

**Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht**  
Mereveldseweg 9A  
3585 LH Utrecht

Aan het Gerechtshof Den Haag  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag

Datum: 8 februari 2013

Betreft: klaagschrift ex art. 12 Sv wegens niet vervolgen gemeente Utrecht

Op 13 juli 2012 is aan het Regionaal Milieu Team te Utrecht gevraagd de gemeente Utrecht te vervolgen wegens het al jaren uitvoeren en opstellen van geflatteerde, althans onjuiste luchtverontreinigingsberekeningen, luchtrapportages en actieplannen, het niet nemen van passende maatregelen om te voldoen aan normen voor fijnstof en stikstofdioxide en het vaststellen van plannen die de normoverschrijding doen voortduren. Als gevolg daarvan is vooral bij Utrechters die langs drukke wegen wonen sprake van ernstige gezondheidsschade en van voortijdig overlijden. Volgens de GG&GD Utrecht (2008) blijkt uit berekeningen van het RIVM dat ca. 315 Utrechters elk jaar voortijdig overlijden door langdurende blootstelling aan fijnstof. De gemiddelde Nederlander heeft door langdurende blootstelling aan fijnstof (enkele maanden tot jaren) een verminderde levensduur van een jaar.<sup>1</sup> Omdat hoge concentraties fijnstof vooral optreden langs drukke stads- en snelwegen, moet er echter rekening mee worden gehouden dat levensduurverkorting vooral daar optreedt en kan oplopen tot wel tien jaar.

Het Functioneel Parket heeft op 14 augustus 2012 gereageerd door te schrijven dat het OM vooralsnog geen mogelijkheden en geen reden ziet om tot vervolging over te gaan. Dat schrijven treft u aan als **bijlage 1**. Het besluit om niet te vervolgen is naar het oordeel van de Stichting genomen op grond van ontoereikende kennis over luchtverontreiniging (de berekening daarvan en de betreffende regelgeving). Reden waarom het Hof bij deze wordt verzocht het OM op te dragen de gemeente Utrecht te vervolgen. Omdat de gemeente ongetwijfeld zal aanvoeren dat de Stichting uit enkele querulanten bestaat, hebben zich ruim tachtig Utrechters gemeld die geacht willen worden dit klaagschrift mede in te dienen omdat zij als inwoner van Utrecht belanghebbend zijn en zich grote zorgen maken over hun gezondheid. Verklaringen van mede-indieners worden u bij bij deze ook toegestuurd. De Stichting organiseert de komende maanden voor bewoners langs drukke straten in de stad voorlichtingsbijeenkomsten en gaat ervan uit dat zich nog meer inwoners zullen melden als mede-indiener. U ontvangt te zijner tijd nog meer verklaringen van mede-indieners.

In de brief van het Functioneel Parket wordt een aantal gronden genoemd waarop strafvervolging zou kunnen worden ingesteld: valsheid in geschrifte, oplichting, het wederrechtelijk in de lucht (doen) brengen van schadelijke stoffen en dood en/of zwaar lichamelijk letsel door

---

<sup>1</sup> <http://www.nationaalkompas.nl/gezondheidsdeterminanten/omgeving/milieu/luchtverontreiniging/wat-zijn-de-mogelijke-gezondheidsgevolgen-van-grootschalige-luchtverontreiniging/>

schuld. Naar het oordeel van de Stichting zou de gemeente Utrecht op elk van die gronden kunnen worden vervolgd en is er een dringende noodzaak om dat ook te doen. De Stichting heeft haar standpunt uiteengezet in bijgaand klaagschrift (**bijlage 2**).

Het doen van luchtkwaliteitsberekeningen en het op basis daarvan opstellen van rapporten en actieplannen is geen 'exclusieve overheidstaak'. Het wordt namelijk ook gedaan door commerciële adviesbureaus, die dat doen in opdracht van bedrijven en overheden. De gemeente komt derhalve geen strafrechtelijke immuniteit toe ter zake van strafbare feiten die gepleegd zijn bij het opstellen van luchtrapportages, actieplannen, adviezen en berekeningen. Overigens zou het niet vervolgen van de gemeente op grond van strafrechtelijke immuniteit in strijd zijn met art. 2 EVRM (Öneryildiz, 2005 en Kolyadenko, 2012), nu er door toedoen en nalaten van de gemeente, althans naar het oordeel van de indieners van dit klaagschrift, sprake is van levensbedreigende situaties in de stad en het voortijdig overlijden van honderden Utrechters door blootstelling aan te hoge concentraties fijnstof.

Luchtkwaliteitsberekeningen en het op basis daarvan opstellen van rapportages en actieplannen worden uitgevoerd in de sfeer van de gemeente Utrecht. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders (in het bijzonder de burgemeester en de wethouders voor luchtkwaliteit, gezondheid en milieu) en de leden van de gemeenteraad die het dossier luchtkwaliteit onder zich hebben, voorzover zij tekort schieten en zijn geschoten in hun bestuurlijk en controlerend functioneren, naast de deskundigen die de berekeningen, rapportages en actieplannen opstellen en hebben opgesteld, strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor het door de indieners gestelde schoonrekenen van de lucht en het daardoor voortduren van de luchtverontreiniging in Utrecht. En overigens zijn het college en de gemeenteraad naar het oordeel van de indieners strafrechtelijk aansprakelijk voor het niet nemen van noodzakelijke maatregelen om de luchtverontreiniging terug te dringen en voor het vaststellen en doen uitvoeren van plannen waardoor de luchtverontreiniging en dus ook het voortijdig overlijden voortduurt en de levensbedreigende situaties (vooral langs drukke wegen) als gevolg van blootstelling aan te hoge en verkeersgerelateerde concentraties fijnstof en stikstofdioxide voortduren.

Dat er 'schoongerekend' wordt, daar wordt door bezorgde burgers in Utrecht al sinds 2005 op gewezen en het blijkt uit een groot aantal door de gemeente verloren bestuursrechtelijke procedures (toen er nog beroep kon worden ingesteld in verband met luchtkwaliteit). Het blijkt ook uit kennelijk volstrekt onjuiste vooruitberekeningen. Uit berekeningen in 2006 zou bijvoorbeeld blijken dat in 2010 zeker aan de norm voor stikstofdioxide zou worden voldaan, terwijl inmiddels duidelijk is dat dat waarschijnlijk ook in 2015 nog niet het geval zal zijn. Begin 2006 werd ook berekend dat in 2015 nergens aan de 35-dagennorm zou worden voldaan, terwijl een half jaar later werd berekend dat er in 2015 nog maar enkele fijnstofknelpunten zouden resterende. Deze feiten zouden voor het college en de gemeenteraad al voldoende moeten zijn om een diepgaand onderzoek in te stellen naar de wijze waarop luchtkwaliteitsberekeningen worden uitgevoerd en om orde op zaken te stellen. Dat gebeurt echter niet.

Vanaf 2008 stellen gemeenten niet meer zelf jaarrapportages op, maar gebeurt dat landelijk door middel van de Saneringstool (opgevolgd door de Monitoringstool). De lokale invoergegevens daarvoor worden aangeleverd door de wegbeheerders. De invoergegevens voor de gemeenten (intensiteiten, gemiddelde snelheden, stagnatie, voertuigverdeling) worden dus, net als voorheen, door de gemeenten zelf vastgesteld. Zie <http://viewer2011.nsl-monitoring.nl/>. Deze invoergegevens blijken dezelfde gebreken te vertonen als voorheen. Ze worden groten-

deels zonder tellen en meten vastgesteld en in veel gevallen in strijd met de regelgeving, zodat er eenvoudig naar een gewenste uitkomst kan worden toegerekend. Hoe dat werkt, is in het klaagschrift uitvoerig uiteengezet.

Waarschijnlijk wordt sinds de totstandkoming van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) in juli 2008 nog veel meer schoongerekend dan daarvoor. In de lokale invoergegevens moeten namelijk de effecten worden verdisconteerd van grote lokale bouw- en infrastructurele projecten en van lokale maatregelen om de luchtverontreiniging terug te dringen. Doordat projecten in het NSL zitten, hoeven ze niet meer afzonderlijk aan de regelgeving te worden getoetst. Hoe de effecten van projecten en maatregelen berekend worden, en of en hoe ze in de invoergegevens worden verwerkt, valt niet na te gaan, omdat de verantwoordelijke wethouder luchtkwaliteit (Lintmeijer) weigert daarover opening van zaken te geven. Er zouden geen documenten zijn die daar inzicht in geven, wat een bijzonder veeg teken is. Volgens de Monitoringsrapportages 2010, 2011 en 2012 van het RIVM is er geen controle op de juistheid van de door de gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat aangeleverde invoergegevens. De juistheid daarvan wordt geacht de verantwoordelijkheid te zijn van de ‘wegbeheerders’ zelf. Het staat echter vast dat de gemeenteraad niets doet om de juistheid van die invoergegevens te controleren of te laten controleren en uit niets blijkt dat de wethouder luchtkwaliteit dat doet. Op 1 december 2010 liet het college aan de raadscommissie Stad en Ruimte weten dat de invoergegevens voor de monitor 2010 “op gedegen wijze tot stand zijn gekomen”.

Kritiek van burgers en actiegroepen op de berekening van de luchtverontreiniging en het niet in acht nemen van luchtkwaliteitsnormen wordt door het college en de gemeenteraad al jaren doodgezwegen en als het erop aankomt, nemen zij de luchtkwaliteitsdeskundigen van de gemeente in bescherming tegen kritiek zonder zich überhaupt in die kritiek te verdiepen. Gezaghebbende studies (bijvoorbeeld van de WHO en het RIVM) waaruit de conclusie moet worden getrokken dat in Utrecht honderden mensen elk jaar voortijdig overlijden door luchtverontreiniging vermogen het college en de gemeenteraad er niet toe te bewegen passende maatregelen te nemen om de luchtverontreiniging substantieel terug te dringen en ervoor te zorgen dat de luchtverontreiniging op een betrouwbare manier wordt berekend.

