

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3324

Braaksma, L.S.

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Braaksma, L. S. (2019). Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3324. AB 2019/15. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtpraak Raad van State, 17/10/2018, 201707323/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3324 AB *Rechtspraak Bestuursrecht*, 2019(3), 106-111.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3324

Braaksma, L.S.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Braaksma, L. S., (2019). Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3324: AB 2019/15, Nr. ECLI:NL:RVS:2018:3324, okt 17, 2018. (AB Rechtspraak Bestuursrecht; Vol. 2019, Nr. 3).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

AB 2019/15

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

17 oktober 2018, nr. 201707323/1/A1

(Mrs. B.J. van Ettekoven, H.G. Sevenster, D.J.C. van den Broek)

m.nt. L.S. Braaksmā

Art. 5:4, 8:5 Awb; art. 1 Bb 2012; art. 124, 124a Gemw; art. 5.7, 5.12, 5.16 Wm

NJB 2018/2216

Milieurecht Totaal 2018/6869

ECLI:NL:RVS:2018:3324

Bestuursrechtelijke handhaving van luchtkwaliteitseisen in Amsterdamse straten door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in dit geval niet afdwingbaar via de bestuursrechter.

Dat het nationale recht niet voorziet in de bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen, betekent niet dat appellanten niet kunnen bewerkstelligen dat de overheid aan de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit voldoet. Zij kunnen een vordering bij de burgerlijke rechter instellen. Uit het door hen aangehaalde arrest Janecek 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. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158 (r.o. 5.2).

Appellanten hebben geen concrete maatregelen aangedragen die de staatssecretaris zou kunnen treffen om de luchtkwaliteit in Amsterdam te verbeteren. In hun betoog ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de maatregelen waartoe hij bevoegd is, niet effectief kunnen zijn (r.o. 7.3).

Uitspraak in het geding tussen:

Appellant e.a., te Amsterdam, appellanten,

en

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, verweerder.

Procesverloop

Bij besluiten van 15 maart 2017 heeft de staatssecretaris verzoeken van appellant en negen anderen (hierna: appellanten) om handhaving van de luchtkwaliteitseisen in Amsterdam, afgewezen.

Bij besluit van 31 juli 2017 heeft de staatssecretaris de door appellanten hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juni 2018, waar appellanten, vertegenwoordigd door gemachtigde A en gemachtigde B, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M. de Hoop en mr. G.J. de Haan-Kamphorst, zijn verschenen.

Overwegingen*Inleiding*

1. Appellanten hebben de staatssecretaris 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 daarmee bepalingen van titel 5.2 van de Wet milieubeheer worden overtreden. Zij hebben verzocht om handhaving op te treden tegen deze illegale situatie.

2. In bezwaar tegen de afwijzing van hun verzoeken, hebben appellanten de strekking van hun verzoeken nader uiteengezet. Bij het besluit op bezwaar heeft de staatssecretaris de afwijzing van de verzoeken gehandhaafd. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat geen wettelijke grondslag bestaat voor bestuursrechtelijke handhaving jegens lagere overheden wegens overschrijding van de normen voor luchtkwaliteit. Voor interbestuurlijk toezicht ziet de staatssecretaris voorts geen aanleiding. Voor zover wordt verzocht om locatiespecifieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, merkt de staatssecretaris op dat de maatregelen waartoe hij bevoegd is niet effectief kunnen zijn. De bevoegdheid tot het nemen van maatregelen die wel effectief kunnen zijn, berust volgens hem bij lokale overheden. Hij heeft de verzoeken daarom in zoverre doorgezonden aan het bevoegde gezag van de gemeente Amsterdam.

Handhaving

3. Appellanten voeren aan dat zij niet vragen om een boete, maar om naleving van de wettelijke normen in het belang van hun gezondheid. Zij betogen met verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008, *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447, dat burgers het recht heb-

* L.S. Braaksmā is PhD student bij de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.

ben om van de overheid te eisen dat aan de normen wordt voldaan. Zij willen hun rechten graag claimen via de bestuursrechter en niet via een kostbare en bewerkelijke civiele procedure.

4. In titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij de Wet milieubeheer zijn bepalingen over de luchtkwaliteit opgenomen. Deze strekken tot uitvoering van Richtlijn 2008/50/EG (PB 2008 L 152; hierna: de Richtlijn luchtkwaliteit).

