0394.001, voor zover daarbij het bezwaar van [appellant B], [appellant D] en [appellant C], voor zover dat is gericht tegen de reactie op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen, ongegrond is verklaard;
- IV. verklaart het bezwaar van [appellant B], [appellant D] en [appellant C] niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen de reactie op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen;
- V. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VI. verklaart het beroep van [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en [appellant H] ongegrond, voor zover dat is gericht tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 24 augustus 2017 om het bezwaar van [appellant I], [appellant J], [appellant E], [appellant F], [appellant A], [appellant G] en [appellant H] niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover dat ziet op de reactie op het verzoek om locatiespecifieke maatregelen te treffen;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant B], [appellant D] en [appellant C] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Noot

Auteur: C.M.M. van Milt

Noot

1.

In de hierboven opgenomen uitspraak is verzocht om maatregelen te treffen tegen de luchtverontreiniging in de straten waar appellanten wonen. De luchtkwaliteit in hun straten zou niet voldoen aan de Europese milieunorm voor stikstofdioxide

(NO2). Derhalve zou titel 5.2 van de Wet milieubeheer worden overtreden. Interessant aan deze uitspraak is de vraag ten aanzien van de competentieverdeling: kunnen appellanten zich in het kader van de handhaving van luchtkwaliteit tot de bestuursrechter wenden, of moeten zij hiervoor bij de burgerlijke rechter zijn? Appellanten zijn van mening dat zij bij de bestuursrechter terecht moeten kunnen, omdat de gang naar de burgerlijke rechter veel duurder is en de bewijslast in het burgerlijk recht bij hen ligt in plaats van bij het college. De Afdeling volgt hen niet in dit betoog. Daarnaast is interessant of het verzoek om het treffen van maatregelen tegen de luchtverontreiniging moet worden aangemerkt als een handhavingsverzoek.

2.

De Afdeling overweegt in de eerste plaats dat rechtstreeks beroep op een richtlijn alleen kan, als de bepaling in kwestie rechtstreekse werking heeft en de richtlijn niet correct is geïmplementeerd of als de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk is verzekerd (onder verwijzing naar ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2931, AB 2007/319, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven. Zie ook de uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-62/00 (Marks & Spencer), *Jur.* 2002, p. I-6325). In titel 5.2 (met nadere uitwerking in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en bijlage 2 van de Wet milieubeheer zijn bepalingen over de luchtkwaliteit opgenomen die strekken tot uitvoering van de Richtlijn luchtkwaliteit. Er is niet aangevoerd waarom deze implementatie niet correct zou zijn, zodat een rechtstreeks beroep op de Richtlijn niet aan de orde is.

3.

Vervolgens overweegt de Afdeling dat wanneer niet voldoende uitvoering is gegeven aan titel 5.2 van de Wet milieubeheer door (het nalaten van) andere handelingen dan voor beroep of bezwaar vatbare besluiten, een vordering bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld. Dit was door de Afdeling al eerder uitgemaakt (ABRvS 17 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3324, r.o. 5.2., AB 2019/15, m.nt. L.S. Braaksma, waarin het verzoek was gericht aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat). De Afdeling verklaart zich dan ook onbevoegd. Dat het nationale recht niet voorziet in de bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen, betekent niet dat helemaal niet kan worden bewerkstelligd dat de overheid aan de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit moet voldoen. Hiertoe kan een vordering bij de burgerlijke rechter worden ingesteld. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, Janecek, ECLI:EU:C:2008:447, volgt niet dat toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit moet worden uitgeoefend door de bestuursrechter. Dit volgt evenmin uit het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming (vgl. ABRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158, AB 2011/43, m.nt. C.W. Backes).

4.

Verder is aangevoerd dat het college ten onrechte geen of onvoldoende locatiespecifieke maatregelen heeft getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren en daarmee onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de verplichtingen op grond van de Richtlijn, de Wet milieubeheer en het NSL. Dit verzoek is weliswaar een verzoek om handhaving genoemd, maar de Afdeling vat dit verzoek op als een verzoek tot het nemen van een verkeersbesluit. In het verzoek ontbreekt echter een specificatie van de verzochte locatiespecifieke maatregelen. Bij gebreke van een concreet verzoek, is er in zoverre dan ook geen sprake van een aanvraag. Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:592, AB 2018/262, m.nt. T.N. Sanders, in welke zaak het (wel) een handhavingsverzoek betrof, maar hierin werden slechts in algemene zin activiteiten genoemd. Het handhavingsverzoek was wat betreft de aard van de activiteiten (c.q. de mogelijke overtredingen) en de locatie daarvan te onbepaald. De reactie op een dergelijk onvoldoende concreet verzoek is in zoverre dan ook niet aan te merken als een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Het college had het tegen die reactie gemaakte bezwaar in de hierboven opgenomen uitspraak dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren (vgl. ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2332).

5.

Inmiddels is op 13 januari 2020 het Schone Lucht Akkoord getekend. Het Schone Lucht Akkoord is gericht op het realiseren van gezondheidswinst voor iedereen, door middel van een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Hierbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden in 2030. Dit is anders van aard en doelstelling dan het NSL, waarin is voorzien in een gezamenlijke inspanning van de rijksoverheid en decentrale overheden om de (resterende) overschrijdingen van de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit op te lossen. Het NSL blijft nog tot inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht. Het Kabinet heeft het voornemen om daarna bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten en provincies in aandachtsgebieden, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van (dreigende) overschrijdingen nader te verankeren. De aandachtsgebieden volgen uit artikel 5.51 lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en liggen vooral in de grotere agglomeraties, de stedelijke gebieden in en rondom Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Eindhoven. De gemeenten die onder deze agglomeraties vallen zijn opgenomen in artikel 2.38 van de Omgevingsregeling. In plaats van het NSL is onder de Omgevingswet straks een programma nodig bij een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde. Deze programmaplicht ligt meestal bij de gemeente, soms bij het Rijk of de provincie, afhankelijk van de betreffende

omgevingswaarde.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Chantal van Mil is advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V.