Recentelijk werd aan de wethouders voor milieu, luchtkwaliteit en gezondheid en de leden van de gemeenteraad de notitie *Honderden doden in Utrecht door overschrijding luchtkwaliteitsnormen* toegestuurd, die in verkorte vorm in het klaagschrift is opgenomen. Te oordelen naar de reacties (namelijk geen) worden de betreffende wethouders en het gros van de raadsleden daar niet koud of warm van. Datzelfde geldt voor mailberichten en documenten waarin en waarmee door burgers en actiegroepen wordt aangetoond dat en hoe de lucht in Utrecht wordt schoongerekend. Op 4 februari 2012 heeft de wethouder luchtkwaliteit het zwartboek *Gebakken lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland* in ontvangst genomen (**bijlage 3**), waarin het schoonrekenen in Utrecht uitvoerig wordt besproken. De kritiek die in het zwartboek wordt uitgewerkt, heeft niet tot enige reactie geleid van de zijde van de wethouder, het college of (leden van) de gemeenteraad.

Gelet op de feiten dat de gemeente, het college en de gemeenteraad bevoegd en verplicht zijn ervoor te zorgen dat de lucht in Utrecht aan wettelijke normen voldoet, er al jaren van op de hoogte zijn dat dat niet het geval is en dat berekeningen niet correct en eerlijk worden uitgevoerd, niettemin nalaten om noodzakelijke maatregelen te nemen om de luchtverontreiniging substantieel terug te dringen en berekeningen correct en eerlijk te laten uitvoeren, meent de

Stichting dat de gemeente zowel de luchtverontreiniging als de wijze waarop die wordt berekend daardoor bewust aanvaardt en bevordert en daarmee dus ook bewust aanvaardt dat honderden Utrechters voortijdig overlijden door langdurende blootstelling aan te hoge concentraties fijnstof en stikstofdioxide. De Stichting meent dat de gemeente daarmee overtuigend aantoonst dat, zolang de gemeente en het gemeentebestuur niet strafrechtelijk worden vervolgd, de lucht in Utrecht schoongerekend zal blijven worden en zal blijven leiden tot ziekte en voortijdig overlijden.

Voor de goede orde wijzen wij erop dat de paginanummering van het hoofdstuk *Schoonrekenen* begint met p. 22. De omvang van de producties en het aantal producties (allemaal openbare stukken) is overigens zodanig dat de Stichting besloten heeft ze op internet te plaatsen. U krijgt bericht zodra dat is gebeurd en op welke website ze te vinden zijn. Mocht het Hof niettemin over een hard copy van de producties willen beschikken, dan zal de Stichting daarvoor zorgdragen.

Namens de Stichting,

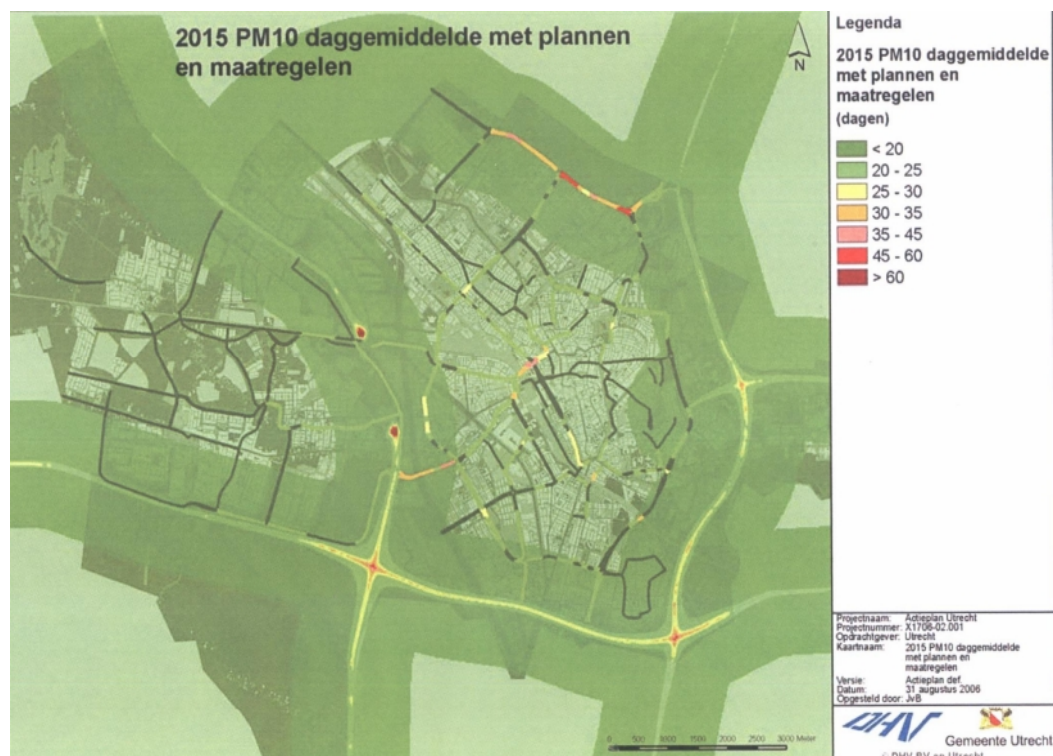
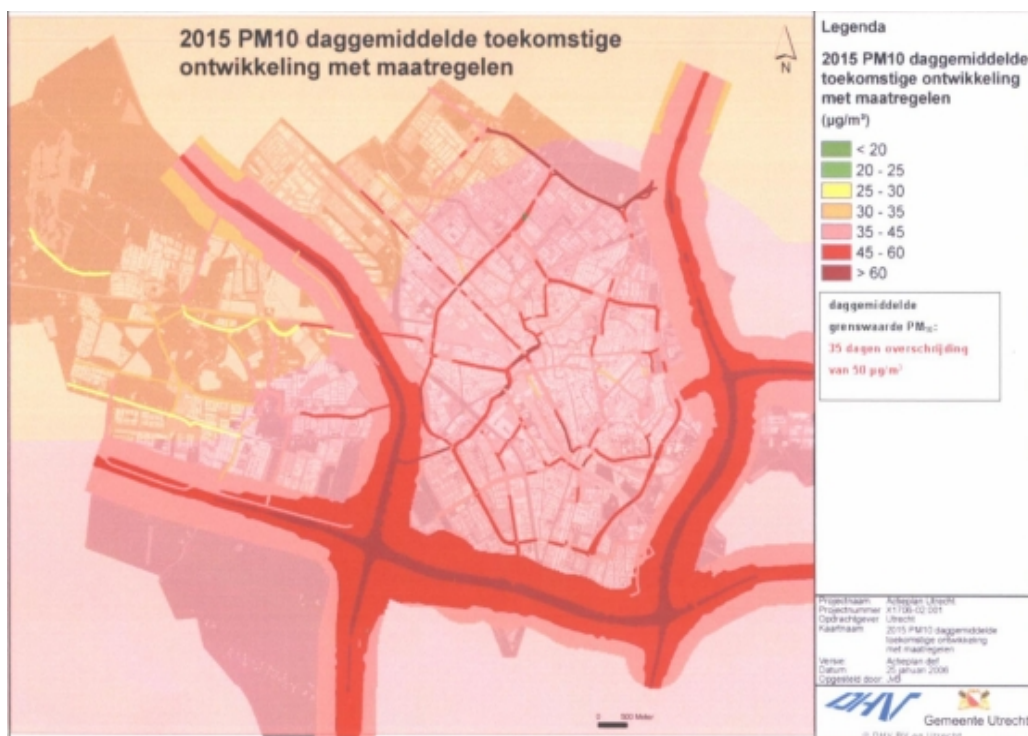
G. van der Vecht (voorzitter)

Drs. C. van Oosten (bestuurslid)

Bijlagen:

1. Brief Openbaar Ministerie d.d. 14 augustus 2012
2. Klaagschrift
3. Zwartboek *Gebakken lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland*

Verklaringen van mede-indieners



## Klaagschrift art. 12 Sv strekkende tot vervolging van de gemeente Utrecht in verband met schoonrekenen van de lucht en het veroorzaken van gezondheidsschade

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht en 80 bewoners  
 4 februari 2013

Het bovenste kaartje op het voorblad komt uit het *ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2010*, door het college van b & w Utrecht vastgesteld op 7 februari 2006, het onderste uit het *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012* van september 2006.

De luchtkwaliteitsberekeningen voor het ontwerp actieplan 2006-2010 en het actieplan 2006-2012 werden dus kort na elkaar uitgevoerd (7 maanden).

## Inhoudsopgave

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| 1. Schoonrekenen                                | 22 |
| 2. Honderden doden in Utrecht door fijnstof     | 67 |
| 3. Strafrechtelijke vervolging gemeente Utrecht | 75 |

### Bijlagen:

*Schoonrekenen in Utrecht 2* (medio 2008 tot 2015)

*Luchtvervuiling en gezondheidsrisico's: de medische achtergrond*

(presentatie gehouden door dr. R. Snippenburg op 23 mei 2012, raadszaal stadhuis Utrecht)

## 1. Schoonrekenen

In dit hoofdstuk wordt aangetoond dat de ambtelijke dienst het gemeentebestuur een onjuiste voorstelling van zaken gaf over de luchtverontreiniging in Utrecht. In de eerste plaats stelde zij de zaken zo voor dat hoge fijnstofconcentraties (langs drukke stadswegen) niet op lokaal niveau vielen te beïnvloeden en het terugdringen van die fijnstofconcentraties dus een taak was voor het rijk en Europa en niet voor de gemeente. In de tweede plaats werden de zaken zo voorgesteld dat de norm voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) in 2010 zeker zou worden gehaald, zodat er voldoende 'milieuruimte' zou zijn voor de ruimtelijke ambities van het gemeentebestuur. Na de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2005 werden, om de indruk te wekken dat er werd voldaan aan de gewijzigde regelgeving (artikel 7 eerste lid), de zaken zo voorgesteld dat de uitvoering van plannen de luchtkwaliteit per saldo niet zou verslechteren. Vervolgens werden de zaken zo voorgesteld dat in 2011 zeker aan de fijnstofnorm en in 2015 zeker aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan. Dat was om aan te tonen dat Utrecht in aanmerking kwam voor 'derogatie' (uitstel van de Europese Commissie van de verplichting om aan de normen te voldoen). In al die gevallen werden berekeningen en rapportages zo opgesteld dat daarmee het gemeentelijk ruimtelijk en verkeersbeleid juridisch kon worden gerechtvaardigd, maar een onjuist en geflatteerd beeld werd gegeven van de luchtverontreiniging. Belangrijk is het erop te wijzen dat (effecten voor) de concentraties fijnstof en stikstofdioxide door de gemeente worden berekend (en niet gemeten). Naar het oordeel van de SSLU is er sprake van 'schoonrekenen'.<sup>82</sup>