Artikel 5.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt:

“In deze titel, bijlage 2 en de op deze titel berustende bepalingen met betrekking tot de kwaliteit van de buitenlucht wordt verstaan onder:

[...]

grenswaarde: kwaliteitsniveau met als doel schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, wanneer het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden; [...].”

Artikel 5.12, eerste lid, bepaalt:

“Onze Minister stelt, [...], met betrekking tot een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde die op of na het daarbij behorende tijdstip wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, een programma vast dat gericht is op het bereiken van die grenswaarde. [...].”

Artikel 5.16, eerste lid, bepaalt:

“Bestuursorganen maken bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk:

a. dat een uitoefening of toepassing, [...], niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde; [...].”

Voorschrift 2.1, onder 1, van bijlage 2 bepaalt:

“Voor stikstofdioxide gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens:

a. 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden, en

b. 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.”

4.1. Niet in geschil is dat de in bijlage 2 opgenomen grenswaarde voor stikstofdioxide in de lucht op de zogenoemde knelpunten in Amsterdam wordt overschreden. De maatregelen die

worden getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren, zijn vooralsnog niet toereikend.

5. Artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaalt:

“1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.

2. Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.”

5.1. In hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer zijn bepalingen opgenomen over de handhaving van onder meer het bij of krachtens deze wet bepaalde. Daarin is niet de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke sanctie op te leggen indien bepalingen van titel 5.2 worden overtreden. De Wet milieubeheer bevat ook overigens niet een verbod op overschrijding van de in bijlage 2 opgenomen grenswaarden dat kan worden gehandhaafd. De conclusie van de staatssecretaris dat hij niet bevoegd is om handhavend op te treden door dwangsommen of specifieke maatregelen aan de Staat of de gemeente Amsterdam op te leggen, is daarom juist. Handhavend optreden zou in strijd zijn met artikel 5:4 van de Awb. Dat appellanten mede naar aanleiding van gesprekken op het ministerie hebben besloten verzoeken om handhaving in te dienen, maakt dit niet anders.

Voor zover appellanten betogen dat het wettelijke systeem in strijd is met artikel 5 van de Grondwet, overweegt de Afdeling dat artikel 120 van de Grondwet eraan in de weg staat dat de Afdeling in de beoordeling treedt van de grondwetigheid van formele wetgeving, zoals de Wet milieubeheer.

5.2. Dat het nationale recht niet voorziet in de bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen, betekent niet dat appellanten niet kunnen bewerkstelligen dat de overheid aan de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit voldoet. Zij kunnen een vordering bij de burgerlijke rechter instellen. Uit het door hen aangehaalde arrest Janecek 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. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3158.

5.3. Het betoog faalt.

Interbestuurlijk toezicht

6. Appellanten betogen dat de staatssecretaris niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij de provincie niet vraagt om een aanwijzing aan de gemeente Amsterdam te geven.

6.1. Artikel 124, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt:

“Wanneer de raad, het college of de burgemeester een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt dan wel bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde handeling niet of niet naar behoren verricht, of anderszins een bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand brengt, besluiten gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning als het de burgemeester betreft daarin namens de raad, het college of de burgemeester te voorzien ten laste van de gemeente.”

Artikel 124a, eerste lid, bepaalt:

“In overeenstemming met Onze Minister, kan Onze Minister wie het aangaat, indien hij van oordeel is dat toepassing van artikel 124, eerste lid, uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang gewenst is, gedeputeerde staten onderscheidenlijk de commissaris van de Koning verzoeken toepassing te geven aan artikel 124, eerste lid. [...]”

6.2. In het besluit op bezwaar heeft de staatssecretaris ook een beslissing genomen over toepassing van artikel 124a van de Gemeentewet. Ingevolge artikel 8:5, eerste lid, van de Awb in samenhang met artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak staat tegen die beslissing echter geen beroep open voor appellanten bij de bestuursrechter. Voor zover hun beroep is gericht tegen die beslissing, is het derhalve niet-ontvankelijk.

Locatiespecifieke maatregelen

7. Appellanten betogen dat de verantwoordelijkheid voor de overschrijdingen van de normen voor stikstofdioxide in de straten van Amsterdam bij de Staat ligt. Zij verwijzen naar het vonnis van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 7 september 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:10171, waarin de Staat is opgedragen een luchtkwaliteitsplan vast te stellen. Het standpunt van de staatssecretaris dat de bevoegdheid om locatiespecifieke maatregelen te treffen bij de lokale overheid berust, is volgens hen daarom niet juist.