### Fijnstof (PM10)

1. In het *Rapport luchtkwaliteit 2003* stond: “De oorzaak van de overschrijding(en) met betrekking tot PM10 is in alle gevallen de hoge achtergrondconcentratie en in mindere mate het verkeer. De rijksoverheid zal hiervoor een plan van aanpak opstellen.”<sup>83</sup> In de gemeentelijke *Koepelnotitie 2005* stond dat het voor de gemeente onmogelijk was maatregelen te nemen waarmee aan de normen voor fijnstof wordt voldaan: “Verkeer, al dan niet lokaal, is gemiddeld in Nederland maar voor 9% de bron van fijnstofverontreiniging; bijna driekwart van het fijnstof vindt zijn bron in het buitenland.”<sup>84</sup> In *Luchtkwaliteit Majellaknoop* stond: “Het nemen van maatregelen ter vermindering van de concentraties voor fijn stof (PM10) valt onder de rijksoverheid.”<sup>85</sup> In het gemeentelijk *Milieubeleidsplan 2003-2008* stond met zoveel woorden dat de Rijksoverheid verantwoordelijk is voor de aanpak van fijnstof: “De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de aanpak van fijn stof. Fijn stof wordt veroorzaakt door zwaar verkeer zoals bussen en vrachtverkeer. In het luchtkwaliteitplan zal aandacht besteed [worden] aan de mogelijkheden om op vrijwillige basis te werken aan de vermindering van fijn stof.”<sup>86</sup> In de Conclusie van Dupliek,<sup>87</sup> namens de gemeente ingebracht in een civiele procedure tegen de gemeente, werd tegengesproken dat de “Nederlandse bijdrage kan oplopen tot 30 tot 45%

82 Berekeningen worden uitgevoerd met het zogenaamde CAR II-rekenmodel. In dat rekenmodel moeten voor elk wegvak onder andere worden ingevoerd de intensiteit, gemiddelde snelheid, stagnatie, percentages bussen, zwaar en middelzwaar verkeer en de afstand van het rekenpunt tot de as van de weg. In de punten 39-84 wordt uitgebreid op die berekeningen ingegaan.

83 Zie productie 36 *Rapport luchtkwaliteit 2003*, p. 2.

84 Productie 44 *Koepelnotitie 2005*, p. 5.

85 Productie 45 *Luchtkwaliteit Majellaknoop* 16 januari 2004, p. 5.

86 Productie 46 *Milieubeleidsplan 2003-2008* (p.27)

87 Zie productie 40 Conclusie van Dupliek namens de gemeente, Van Oosten/Gemeente Utrecht, 15 maart 2006. p. 9.



van de concentratie” en dat de concentratie erg afhankelijk is van het autoverkeer. In het *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012* (kortweg: *ALU 2006*)<sup>88, 89</sup> is een grafiek opgenomen (p. 16) waaruit de geringe invloed moet blijken van het wegtransport. In de tekst bij de grafiek staat dat de achtergrondconcentratie voor slechts 15% uit bijdragen bestaat van Nederlandse bronnen (de rest zou uit het buitenland komen). Ten onrechte wordt niet vermeld dat deze grafiek uit *Fijnstof nader bekeken* (p. 13)<sup>90</sup> de situatie in beeld brengt in het buitenstedelijk gebied. Binnen- of buitenstedelijk maakt nogal wat uit. Binnenstedelijk is het wegverkeer immers aanzienlijk drukker. Ook in het *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008*<sup>91</sup> (kortweg: *ontwerp ALU 2008*) staat (p. 7): “De fijn stof concentratie is voornamelijk afkomstig van bodemstof en vanuit het buitenland. Dit maakt het op lokaal niveau lastig om fijn stof concentraties significant te verlagen.” De voorstelling van zaken dat de bijdrage van het verkeer aan de totale fijnstofconcentratie niet zo substantieel is dat de gemeente de concentratie kan terugdringen door het verkeer in de stad te beperken, dat het terugdringen van de fijnstofconcentratie aan de rijksoverheid moet worden overgelaten en dat de gemeente er in haar eigen beleid geen rekening mee hoeft te houden, is alleen al niet aannemelijk omdat het niet voor niets is dat concentraties volgens de regelgeving langs de rijweg moeten worden vastgesteld en de concentraties moeten worden berekend door de bijdrage van het verkeer op te tellen bij de stedelijke achtergrondconcentratie.

Om verwarring te voorkomen, is het nuttig erop te wijzen dat er in Utrecht meerdere 'actieplannen' zijn gemaakt en dat er in dit stuk dus ook van meerdere actieplannen sprake is:

- *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2010*, 7 februari 2006, kortweg: *ontwerp ALU 2006*.
- *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012*, september 2006, kortweg: *ALU 2006*.
- *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008* (“Lucht voor Ambitie”), 5 februari 2008, kortweg: *ontwerp ALU 2008*.
- *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008*, september 2008, kortweg: *ALU 2008*.

2. Overigens, in het *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004* stond (p. 5):<sup>92</sup> “In stedelijke gebieden is de nationale antropogene bijdrage groter, deze kan oplopen tot circa 30% van de totale concentratie. Dit wordt met name door het verkeer veroorzaakt.” Volgens *Fijnstof nader bekeken*<sup>93</sup> (p. 14) zou het in stedelijke gebieden in straten op kunnen lopen tot 45% van de totale concentratie, vooral door het (lokale) autoverkeer. Verder stond in het rapport (p. 8): “Ondanks de hoge bijdrage uit het buitenland is Nederland netto exporteur van fijn stof.” De Nederlandse export van fijn stof zou drie maal zo groot zijn als de import. Uit berekeningen uitgevoerd in Utrecht en Amsterdam zou gebleken zijn dat in de drukste straten het auto- en vrachtverkeer in die straten goed was voor 12 microgram/m<sup>3</sup> fijnstof (p. 47). Gelet op het feit dat de 35-dagennorm wordt overschreden bij een jaargemiddelde concentratie van 31,2 microgram/m<sup>3</sup>, is de verkeersbijdrage dus zeer aanzienlijk.<sup>94</sup> Dat

88 Productie 47 *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012* (zonder bijlage 5: kaarten luchtkwaliteit).

89 Productie 48 Bijlage 5 kaarten luchtkwaliteit, behorend bij *ALU 2006*.

90 Zie productie 33 Milieu en Natuur Planbureau, *Fijnstof nader bekeken*, 2005, p. 13.

91 Productie 49 *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008* ('Lucht voor ambitie'), 7 februari 2008.

92 Productie 50 *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004*.

93 Zie productie 33 (MNP *Fijnstof nader bekeken*, 2005).

94 Voor fijnstof zijn er twee normen. Er is een norm voor de jaargemiddelde concentratie: 40 microgram/m<sup>3</sup>. Er is ook

betekent dat de gemeente, anders dan in het *ALU 2006* (p. 6) en het *ontwerp ALU 2008* (p. 7) stond, juist erg veel kan doen om de concentratie fijnstof langs drukke wegen terug te dringen, namelijk door (de groei van) het autoverkeer in de stad te beperken. Dat de oorzaak van de overschrijding vooral door de hoge achtergrondconcentratie komt en in mindere mate door het verkeer (zoals wordt beweerd in het *Rapport luchtkwaliteit 2003*, p. 4) en dat fijnstof, voorzover niet afkomstig van bodemstoffen, voornamelijk uit het buitenland kwam (volgens het *ontwerp ALU 2008* p.7) was volstrekt in strijd met destijds beschikbare gezaghebbende kennis (*Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004* en *Fijnstof nader bekeken*) én met berekeningen die door de luchtkwaliteitsdeskundigen van de gemeente Utrecht zelf waren uitgevoerd.

Hoe onjuist de bewering is dat het autoverkeer nauwelijks zou bijdragen aan stedelijke fijnstofconcentraties blijkt uit berekeningen van de gemeente (2003)<sup>95</sup> van de jaargemiddelde concentratie fijnstof op de Kinglaan. Voor wegvak v1/fL werd een concentratie berekend van **71,6** microgram/m<sup>3</sup>. Voor de Weerdsingel v1/sL was dat **65** microgram/m<sup>3</sup>. De grenswaarde is en was 40 en de achtergrondconcentratie was **36,8**. De zeer aanzienlijke overschrijding van de norm kwam dus volledig door het verkeer. De in 2006 voor 2010 door de gemeente berekende situatie laat het belangrijke aandeel verkeersgerelateerde fijnstof op een andere manier zien. In de situatie “toekomst met maatregelen”<sup>96</sup> zou de jaargemiddelde concentratie op de Kinglaan (wegvak 1) 36 microgram/m<sup>3</sup> zijn. Bij het volgende wegvak (v2/tR) zou die 26 microgram/m<sup>3</sup> zijn. Het aantal auto's waarmee werd gerekend, was hetzelfde (60.500 per dag). Het verschil zat hem in de afstand van het rekenpunt tot de as van de weg. Voor wegvak 1 werd de concentratie berekend voor een punt op 8 meter afstand van de weg, voor wegvak 2 werd dat gedaan voor een afstand van 23 meter. Duidelijk blijkt uit deze berekening de invloed van het autoverkeer: hoe dichter men bij de emissiebron (in dit geval het wegverkeer) komt, hoe hoger immers de concentratie. Het verschil in fijnstofconcentratie tussen 8 en 23 meter zou in 2010 op de Kinglaan ruim **10** microgram/m<sup>3</sup> zijn. In de jaarrapportage over 2003 kwam het verschil uit op 65 - 47,2 = **17,8** microgram/m<sup>3</sup>. Een verschil dat volledig aan de bijdrage van het verkeer op de Kinglaan moet worden toegeschreven!

3. Dat het “nemen van maatregelen ter vermindering van de concentraties voor fijn stof (PM10) valt onder de rijksoverheid” (*Luchtkwaliteit Majellaknoep*, p. 4) was ook al niet waar en dat de rijksoverheid het voornemen had een plan op te stellen om samen met lagere overheden de te hoge fijnstofconcentratie terug te dringen, betekende geenszins dat het gemeentebestuur daar niet een belangrijke bijdrage aan zou kunnen en moeten leveren of daarop zou moeten wachten. De rechtbank Utrecht oordeelde op 22 november 2006 (LJN: AZ3118): “Het enkele feit dat de gemeente waarschijnlijk niet in staat zal zijn met de door haar genomen maatregelen de concentraties PM10 beneden de toepasselijke grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie te verlagen, ontslaat haar op grond van het voorgaande niet van de verplichting om datgene te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om door middel van maatregelen het aandeel van de zwevende deeltjes met een lokale oorsprong zoveel mogelijk te verminderen.” De rechtbank sloot met haar uitspraak aan bij ABRvS 200307780/1 (r.o. 2.11), waarbij de Afdeling zich baseerde op de nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2001 (Stb. 2001, 269, p. 28).

4. De onjuiste voorstelling van zaken dat het (lokale) wegverkeer maar in geringe mate zou bijdragen aan de concentratie fijnstof langs drukke wegen en dat de gemeente dus maar weinig invloed

---

een norm voor het aantal malen (namelijk 35) dat de etmaalgemiddelde concentratie van 50 microgram/m<sup>3</sup> mag worden overschreden. Deze tweede norm is scherper, omdat die correspondeert met een jaargemiddelde concentratie van 31,2 microgram/m<sup>3</sup>.

<sup>95</sup> Productie 52 Basiswerkbladen jaarrapportage 2003.

<sup>96</sup> Productie 51 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied 2006* (Zie Basiswerkblad 2010, situatie “toekomst met maatregelen”).

zou hebben op de concentratie fijnstof aldaar (langs veel drukke wegen wordt gewoond!), maakte het mogelijk (door daar de argumenten voor te verschaffen) dat het gemeentebestuur geen maatregelen nam om het autoverkeer in de stad substantieel terug te dringen, maar ook dat het plannen vaststelde en in uitvoering nam die de groei van het autoverkeer juist in de hand zouden werken, waardoor de fijnstofconcentratie zeker niet zou afnemen. Zo werd bijvoorbeeld eind 2006 het *Structuurplan Stationsgebied* vastgesteld, gericht op de herontwikkeling van het stationsgebied. Die herontwikkeling hield een toevoeging in van 45.000 m<sup>2</sup> winkels, 1.000 woningen, 205.000 m<sup>2</sup> kantoren, 70.000 m<sup>2</sup> leisure, 24.000 m<sup>2</sup> hotels, 8.800 m<sup>2</sup> horeca en 33.500 m<sup>2</sup> cultuur.<sup>97</sup> Enkele maanden later werden overeenkomsten gesloten met de Jaarbeurs, Hoog Catharijne en NS Vastgoed om samen de herontwikkeling van het stationsgebied ter hand te nemen. Met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne werd afgesproken de autobereikbaarheid van het stationsgebied te verbeteren conform het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied*.<sup>98, 99</sup> Uit berekeningen was gebleken (*Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, 2006<sup>100</sup>) dat in de geplande situatie, rekening houdend met het effect van “verschoning” van bussen en de invoering van de milieuzone, op verschillende drukke straten in 2010 sprake zou zijn van aanzienlijke overschrijding van de 35-dagennorm, waaraan al in 2005 had moeten worden voldaan. Zo werd berekend dat (in 2010!) op delen van de Kinglaan het aantal dagen met overschrijding 79 zou zijn, op delen van het Westplein 65, bij de Daalsetunnel 60 en op delen van de Weerdsingel 74 (zie punt 5). Dat de voor 2010 berekende overschrijding van de 35-dagennorm voor fijnstof voor de gemeenteraad en het college geen punt van overweging was, kwam ongetwijfeld doordat in de eerder genoemde rapporten van de gemeentelijke luchtkwaliteitsdeskundigen, in strijd met destijds bekende kennis en door de gemeente zelf uitgevoerde berekeningen, werd gesteld dat de fijnstofconcentratie in de stad slechts in geringe mate zou afhangen van het lokale autoverkeer, voornamelijk bepaald werd door van nature aanwezige bodemstoffen en door import van fijnstof uit het buitenland, waar op lokaal niveau toch niets aan zou kunnen worden gedaan en dat het terugdringen van de concentratie fijnstof een taak was van de rijksoverheid.

5. Van belang is het erop te wijzen dat in het *ALU 2008* (Toelichting en onderbouwing p. 16),<sup>101</sup> dat naderhand en na veel maatschappelijke discussie werd vastgesteld, erkend werd dat “Uit onderzoek blijkt dat op de drukke stedelijke wegen de concentraties stikstofdioxide voor circa 80% veroorzaakt worden door gemotoriseerd verkeer. Voor fijnstof bedraagt dat percentage ongeveer 50%.” Dat werd echter geschreven nadat de belangrijkste beslissingen over de herontwikkeling van stationsgebied genomen waren en vastlagen! Had dat in 2003, 2005 en 2006 in de rapportages en adviezen van de deskundigen gestaan, in overeenstemming met *Fijnstof nader bekeken* van het Milieu en Natuur Planbureau (p. 47) en de eigen berekeningen van de deskundigen,<sup>102</sup> dan was het voor het gemeentebestuur duidelijk geweest dat met de vaststelling van de plannen voor het stationsgebied en de autobereikbaarheid daarvan (december 2006) uitdrukkelijk in strijd werd gehandeld met de in

97 Productie 53 *Structuurplan Stationsgebied*, december 2006, p. 30-37.

98 Productie 54 *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied*, 2003.

99 Productie 55 *Autobereikbaarheidsafspraken met Jaarbeurs* (9.9) en *Hoog Catharijne* (7.10).

100 Zie productie 37 (*Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* 2006, Basiswerkblad “toekomst met maatregelen”).

101 Productie 56 *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008, Toelichting en Onderbouwing*, p. 16

102 Zie Productie 51 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, 2006 (Basiswerkblad 2010, situatie “toekomst met maatregelen”).

de Europese Richtlijn 1999/30 vastgelegde verplichting om vanaf 1 januari 2005 aan de fijnstof-norm te voldoen.

### Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>)

6. In 2005 betwistte de gemeente Utrecht “uitdrukkelijk” dat de grenswaarde voor stikstofdioxide in 2010 niet zou worden gehaald.<sup>103</sup> Dat zou door gemeentelijke deskundigen kunnen worden bevestigd.<sup>104</sup> In 2006 herhaalde de gemeente dat betoog. “Afgezien daarvan tonen onlangs uitgevoerde berekeningen, gebaseerd op de meest recente gegevens, aan dat ook rekening houdende met die mobiliteitsgroei aan de grenswaarde zal worden voldaan. De gemeente heeft in 2004 deze berekeningen voor het jaar 2010 uitgevoerd ten tijde van het opstellen van het Luchtkwaliteitsplan 2002--2010. De berekening is herhaald ten behoeve van het opstellen van het *ALU 2006*. Die laatste berekening gaf hetzelfde resultaat te zien.”<sup>105</sup> De gemeente bood bewijs aan door het overleggen van berekeningen en het als getuigen doen horen van luchtkwaliteitsdeskundigen S., H. en F. (medewerker van DHV).<sup>106</sup> Met de verwijzing naar het *ALU 2006* werd bedoeld het *ontwerp ALU 2006* van 7 februari 2006 (het definitieve plan zou pas in september 2006 verschijnen). In dat *ontwerp ALU 2006* bleek echter helemaal niet te staan dat in 2010 aan de grenswaarde voor stikstofdioxide zou worden voldaan. Er stond, integendeel, dat er ook in 2015 en ondanks het nemen van maatregelen nog overschrijdingen zouden zijn.<sup>107</sup> De rechtbank liet zich door het bedrog van de gemeente en het bewijsaanbod (het doen horen van de gemeentelijke deskundigen S., H. en F.) misleiden,<sup>108</sup> besloot dat de gemeente genoeg maatregelen had getroffen om vanaf 2010 geldende grenswaarde voor stikstofdioxide te halen en wees de vordering af, welke inhield dat er extra maatregelen moesten worden genomen. (LJN: AZ3118. r.o 4.13).

7. Medio januari 2008 stelde het college het *ontwerp ALU 2008* vast.<sup>109</sup> Dat was opgesteld om bij de EU uitstel (derogatie) te bewerkstelligen. Dat uitstel (voor NO<sub>2</sub> tot 2015) was nodig, omdat het duidelijk was dat in 2010 in de agglomeratie Utrecht niet aan de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> zou worden voldaan. Ook daaruit bleek dat de verzekering van de gemeente dat in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan (Conclusie van Dupliek, 2006) bedrog was. Terwijl het *ontwerp ALU 2008* werd voorbereid (waarin de noodzaak van derogatie werd onderbouwd), schreef de gemeente nog in een Memorie van Antwoord (gerechtshof Arnhem) op 29 november 2007<sup>110</sup> dat er “geen sprake is van een noodzaak om terzake van de jaargemiddelde concentratie stikstodioxide een nader plan van aanpak op te stellen” (punt 4.16). Tegen de uitspraak van de rechtbank, waarin de rechtbank op gezag van de gemeente aannam dat deze genoeg maatregelen had genomen om aan de vanaf 2010 geldende NO<sub>2</sub>-grenswaarde te voldoen, was namelijk hoger beroep ingesteld. De Memorie bood bewijs

103 Zie Productie 39 *Conclusie van Antwoord* namens de gemeente, Van Oosten/Gemeente Utrecht 26 oktober 2005, p. 15-16.

104 Ibidem, p. 36.

105 Zie productie 40 *Conclusie van Dupliek* (15 maart 2006) namens de gemeente, Van Oosten / Gemeente Utrecht, 15 maart 2006, p. 13.