7.1. Artikel 5.12, tweede lid, van de Wet milieubeheer bepaalt:

“In het programma, bedoeld in het eerste lid, worden ten minste genoemd of beschreven de gedurende de in dat lid bedoelde periode door een of meer bestuursorganen van het Rijk te treffen generieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en de effecten daarvan op de luchtkwaliteit.”

Het derde lid bepaalt:

“Met betrekking tot één of meer in het programma, bedoeld in het eerste lid, aangewezen gebieden omvat het programma, na overleg met de betrokken bestuursorganen, tevens:

[...]

b. indien op het moment van vaststelling van het programma op één of meer plaatsen binnen een aangewezen gebied een geldende grenswaarde wordt overschreden: een overzicht van alle redelijkerwijs, gedurende de in het eerste lid bedoelde periode, door de betrokken bestuursorganen te treffen maatregelen die bijdragen aan de verwezenlijking van beleid dat erop gericht is die grenswaarde te bereiken, de effecten van die maatregelen op de luchtkwaliteit alsmede het tijdstip waarop die grenswaarde naar verwachting zal zijn bereikt;

[...].”

7.2. Het door appellanten aangehaalde vonnis van 7 september 2017 heeft betrekking op het vaststellen van een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in de Richtlijn luchtkwaliteit. Het Nederlandse luchtkwaliteitsplan, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), voldoet volgens de voorzieningenrechter niet aan de Richtlijn luchtkwaliteit.

Het NSL is het programma bedoeld in artikel 5.12 van de Wet milieubeheer, waarin onder andere locatiespecifieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit kunnen worden opgenomen. Ingevolge artikel 8:5 van de Awb in samenhang met artikel 1 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak kan tegen besluiten inzake dat programma, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende locatiespecifieke maatregelen in zouden staan, geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

7.3. Dat de staatssecretaris verantwoordelijk is voor het vaststellen van een nationaal programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wet milieubeheer, betekent niet dat hij bevoegd is om zelf locatiespecifieke maatregelen te treffen. Ook indien een locatiespecifieke maatregel in het programma is opgenomen, zal besluitvorming over die specifieke maatregel door het daartoe bevoegde gezag moeten plaatsvinden. In de regel is dat een bestuursorgaan van de desbetreffende gemeente.

Appellanten hebben geen concrete maatregelen aangedragen die de staatssecretaris zou kunnen treffen om de luchtkwaliteit in Amsterdam te verbeteren. In hun betoog ziet de Afdeling daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de staatssecretaris zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de maatreg-

len waartoe hij bevoegd is, niet effectief kunnen zijn.

7.4. Het betoeg faalt.

Nadere stukken

8. Appellanten stellen zich op het standpunt dat de nadere stukken, die aan hen zijn getourneerd, tijdig bij de Afdeling zijn ingediend. Zij verzoeken deze stukken alsnog aan het dossier toe te voegen.

8.1. Artikel 8:58, eerste lid, van de Awb bepaalt:

“Tot tien dagen voor de zitting kunnen partijen en nadere stukken indienen.”

8.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3305), moet bij de toepassing van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb de laatste dag waarop nog nadere stukken kunnen worden ingediend, worden bepaald op de elfde dag voor de zitting. Op die dag moeten de stukken zijn ontvangen, zodat – conform de strekking van de bepaling – tussen die dag en de dag van de zitting tien volle dagen beschikbaar zijn voor de rechter en voor de wederpartij(en) voor het bestuderen ervan en voor de voorbereiding van de behandeling ter zitting.

De nadere stukken van appellanten zijn op de tiende dag voor de zitting bij de Afdeling binnengekomen. Dat deze volgens appellanten tijdig ter post zijn bezorgd, maar dat daarna kennelijk vertraging in de bezorging daarvan is opgetreden, komt voor hun risico.

8.3. Ter zitting hebben appellanten de aard en de inhoud van de teruggezonden stukken toegelicht. De Afdeling overweegt dat deze stukken, zoals toegelicht, niet nodig zijn voor het oordeel in deze zaak. Er bestaat daarom geen aanleiding om het onderzoek te heropenen om deze alsnog aan het dossier toe te voegen.