106 Ibidem p. 13, 29 en 30.

107 Productie 57 *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2010* (zonder bijlage 3 Kaarten) , p. 34. Zie productie 58 voor bijlage Kaarten.

108 Het *ontwerp Actieplan 2006* was als (enige) productie toegevoegd, voorzien van duidelijke illustraties waaruit de berekende overschrijding duidelijk blijkt (p. 34 en 50), maar was kennelijk door de rechtbank niet ingezien.

109 Zie productie 49 H.Haarsma *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit 2008* (“Lucht voor ambitie”), 5 februari 2008.

110 Productie 59 *Memorie van Antwoord* namens gemeente. Gemeente versus Van Oosten, 29 november 2007.

aan door het doen horen van de gemeentelijke deskundigen S. (p. 11, 12, 14, 26) en H. (p. 23, 26).



De gemeentelijke deskundigen S. en H., die volgens de Memorie van Antwoord van 29 november 2007 konden bevestigen dat er geen noodzaak was om een nader plan van aanpak op te stellen om in 2010 in Utrecht aan de NO<sub>2</sub>-normen te voldoen, wisten dat er volgens het ALU 2006 zelfs nog in 2020 overschrijdingen zouden zijn van de NO<sub>2</sub>-norm. Bovenstaand kaartje is ontleend aan het ALU 2006 (zie productie 48).

8. Het ontwerp ALU 2006 blijkt te anticiperen op het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL). “Dit programma, waaraan Utrecht zal deelnemen, gaat bestaan uit grote bouwplannen en uit maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren. De projecten en de maatregelen worden niet meer individueel beoordeeld, maar in samenhang. Het doel hiervan is om per saldo de luchtkwaliteit te verbeteren en op termijn met z'n allen de Europese luchtnormen te halen, zonder Nederland op slot te gooien.” “In dit Actieplan zijn de generieke en met de ruimtelijke plannen samenhangende maatregelen opgenomen, waarvan de implementatie voor 2010 kan starten en die worden geëffectueerd in de periode tot 2020.”<sup>111</sup> De verplichting om per 1 januari 2010 aan de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> te voldoen, gold echter tot 7 april 2009 (de datum waarop het uitstel werd verleend, waarvan in 2006, 2007 en 2008 nog geen sprake was). Het stond voor de opstellers van het ontwerp ALU 2006 (7 februari 2006) vast dat de NO<sub>2</sub>-norm in 2010 niet zou worden gehaald, maar niettemin voerde de gemeente een maand later, in de Conclusie van Dupliek van 15 maart 2006 aan dat dat wél het geval zou zijn. In het ALU 2006 (september 2006) stond dat er in 2020 nog NO<sub>2</sub>-overschrijdingen zouden zijn, in de Memorie van Antwoord van 29 november 2007 betoogde de gemeente op gezag van de deskundigen dat er geen plan van aanpak nodig was om in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-norm te kunnen voldoen. De rechtbank respectievelijk het gerechtshof werd dus zowel in de

<sup>111</sup> Zie productie 57 *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit 2006-2010*, 7 februari 2006, p. 5.

Conclusie van Dupliek van 15 maart 2006 als in de Memorie van Antwoord van 29 november 2007 door de gemeente Utrecht bedrogen.

9. De aanvraag voor uitstel om aan de EU-normen te voldoen, zou pas mogelijk zijn na de vaststelling van Richtlijn 2008/50 (artikel 22) op 20 mei 2008. Dat in het *ontwerp ALU 2006* (7 februari 2006) kennelijk op deze nieuwe Richtlijn werd geanticipeerd, laat zien dat de gemeentelijke luchtcoördinator van het begin af betrokken was bij de lobby in Brussel om de Europese regelgeving aan te passen.

10. Resumerend: de bedrieglijke voorstelling van zaken dat de fijnstofconcentratie nauwelijks door lokale factoren werd bepaald én dat tijdig (in 2010) aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> kon worden voldaan, bood het gemeentebestuur de welkome informatie waaruit het de conclusie kon trekken dat er geen extra maatregelen nodig waren om de luchtverontreiniging terug te dringen (die politiek gevoelig lagen) en dat geplande grote bouw- en infrastructurele projecten ongewijzigd doorgang konden vinden. Indien de luchtkwaliteitsdeskundigen van de gemeente vanaf 2005 duidelijk hadden gemaakt dat in 2010, zonder extra maatregelen en aanpassing van ruimtelijke en infrastructurele plannen, niet aan de NO<sub>2</sub>-norm voldaan zou kunnen worden en dat de fijnstofconcentratie wel degelijk substantieel beïnvloed kon worden door gemeentelijk beleid, dan had het gemeentebestuur daar niet aan voorbij kunnen gaan. Het zou dan immers volstrekt duidelijk zijn dat het, door met name de stationsplannen en de autobereikbaarheidsplannen voor het stationsgebied ongewijzigd vast te stellen en geen aanvullende maatregelen te nemen om de concentraties fijnstof en stikstofdioxide tijdig aan de normen te laten voldoen, in strijd zou handelen met de toen onverkort geldende Europese Richtlijn 1999/30. Ook de rechtbank zou dan juist zijn voorgelicht en de vordering tot het nemen van aanvullende maatregelen hebben toegewezen (LJN: AZ3118. r.o 4.13), zodat er daadwerkelijk passende maatregelen hadden moeten worden genomen.

### Stationsplannen

11. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 hield een verruiming in van het eerdere Besluit uit 2001. Volgens het Besluit luchtkwaliteit 2005 voldeden plannen en projecten namelijk ook aan de regelgeving als zij op bepaalde plaatsen tot (verdere) overschrijding zouden leiden van de grenswaarde, maar daar moest dan wel verbetering tegenover staan op andere plaatsen, zodat per saldo geen verslechtering zou optreden in het salderingsgebied. Die verbetering kon op twee manieren worden bereikt. In de eerste plaats doordat het plan of project behalve verslechtering ook verbeteringen tot gevolg kon hebben, eventueel elders in het salderingsgebied.<sup>112</sup> Het aanleggen van een rondweg om een wijk heen, bijvoorbeeld, verslechtert de luchtkwaliteit waar de rondweg wordt aangelegd, maar zorgt in de wijk voor verbetering, doordat daar het verkeer afneemt. In de tweede plaats konden verbeteringen worden bereikt door het nemen van met het plan of besluit samenhangende maatregelen.<sup>113</sup>

---

112 Artikel 7, derde lid sub a: “de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de uitoefening van die bevoegdheden per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft”.

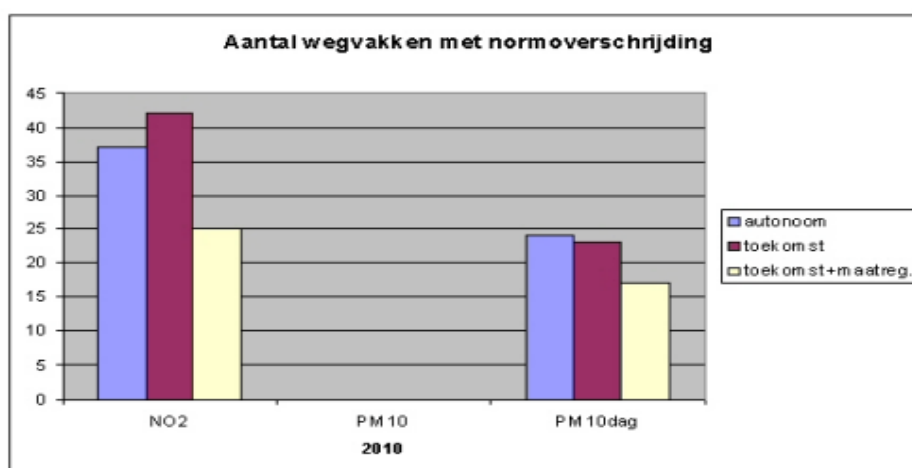
113 Artikel 7, derde lid sub b: “bij een beperkte toename van de desbetreffende stof, door een met de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid samenhangende maatregel of een door die uitoefening optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert”. Deze bepaling is overigens ook in de thans geldende Wet milieubeheer opgenomen.

12. Een voorbeeld van saldering staat in de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* van 13 september 2006.<sup>114</sup> In eerste instantie zou gestart worden met de realisering van de OV-terminal, het casino en de megabioscoop, het muziekpaleis en het woon-winkelblok Vredenburg-Noord (p. 4). Als onderdeel van de ontwikkeling van het stationsgebied zouden ook diverse infrastructurele projecten worden uitgevoerd: aanpassing van de Weg der Verenigde Naties - Overste den Oudenlaan (2007), tracé Van Zijstweg - Koningin Wilhelminalaan (tweede helft 2008), aansluiting van de Croeselaan - Graadt van Roggenweg (2010) (p. 6). Het effect op de luchtkwaliteit zou zijn een toename (ten opzichte van “autonoom”<sup>115</sup>) van het aantal wegvakken die in 2010 een overschrijding te zien geven van de NO<sub>2</sub>-norm. Echter, door het treffen van maatregelen zou de NO<sub>2</sub>-concentratie per saldo afnemen en zou de concentratie fijnstof zelfs nog meer afnemen. Opmerkelijk in de afbeelding onder punt 12 is dat het aantal wegvakken met overschrijding van de fijnstofnorm alleen al zou afnemen als gevolg van de genoemde infrastructurele projecten zelf, die nota bene een uitbreiding van de wegcapaciteit inhielden (“toekomst”). Dus nog zonder uitvoering van maatregelen die het negatieve effect van de infrastructurele projecten zouden moeten compenseren!

Terzijde moet erop worden gewezen dat het natuurlijk niet zo kan zijn (wat de afbeelding laat zien) dat de fijnstofconcentratie in de toekomstsituatie afneemt terwijl de NO<sub>2</sub>-concentratie toeneemt. De concentratie fijnstof en NO<sub>2</sub> nemen beide toe als de intensiteit toeneemt.

Overigens is een afname van fijnstof door het treffen van de twee maatregelen 'milieuzone' en 'schone bussen' (laat staan alleen al als gevolg van de infrastructurele projecten zelf!) zeer in strijd met de beweringen in de gemeentelijke *Koepelnotitie* (2005, p. 5) en in het *ontwerp ALU 2008* (5 februari 2008, p. 7) dat “De fijn stof concentratie is voornamelijk afkomstig van bodemstof en vanuit het buitenland. Dit maakt het op lokaal niveau lastig om fijn stof concentraties significant te verlagen.” Het feit dat in de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, in strijd met wat in de *Koepelnotitie* en het *ontwerp ALU 2008* beweerd werd, een significante daling ook van de fijnstofconcentratie berekend werd, laat geen andere conclusie toe dan dat de deskundigen domweg 'berekenden' en beweerden wat gelet op politieke doelstellingen van het moment het beste uitkwam en zich niet om de feiten bekommerden en evenmin om consistentie.

Afbeelding ontleend aan Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied 2006 p. 14



<sup>114</sup> Zie productie 37 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* van 13 september 2006, p. 1-13.

<sup>115</sup> Met “autonoom” wordt de situatie bedoeld waarin de plannen niet worden uitgevoerd (nu en in de toekomst).

13. De destijds geldende Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 bepaalde in artikel 5 dat de salderende maatregelen moesten samenhangen met het project waarvan de effecten met maatregelen worden gecompenseerd, wat onder meer inhield dat die maatregelen in beginsel niet later dan gelijktijdig met de te compenseren activiteit mochten worden uitgevoerd.<sup>116</sup> Om zeker te stellen dat de samenhangende maatregelen daadwerkelijk zouden worden uitgevoerd, moesten er “waarborgen getroffen worden opdat de maatregelen ter vermindering van de concentratie van die stof daadwerkelijk worden uitgevoerd” (artikel 5 lid c). Die waarborgen waren er duidelijk niet, want, zo blijkt uit de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (2006, p. 8), als milieuzone werd het gebied gerekend binnen de 'verdeelring' (buitenste lijn). Dat gebied is echter aanzienlijk groter dan de milieuzone waartoe in 2007 zou worden besloten (binnenste lijn). Die omvatte slechts de binnenstad en (een deel van) het stationsgebied. Toen de berekeningen voor de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* werden gemaakt, wisten de opstellers dat er nog een keuze gemaakt moest worden tussen de centrumzone en de stadszone.<sup>117</sup> In 2007 werd gekozen voor de kleine milieuzone, m.a.w. kennelijk ontbraken de waarborgen voor de milieuzone met de omvang waarmee in de luchtrapportage werd gerekend.

Afbeelding ontleend aan Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied 2006 bijlage 1.7



14. Wat geldt voor de milieuzonering geldt ook voor de maatregel 'verschonen bussen'. Volgens de Regeling luchtkwaliteit 2005, artikel 5 lid c mag zo'n maatregel alleen in de berekening van het saldo worden gebruikt als er van samenhangende maatregelen sprake is, wat onder meer inhoudt dat er waarborgen bestaan dat de maatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd en bovendien niet later dan gelijktijdig met de te compenseren activiteit (ontwikkeling van het stationsgebied). In het *Regionaal*

<sup>116</sup>“tenzij een gelijktijdige uitvoering een vermindering van de concentratie van die stof op de langere termijn in de weg staat, of anderszins niet doelmatig is.”

<sup>117</sup> Ibidem. Op p. 8 van de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* wordt verwezen naar het inmiddels vastgestelde *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012*. Op p. 33 van dat Actieplan staat dat er nog een keuze gemaakt moet worden tussen de 'stadszone' en de 'centrumzone' en dat het effect op de luchtkwaliteit van de stadszone aanzienlijk groter is dan het effect van de centrumzone.



*Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* (april 2008),<sup>118</sup> gebaseerd op het *ALU 2006* en het ontwerp *ALU 2008*, staat dat er een aantal maatregelen is genomen, waaronder de aanschaf van LPG-bussen (30% van wagenpark van het stedelijk vervoersbedrijf). Het is goed te weten dat die LPG-bussen werden aangeschaft in 1997, 1998 en 2000. Van samenhangende maatregelen is, wat die LPG-bussen betreft, in het geheel geen sprake, want die bussen waren er al lang voordat plannen werden gemaakt waarvan de effecten zouden moeten worden gecompenseerd. Overigens werd met die LPG-bussen bepaald geen trend ingezet, want in 2006 werden er verouderde dieselbussen overgenomen uit Amsterdam: in 2006 17 bussen en in 2007 32 bussen. Connexxion, de concessiehouder in de regio Utrecht, nam medio 2008 144 **dieselbussen** (VDL Ambassador diesel EEV) in gebruik.<sup>119</sup> Het besluit daartoe werd in maart 2008 genomen door het Bestuur Regio Utrecht. Het effect van de 'verschoning' van de bussen werd berekend door voor 2010 uit te gaan van een emissie voor schone bussen van NO<sub>2</sub> 0,217 gram/km. De standaardbus werd echter geacht 0,654 gram/km uit te stoten (snelheidstype normaal stadsverkeer) en 1,039 gram/km bij stagnerend verkeer.<sup>120</sup> Het was bekend dat de werkelijke NO<sub>2</sub>-uitstoot van de 144 nieuwe bussen veel hoger lag dan 0,217 gram/km. Dat bleek uit metingen en rapportages door TNO uit november 2007.<sup>121</sup> Het TNO-rapport wordt genoemd in de brief van 18 december 2007 van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer naar aanleiding van vragen van kamerlid Roemer (SP)<sup>122</sup> en het rapport was zeker bekend bij de luchtkwaliteitsdeskundigen van de gemeente Utrecht. Dat de maatregel 'verschonen bussen' ertoe zou bijdragen dat de toename van NO<sub>2</sub>-concentratie als gevolg van de uitvoering van de stationsplannen ruimschoots zou worden gecompenseerd (zie grafiek p. 14 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*) was dus een bedrieglijke voorstelling van zaken.

15. Conclusie: de effecten voor de luchtkwaliteit van de stationsplannen, die een toevoeging inhielden van 45.000 m<sup>2</sup> winkels, 1.000 woningen, 205.000 m<sup>2</sup> kantoren, 70.000 m<sup>2</sup> leisure, 24.000 m<sup>2</sup> hotels, 8.800 m<sup>2</sup> horeca, 33.500 m<sup>2</sup> cultuur (waarmee bij de in het structuurplan p. 37 vermelde parkeernormen een toename van ruim 6.000 parkeerplaatsen gemoeid was), konden onmogelijk worden gecompenseerd door de maatregelen 'verschoning bussen' en de invoering van de milieuzone. Deze onjuiste voorstelling van zaken werd overigens ook gegeven in de luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord van 15 januari 2008, opgesteld door B. en S. (p. 25).<sup>123</sup> Overigens voldeden deze maatregelen niet aan de eis van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (artikel 7, derde lid sub c) dat het om samenhangende maatregelen moest gaan, omdat ze gelijktijdig genomen hadden moeten worden en de uitvoering bovendien vast moest staan. Wat niet het geval was. En verder werd bij de berekening uitgegaan van een milieuzone die de gehele stad omvatte, terwijl de milieuzone waartoe besloten werd alleen maar de binnenstad en (een deel van) het stationsgebied omvatte en om die reden aanzienlijk minder effectief was. De berekeningen in de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (2006) gaven dus een zeer geflatteerd beeld van de luchtkwaliteit in de situatie "toe-

118 Zie productie 63. Naderhand opgenomen in het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (Bijl. p. 150).

119 Kees van Oosten, *Gebakken lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland: over de versoepeling van de regelgeving en het schoonrekenen van de lucht*, 2012, p. 95.

120 Productie 120 Emissiefactoren voor 2010 zoals gebruikt in CAR II versie 6.1.1. In de meeste gevallen moet in Utrecht voor bussen gerekend worden met snelheidstype stagnerend verkeer en dus met een NO<sub>2</sub>-emissie die een factor 4.78 hoger is dan waar de gemeente voor 2010 mee rekende.

121 Productie 60 TNO, *VDL Ambassador diesel EEV bus: emission measurements and comparison with other buses*.

122 Productie 61 Brief staatssecretaris n.a.v. vragen Roemer over uitstoot VDL Ambassador.

123 Zie productie 51 *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord*, 15 januari 2008 p.1-27.

komst met maatregelen” in 2010 en 2015. Een beeld waaruit overigens bleek dat de 35-dagennorm voor fijnstof in 2010 (en zelfs in 2015<sup>124</sup>) op meerdere wegvakken ruimschoots zou worden overschreden, terwijl daar in 2005 aan had moeten worden voldaan. Doordat de deskundigen ten onrechte schreven dat de fijnstofconcentratie in de stad nauwelijks van lokale factoren afhankelijk was, was de voor 2010 en 2015 berekende overschrijding voor het gemeentebestuur geen punt van overweging bij het vaststellen van plannen en werd bovendien afgezien van aanvullende maatregelen. Ook bleek uit berekeningen ten onrechte dat de concentraties fijnstof en stikstofdioxide in de situatie “toekomst met maatregelen” per saldo lager zouden zijn dan in de autonome situatie.

### Het NSL en de derogatie

16. Het *ontwerp ALU 2008* dateert van 5 februari 2008. De bedoeling van het ontwerp-plan was, zoals gezegd, het in te brengen in het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL), dat in juli 2008 naar de Europese Commissie werd gestuurd om de Commissie te bewegen in te stemmen met uitstel (derogatie).<sup>125</sup> Uitgangspunt in het *ontwerp ALU 2008* was dat in Utrecht in 2015, ook al waren maatregelen (waaronder die van het *ALU 2006*<sup>126</sup>) “ambitieuze in uitvoering genomen”, waardoor al veel vooruitgang bereikt zou zijn (“hoewel de luchtkwaliteit te wensen overlaat, gaat het hiermee steeds beter”, p. 2) en nog veel bereikt zou worden, zonder aanvullende maatregelen in 2015 toch niet overal aan de norm wordt voldaan. Dat het met de luchtkwaliteit steeds beter ging en dat dankzij maatregelen al veel was bereikt, was niet waar. Dat die maatregelen in de periode tot 2015 de luchtkwaliteit zo veel zouden verbeteren dat voldoende compensatie zou worden geboden voor het aantal geplande bouw- en infrastructuurprojecten was ook niet waar.