Conclusie

9. Het beroep is niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de beslissing over interbestuurlijk toezicht.

Het beroep is voor het overige ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen de beslissing over interbestuurlijk toezicht;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Noot

1. De luchtkwaliteit in Nederland is de afgelopen jaren sterk verbeterd onder meer de inzet van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) vanaf 1 augustus 2009. Op steeds minder plaatsen is sprake van overschrijdingen van de op Europees niveau vastgestelde maximale concentraties van fijnstofdeeltjes (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). Desalniettemin blijft de luchtkwaliteit op bepaalde locaties – met name drukke straten in stadskernen – beneden peil. Amsterdam is op dit punt geen uitzondering en kampt met hardnekkige luchtvervuiling (zie voor actuele overschrijdingen Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, www.rivm.nl). Bovenstaande uitspraak gaat over deze luchtkwaliteitsproblematiek en is vermeldenswaard om twee redenen. Ten eerste wordt verduidelijkt welke overheidsorganen kunnen worden aangesproken om handhavend op te treden indien grenswaarden op het gebied van luchtkwaliteit worden overschreden en ten tweede wordt ingegaan op de rechtsmachtverdeling tussen burgerlijke rechter en bestuursrechter.

2. Appellanten voeren een procedure tegen de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat met als inzet de naleving van de grenswaarden op het gebied van de luchtkwaliteit in de Amsterdamse straten waar zij wonen. Op de lidstaten van de Europese Unie rust de resultaatsverplichting om de grenswaarden, die zijn vastgesteld in titel 5.2 en Bijlage 2 Wet milieubeheer (Wm) ter uitvoering van Richtlijn 2008/50/EG (*PbEG* 2008 L 152 (Richtlijn Luchtkwaliteit)), te bereiken en eventuele overschrijdingen middels een actieplan zo kort mogelijk te houden (HvJ EU 19 november 2014, C-404/13, ECLI:EU:C:2014:2382, *AB* 2015/38, m.nt. Backes (*ClientEarth*)). Appellanten verzoeken de staatssecretaris – onder verwijzing naar de *Janecek*-uitspraak (HvJ EU 25 juli 2008, C-237/07, ECLI:EU:C:2008:447, *AB* 2008/283, m.nt. Backes) – om alle maatregelen te nemen om de overschrijdingen van deze grenswaarden te beëindigen. De staatssecretaris wijst het verzoek van appellanten af en wijkt in de beslissing op bezwaar op 31 juli 2017 niet af van dat oordeel.

3. In bovenstaande uitspraak verklaart de Afdeling het beroep van appellanten deels niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond. In de uitspraak worden de drie maatregelen behandeld die de staatssecretaris in de bezwaarfase ten grondslag heeft gelegd om het verzoek van appellanten af te wijzen. De eerste betreft het handhavend optreden door het opleggen van een bestuurlijke sanctie aan lagere overheden. De tweede betreft het toepassen van interbestuurlijk toezicht in de zin van art. 124a lid 1 Gemw door

een aanwijzing te geven aan het bevoegde gezag van de gemeente Amsterdam. De derde betreft het nemen van locatiespecifieke maatregelen door de staatssecretaris zelf. Ik behandel ze achtereenvolgens.

4. Het nationale recht biedt de staatssecretaris geen bevoegdheid om met een bestuurlijke sanctie handhavend op te treden tegen lagere overheden (of de Staat, zie r.o. 5.1) indien grenswaarden op het gebied van de luchtkwaliteit worden overschreden. Art. 5:4 lid 1 Awb vereist een dergelijke wettelijke grondslag wel voordat handhavend kan worden opgetreden. De Afdeling concludeert derhalve dat het voor de staatssecretaris inderdaad niet mogelijk is om dwangsommen of specifieke maatregelen gericht op het naleven van de grenswaarden op te leggen. Het ontbreken van een mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving leidt volgens de Afdeling ook niet tot strijdigheid met het unierechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming, dat onder meer tot uiting komt in art. 19 VEU en art. 47 Handvest van de Europese Unie. Voor appellanten bestaat namelijk wel de mogelijkheid om een burgerlijke rechtsprocedure te starten op basis van een onrechtmatige daadsactie ex art. 6:162 BW. Volgens de Afdeling wordt met deze rechtsgang voldoende gewaarborgd dat appellanten kunnen bewerkstelligen dat de overheid zich houdt aan de verplichtingen uit de Richtlijn luchtkwaliteit en wijst het beroep van appellanten daarop af. Enige kritiek op deze opvatting is te lezen in de literatuur, zie daarvoor o.a.: W.J.M. Voermans, R.J.B. Schutgens & A.C.M. Meuwese, *'Algemene regels in het bestuursrecht'*, Den Haag: Bju 2017; L. Squintani & E.J.H. Plambeck, 'Judicial protection against plans and programmes affecting the environment. A back-door solution to get an answer from Luxembourg', *JEEPL* 2016/13(3/4).