17. Naar aanleiding van een Wob-verzoek werd op 12 maart 2008 een uitdraai ontvangen van de berekeningen die voor het *ontwerp ALU 2008* waren gemaakt.<sup>127</sup> Het gaat om berekeningen van concentraties fijnstof en stikstofdioxide die het verschil laten zien tussen 2010 met en 2010 zonder ALU (-maatregelen). Uit de berekeningen moest blijken dat het voor 2010 berekende effect van de maatregelen op een aantal drukke wegvakken aanzienlijk was.

Tabel 1: NO<sub>2</sub>-concentraties in 2010 volgens berekeningen *ontwerp ALU 2008*: zonder en met maatregelen *ALU 2006*

| wegvakken                     | zonder ALU | met ALU |
|-------------------------------|------------|---------|
| Kinglaan v1/fL                | 47,2       | 43,4    |
| Graadt van Roggenweg v3/sL/rL | 45         | 40,8    |
| Oudenoord v4/sR               | 52,6       | 48,2    |
| Smakkelaarsveld v2/sR         | 45,8       | 35,8    |
| Lange Jansstraat v1/sL/rR     | 44,9       | 38      |
| Nobelstraat rR                | 42,9       | 36,9    |
| Leuvenlaan v1                 | 54,2       | 50,6    |

124 Zie punt 4 en productie 37 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, werkbladen 2015 “toekomst+maatregelen”.

125 Het NSL is sindsdien een paar keer gewijzigd. In dit stuk wordt met NSL de versie bedoeld van juli 2008.

126 Zie productie 47 *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012*, p. 6, 7 en 33-41.

127 Productie 62 Berekeningen uitgevoerd voor het *Ontwerp-Actieplan Utrecht 2008*: 2010 met en zonder ALU.

18. Welke bouw- en infrastructurele projecten in de berekening waren betrokken (de IB-projecten) werd in het *ontwerp ALU 2008* (productie 49) wel beschreven, maar de compenserende maatregelen niet. Daarvoor moet men het twee jaar eerder gepubliceerde *ALU 2006* raadplegen. Of die maatregelen in uitvoering waren genomen en of inmiddels was gebleken dat ze inderdaad zo effectief waren of zouden zijn als in het *ALU 2006* werd beweerd, werd in het *ontwerp ALU 2008* niet uit de doeken gedaan. Op p. 2 staat slechts dat ze “ambitieuze” in uitvoering waren genomen, dat het met de luchtkwaliteit steeds beter ging en dat er dankzij de maatregelen in 2015 alleen nog wat resterende knelpunten zouden bestaan. De berekeningen (zie bovenstaande tabel 1) suggereren dat het om succesvolle maatregelen gaat. Zoals blijkt uit de navolgende analyse van de belangrijkste in het *ALU 2006*<sup>128</sup> en het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* (15 april 2008)<sup>129</sup> vermelde maatregelen, werd daardoor een zeer geflatteerde voorstelling van zaken gegeven.

#### *Milieuzone*

19. Volgens het *ALU 2006* zou de milieuzone een “zeer belangrijke maatregel” met een “groot effect” zijn (p. 6). In het *ontwerp ALU 2008* stond: “Gebleken is dat de huidige milieuzone een effectief middel is om vervuילend vrachtverkeer uit het centrum van Utrecht te weren. De invoering van de huidige milieuzone heeft een snellere verschoening van het vrachtverkeer tot gevolg dan op basis van landelijke trends zou worden verwacht” (p. 20). Let op het woordje “huidig”. Dat is dus de kleine (centrum-)milieuzone (zie afbeelding bij punt 13). Toen het *ontwerp ALU 2008* werd vastgesteld (15 januari 2008), was de milieuzone 7 maanden van kracht. Pas na 1 maart 2008 mochten behalve vrachtwagens klasse Euro 1 en minder ook Euro 2 of Euro 3 niet meer zonder roetfilter de milieuzone in.<sup>130</sup> Euro 1 was van kracht vanaf 1992. Dus alleen vrachtwagens van 15 jaar en ouder mochten er sinds de invoering van de milieuzone niet meer in. Bekend was dat dat slechts 1% was van de vrachtwagens die de centrumzone bezochten.<sup>131</sup> Er werd niet op naleving gecontroleerd (ook omdat de Rijksdienst voor het wegverkeer nog niet de mogelijkheid bood om aan de hand van kentekens de Euroklasse van de vrachtwagens te controleren) en voor 25 euro kon men een ontheffing krijgen. De berekende reductie op de rand van de centrumzone zou volgens *Afweging omvang milieuzone 2007* 0,2-0,6 microgram/m<sup>3</sup> zijn (p. 2). De concentratiereductie op wegen van en naar maar buiten de centrumzone werd berekend op 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup> (p. 3). Wie op basis van deze berekende wel zeer marginale reducties schrijft dat het om een “zeer belangrijke maatregel” gaat, stelt de zaken alleen al daarom bedrieglijk voor. Dat was de situatie in januari 2008, toen in het *ontwerp ALU 2008* stond dat “gebleken” was dat de milieuzone een effectief middel was. Dat kon op dat moment helemaal niet gebleken zijn. Niet alleen omdat een concentratiereductie van 0,2-0,6 microgram/m<sup>3</sup> binnen de milieuzone en 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup> op de toeleidende routes daarbuiten zeer marginaal is, maar ook omdat in de periode tot 1 maart 2008 de milieuzone nog nauwelijks was doorgevoerd (slecht 1% van alle vrachtwagens mocht er niet meer in: de vrachtwagens met klasse Euro 1 en minder), er niet op naleving werd gecontroleerd en er bovendien nog maar zo weinig tijd was verstreken na de invoering van de milieuzone (nog maar 7 maanden) dat er nog helemaal geen evaluatieonderzoek kon hebben plaatsgevonden. De bewering in het *ontwerp-ALU 2008* moet dus om meerdere re-

128 Zie productie 47 *Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2012*.

129 Productie 63 *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* (15 april 2008). Zie ook (op internet) het *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, juli 2008 (Bijlage, p. 150-155).

130 Productie 64 Brief wethouder De Weger van 19 juni 2008 aan de Commissie Verkeer en Beheer inzake milieuzone.

131 Productie 65.1 Notitie *Afweging omvang milieuzone Utrecht*. Toegezonden aan de raadscommissie op 20 maart 2007. Zie tabel 1 (p. 5). De milieuzone zou vanaf 1 juli 2007 van kracht worden.

denen als bedrieglijk worden beschouwd. Overigens schreef de Utrechtse Rekenkamer in 2011 dat het effect van milieuzones sterk achterbleef bij de verwachtingen.<sup>132</sup> Uit een notitie van 24-10-2012 van het IRAS, RIVM, ECN en de GG&GD blijkt overigens dat het effect op twee maatgevende straten (Weerdsingel en Vleutenseweg) ook later niet kon worden aangetoond en dat de luchtverontreiniging (NO<sub>2</sub>) op de Vleutenseweg tussen 2008 en 2010 zelfs significant was verslechterd.<sup>133</sup> Zoals gemeld, werd ook in de *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok* van 15 januari 2008 (p. 26-27)<sup>134</sup> “berekend” en geconcludeerd dat de milieuzone dermate effectief was dat het effect daarvan, gecombineerd met dat van het verschonen van de bussen, ruimschoots zou opwegen tegen de negatieve effecten voor de luchtkwaliteit van de herstructurering van het stationsgebied.

20. Intrigerend is de vraag hoe de deskundigen erin slaagden te berekenen dat het instellen van de milieuzone een effectieve maatregel was. Aanvankelijk gebeurde dat, zoals blijkt uit de Memorie van Antwoord van 29 november 2007<sup>135</sup> door het percentage zwaar en middelzwaar verkeer met een miliefactor (0,0081) te corrigeren.

Daar bleef het echter niet bij: los daarvan werden de percentages zwaar en middelzwaar verkeer substantieel omlaag gebracht. Een goed voorbeeld is de Cartesiusweg, waarmee het gelijknamige bedrijventerrein(!) ontsloten wordt. In het basiswerkblad 2005 (opgesteld voor de jaarrapportage 2005) werd een percentage zwaar verkeer ingevoerd van 0,030. In het basiswerkblad voor 2010 (D-9.10),<sup>136</sup> waarmee de effecten van het actieplan werden berekend, werd echter een percentage van 0,0049 ingevoerd. Ruim zes keer minder dus. Voor de Pijper-, Haydn- en Lessinglaan werd 0,0024 ingevoerd (0,010 in basiswerkblad 2005), voor de Overste den Oudenlaan 0,004 (0,015 in het basiswerkblad 2005), voor de Marnixlaan 0,004 (0,010 in het basiswerkblad 2005). Voor middelzwaar verkeer werd het percentage op de Pijper-, Haydn-, Lessinglaan en de Cartesiusweg teruggebracht van 0,030 naar 0,0081 en op de Marnixlaan van 0,015 naar 0,0081. Kortom, voorzover uit berekeningen was gebleken dat het invoeren in de hele stad succesvol was gebleken of in 2010 succesvol zou zijn, kwam dat voornamelijk door het bij de berekeningen gebruiken van substantieel verlaagde percentages zwaar en middelzwaar verkeer.

Het 'uitstralingseffect' van de milieuzone op wegen buiten de milieuzone werd, zoals eerder gemeld, in de *Afweging omvang milieuzone 2007* berekend op 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup>. De voor de Cartesiusweg voor invoering van de milieuzone gecorrigeerde percentages 0,0049 (zwaar) en 0,0081 (middelzwaar) leveren bij een berekening een NO<sub>2</sub>-concentratie op van 41 microgram/m<sup>3</sup> in 2010, terwijl die berekening bij de percentage 0,030 resp. 0,030 (zoals bij jaarrapportage 2005) een NO<sub>2</sub>-concentratie oplevert van 45,9 microgram/m<sup>3</sup>. Kortom, de voor invoering van milieuzone gecorrigeerde percentages vrachtverkeer leveren voor de Cartesiusweg een afname van de NO<sub>2</sub>-concentratie op van 45,9 – 41 = 4,5 microgram/m<sup>3</sup>, terwijl die volgens de *Afweging omvang milieuzone 2007* slechts 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup> zou zijn.<sup>137</sup>

132 In het onderzoeksrapport bij *Geen vuiltje aan de lucht*, p. 67 (juni 2011) schreef de Utrechtse Rekenkamer dat het effect van de maatregel sterk achterbleef bij de verwachtingen.