5. De tweede maatregel waar appellanten om verzochten betreft het toepassen van interbestuurlijk toezicht in de zin van art. 124a lid 1 Gemw. De staatssecretaris kan gedeputeerde staten op basis van voornoemd artikel verzoeken om een aanwijzing te geven aan in dit geval het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam in de zin van art. 124 Gemw, indien hij van oordeel is dat dit is gewenst 'uit oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang'. Tegen het (primaire) besluit tot afwijzing van de staatssecretaris staat op grond van art. 8:5 lid 1 Awb jo. art. 1 Bb 2012 echter geen beroep open, zodat de Afdeling appellanten niet-ontvankelijk verklaart in dit beroep.

6. Ook het verzoek aan de staatssecretaris om zelf locatiespecifieke maatregelen te nemen werpt geen vruchten af voor appellanten. Dat de

staatssecretaris verantwoordelijk is voor het vaststellen van een nationaal actieplan betekent namelijk nog niet dat hij ook zelf bevoegd is om (extra) locatiespecifieke maatregelen te treffen, aldus de Afdeling. Appellanten hebben ook geen concrete maatregelen aangedragen die de staatssecretaris in dit geval had kunnen nemen om de luchtkwaliteit in deze Amsterdamse straten effectief te verbeteren. In het aangepaste Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018 zijn ook vrijwel uitsluitend generieke rijksmaatregelen opgenomen die dienen ter ondersteuning van lokale maatregelen. Gedacht kan worden aan het aanscherpen van emissienormen voor voertuigen in Europees verband, waardoor locatiespecifieke maatregelen van lokale overheden, zoals het weren van vervuילend vervoer worden vergemakkelijkt. Tegen dergelijke maatregelen — die overigens niet altijd (zelfstandig) door de staatssecretaris kunnen worden genomen — zal echter veelal geen rechtsbescherming openstaan.

7. Burgers en milieuorganisaties kunnen in concrete gevallen de staatssecretaris (en andere bestuursorganen) wel verzoeken tot het nemen van specifieke maatregelen indien dit bestuursorgaan naar nationaal recht daadwerkelijk is gepositioneerd om de luchtkwaliteit met deze maatregelen effectief te verbeteren op specifieke locaties. Blijkens de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BC7622, *JM* 2008/59, m.nt. De Vries) geldt wel een strenge toets voordat een verzoek tot het nemen van een verkeersbesluit (onder het Blk 2005 (oud)) tot verlaging van de maximumsnelheid op een Rijkswegtraject voor toewijzing in aanmerking komt. De Afdeling overweegt in voornoemde uitspraak namelijk dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een ruime beoordelingsmarge toekomt bij het bepalen welke maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren waarbij de rechter de gekozen maatregelen terughoudend toetst. Het zal ook niet verbazen dat de Afdeling het verzoek van appellanten in dit geval heeft afgewezen nu de minister een samenhangend pakket aan maatregelen, te weten het Luchtkwaliteitsplan 2004, heeft ingezet om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dat de staatssecretaris in bovenstaande uitspraak het verzoek van appellanten heeft doorgezonden aan het bevoegde gezag van de gemeente Amsterdam, die volgens hem wel in staat is om effectieve maatregelen te treffen, zal naar verwachting dus weinig (extra) opleveren voor de luchtkwaliteit in de straten van appellanten. In Amsterdam is namelijk ook een samenhangend pakket aan maatregelen vastgesteld om de luchtkwaliteit te verbeteren, te weten: het 'Schone lucht voor Amsterdam'-plan dat

zijn intrede in mei 2011 heeft gedaan. Helemaal zeker is dat echter niet te zeggen op voorhand, aangezien het onduidelijk blijft om welke locatie-specifieke maatregelen appellanten verzoeken.

8. De Afdeling besteedt in haar overweging ook nog kort aandacht aan het feit dat bestuursrechtelijk procederen tegen het NSL zelf niet mogelijk is gelet op art. 8:5 Awb jo. art. 1 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak. Het procederen omwille van een voldoende goede luchtkwaliteit blijkt al met al een complexe aangelegenheid te zijn voor burgers en milieuorganisaties (vergelijk in dit kader ook de procedure tussen *Milieudefensie e.a./de Staat* (Rb. Den Haag 27 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:15380, AB 2018/115, m.nt. Backes en Van der Veen) waarin direct tegen het NSL wordt geprocedeerd bij de burgerlijke rechter.

9. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (voorzien in 2021) zal het NSL niet worden gecontinueerd, omdat dat volgens de regering niet nodig is (zie Besluit Kwaliteit Leefomgeving, *Stb.* 2018, 292, nota van toelichting, p. 225). Op basis van de huidige inzichten is de verwachting dat de grenswaarden die gelden voor de luchtkwaliteit ter implementatie van de Richtlijn luchtkwaliteit op dat moment nauwelijks meer worden overschreden. Mochten er toch overschrijdingen plaatsvinden, dan wordt een lokale oplossing geprefereerd. De rijksoverheid blijft daarbij een rol behouden via het 'Schone Lucht Akkoord' (*Kamerstukken II* 2017/18, 30175, 292). In dit akkoord zijn brongerichte maatregelen en vervoersmodaliteiten opgenomen en wordt samengewerkt met de lokale overheden om lokale overschrijdingen van stikstofdioxide en fijnstof het hoofd te bieden (zie Besluit Kwaliteit Leefomgeving, *Stb.* 2018, 292, nota van toelichting, p. 523–524). De inwerkingtreding van de Omgevingswet zal daarmee weinig veranderingen met zich meebrengen voor de rol van de staatssecretaris op dit punt. En evenmin voor de rechtsmachtverdeling.

L.S. Braaksma

AB 2019/16

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

15 november 2018, nr. 16/5370 WW
(Mrs. H.G. Rottier, B.M. van Dun, J. Brand)
m.nt. L.J.A. Damen

Art. 7:4, 8:42 Awb

ECLI:NL:CRVB:2018:3597

Vertrouwen gewekt door contactpersoon die door Raad wordt gehoord als getuige. Bewijslast ligt volledig bij burger.

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is in ieder geval vereist dat van de kant van het tot beslissen bevoegde orgaan uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezeggingen zijn gedaan, die bij de betrokkene gerechtvaardigde verwachtingen hebben gewekt. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is het aan de degene die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel om te bewijzen dat hem zulke toezeggingen zijn gedaan.

De lezing van appellant over de wijze waarop, door wie en wanneer de gestelde toezegging is gedaan, is niet eenduidig. Wel is duidelijk dat naam X de contactpersoon van appellant was en dat zij volgens appellant met betrekking tot de toezegging een centrale rol heeft gespeeld.

De Raad heeft naam X opgeroepen om als getuige ter zitting te verschijnen. Ter zitting van 18 oktober 2018 heeft naam X onder meer verklaard dat zij destijds werkcoach was en contact heeft gehad met appellant. Zij gaf ook presentaties over de startersperiode, maar was niet deskundig in de financiële kant daarvan, noch betrokken bij de financiële afwikkeling. Naam X heeft verklaard zich niet te herinneren of appellant er met haar over heeft gesproken dat hij zichzelf salaris wilde toekennen uit de BV en heeft gevraagd of dat gevolgen zou hebben voor zijn WW-uitkering. Als dergelijke vragen aan haar zouden zijn gesteld zou zij appellant hebben doorverwezen naar de uitkeringsafdeling. Desgevraagd heeft naam X ook verklaard dat zij alle gesprekken vastlegde en dat, als van de regels werd afgeweken, dat werd vastgelegd op het zogenoemde formulier 'Werk boven regels'.

De verklaring van naam X biedt geen steun voor de stelling van appellant dat hem is toegezegd dat het door hem in de startperiode genoten salaris niet zou worden teruggevorderd. Ander bewijs voor zijn stelling dat het UWV hem toezeggingen over het op een afwijkende wijze berekenen van zijn inkomen in de betreffende periode heeft gedaan, heeft appellant niet geleverd. Het hoger beroep slaagt daarom niet.