133 Productie 65.2 *Onderzoek naar de effecten van verkeersmaatregelen op de gezondheid van bewoners*.

134 Zie punt 15 en productie 51 *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok*, 15 januari 2008, p. 1-27.

135 Zie productie 59 Memorie van Antwoord van de gemeente, 29 november 2007.

136 Productie 116 basiswerkblad Utrecht West voor 2010 “actieplan NO<sub>2</sub>”.

137 Productie 117 Berekening uitgevoerd met CAR II versie 5.

21. In latere berekeningen (CAR II versie 7.0<sup>138</sup>) werd het effect van de milieuzone in 2010 berekend door de emissies van alle in Utrecht rijdende vrachtwagens waarmee gerekend werd te reduceren met een milieuzonefactor. Voor NO<sub>2</sub> middelzwaar (stagnerend en normaal) verkeer: 0,596, voor NO<sub>2</sub> zwaar (stagnerend en normaal) verkeer 0,829, voor fijnstof middelzwaar normaal verkeer: 0,566, voor fijnstof middelzwaar stagnerend verkeer: 0,481, voor fijnstof zwaar normaal verkeer: 0,802 en voor fijnstof zwaar stagnerend verkeer: 0,731.<sup>139</sup> Reductiefactoren die er dus van uitgaan dat de vrachtwagens die in heel Utrecht in 2010 zouden rondrijden, door het invoeren van de (kleine) milieuzone, veel minder fijnstof en NO<sub>2</sub> uitstoten dan de gemiddelde vrachtwagen in Nederland (waarop de standaard emissiefactoren voor 2010 waren berekend). Hoewel dit een minder grote overdrijving is dan de reductie die in het vorige punt werd behandeld, geeft het nog steeds een zeer forse overdrijving (minimaal 4 keer te veel) ten opzichte van de marginale afname van concentraties die in *Afweging omvang milieuzone 2007* staan (0,2-0,6 microgram/m<sup>3</sup> in de milieuzone en 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup> op de toevoerwegen buiten de milieuzone).

Laat men aannemen dat de NO<sub>2</sub>-emissie, dankzij de milieuzone, met factor 0,7125 (het gemiddelde van de verlaging met 0,596 en 0,829) zou kunnen worden verlaagd. Om het effect daarvan te berekenen, zou (zoals de gemeente aanvankelijk zelf ook deed) ook het percentage vrachtverkeer met een factor 0,7125 verlaagd kunnen worden. Dat zou dan op de Cartesiusweg niet meer 0,03 zijn, maar  $0,7125 \times 0,03 = 0,021375$ . Of men 0,03 invoert of 0,021375 scheelt in de berekening 1,6 microgram/m<sup>3</sup>. Dat is dus veel meer dan de 0,1-0,4 microgram/m<sup>3</sup> die in de eerder genoemde *Afweging omvang milieuzone 2007* werd genoemd (zie productie 117).

22. De milieuzone zou alleen een effect hebben op vrachtwagens die hun herkomst en bestemming in de binnenstad en het stationsgebied hadden (de milieuzone). De milieuzone werd geacht een 'uitstralings-effect' te hebben, doordat vrachtauto's die naar en van de milieuzone gaan op de routes van en naar de milieuzone ook minder vervuilen. Vrachtwagens echter die hun herkomst of bestemming niet in de milieuzone hebben, zouden echter geen 'last' hebben van de milieuzone. Vrachtwagens van en naar de bedrijventerreinen Cartesiusweg, Overvecht, Lage Weide, Wetering, Oudenrijn, Haarrijn, Strijkviertel, Uithof, Kanaleneiland, van en naar de grote wijkwinkelcentra en van en naar de kantoorlocaties Rijnsweert en Papendorp, die niets in het stadscentrum te zoeken hebben, zouden niet worden onderworpen aan de restricties van de milieuzone. Niettemin werd de milieuzonereductie ook toegepast op het vrachtverkeer dat zijn herkomst of bestemming niet in de milieuzone had. Zie onderstaande voorbeeld. Hetzelfde is te zien bij berekeningen die zijn uitgevoerd voor het *ontwerp ALU 2008* voor 2010 en 2015. De milieuzonereductie werd zelfs toegepast bij berekeningen voor 2006 toen die de milieuzone nog ingesteld moest worden (1 juli 2007).<sup>140</sup>

De vrachtwagens van en naar het bedrijventerrein Cartesiusweg zijn een goed voorbeeld. Denk bijvoorbeeld aan het grote VdWal Internationaal transportbedrijf. Komt nooit in het centrumgebied. Bereikt het bedrijventerrein vanaf de A2 via de Verlengde Vleutenseweg, Thomas a Kempisweg of via de de Pijper-, Haydn-, Lessinglaan en de Spinozaweg. Voor vrachtwagens op de Cartesiusweg, Thomas a Kempisweg, PHL-laan, Spinozaweg en de Verlengde Vleutenseweg werd en wordt niettemin de milieureductie op emissies toegepast.

---

138 CAR II versie 7.0 werd in het voorjaar 2008 beschikbaar gesteld.

139 Productie 111 basiswerkblad 2010 *Schone bussen & milieuzone* (voorblad). Uit het feit dat het om een berekening gaat op basis van CAR II versie 7.0 kan opgemaakt worden dat de berekening in het voorjaar van 2008 werd gemaakt. De datum (14-4-2009) is de datum waarop het werkblad werd geprint.

140 Productie 118 Voorbladen basiswerkbladen 2006, 2010 en 2015, berekend met CAR 6.11 ten behoeve van het *ontwerp ALU 2008*.

23. Conclusie: het aan de milieuzone toegeschreven effect werd ronduit bedrieglijk voorgesteld door bij het berekenen ervan van substantieel verlaagde percentages zwaar en middelzwaar verkeer uit te gaan en in latere berekeningen uit te gaan van een milieuzonereductie op de emissies van vrachtverkeer die niet alleen veel te groot was (in het voorbeeld van de Cartesiusweg minstens vier keer te groot), maar bovendien ook werd toegepast op vrachtverkeer dat zijn herkomst en bestemming helemaal niet in de milieuzone had. Alsof de milieuzone voor de hele stad was ingevoerd, terwijl in 2007 juist was besloten om dat niet te doen en de milieuzone niet groter te nemen dan het centrumgebied. Het effect van de milieuzone werd voor 2006 zelfs berekend over de hele stad, terwijl die een jaar later werd ingevoerd. De milieuzone werd zoals gezegd met flinke vertraging (1 maart 2008, zie punt 19) in de praktijk gebracht.

Kortom, dat (zoals in het *ontwerp ALU 2008*, p. 20 stond) "De invoering van de huidige milieuzone heeft een snellere verschoning van het vrachtverkeer tot gevolg dan op basis van landelijke trends zou worden verwacht", waarbij onmiskenbaar de ervaringen tot dan toe werden beschreven, moet inderdaad als bedrieglijk worden gekwalificeerd

#### *Verschonen bussen*

24. Het *ALU 2006* (p. 6) vermeldt "invoering van schonere bussen" als een zeer belangrijke maatregel met een groot effect. Zoals eerder is uiteengezet (zie punt 14), was er van een maatregel met een groot effect geen sprake en was dat in 2007 (toen het *ontwerp ALU 2008* werd opgesteld) al bekend. Zie de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 december 2007, waarin werd gerefereerd aan het TNO-rapport uit november 2007. Daarin werd gewezen op de relatief hoge NO<sub>2</sub>-uitstoot van de VDL Ambassador-bussen tot de aankoop waarvan in maart 2008 werd besloten.<sup>141</sup> Dat de aanschaf van die bussen ten tijde van het opstellen van het *ontwerp ALU 2006* nog niet vaststond, is geen excuus. Het excuus doet immers niet af aan de conclusie dat het effect van de maatregel destijds niet hard kon worden gemaakt en dus niet verdisconteerd mocht worden in de berekeningen van de NO<sub>2</sub>-overschrijding.

#### *Verplaatsing touringcarterminal*

25. Het verplaatsen van de touringcarterminal van het Jaarbeursplein (bij het Centraal Station) naar de rand van de stad (langs de A2) zou een dubbel effect hebben, aldus het *ALU 2006* (p. 40). Doordat de bussen een standplaats zouden krijgen bij het Randstadspoorstation Lage Weide (dat zou gepland zijn voor 2008), zouden ze niet meer door het centrum naar het station hoeven te rijden. Maar bovendien zou de luchtkwaliteit op het Jaarbeursplein verbeteren. Aldus de toelichting. Er mocht echter niet van worden uitgegaan dat het Randstadspoorstation Lage Weide er zou komen. Het is er namelijk nog steeds niet. De touringcarterminal werd in april 2008 verplaatst naar een parkeerterrein langs de A2. Reizigers die per trein naar Utrecht komen om gebruik te maken van de touringcars moeten dus eerst met de stadsbus naar de nieuwe terminal. De verplaatsing levert per saldo dus niets op. Wat niet in het *ALU 2006* stond, was dat de touringcars hun opstapplaats op het Jaarbeursplein bij het Centraal Station moesten opgeven om plaats te maken voor streekbussen. In plaats van 160 touringcars per week, wordt de lucht op het Jaarbeursplein sinds april 2008 vervuild door 2051 streekbussen per week. De 'maatregel', die ook in het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Lucht-*

---

<sup>141</sup> Zie productie 61 Brief staatssecretaris 18 december 2007 n.a.v. vragen Roemer over uitstoot Ambassador en productie 60 TNO-rapport.

*luchtkwaliteit Utrecht* wordt vermeld,<sup>142</sup> werd gepresenteerd als maatregel voor het NSL om de Europese Commissie wijs te maken dat Utrecht alle zeilen bijzet om de luchtverontreiniging terug te dringen. Dat de touringcarterminal in werkelijkheid zou worden verplaatst om plaats te maken voor de OV-terminal, was al lang bekend. Deze zogenaamde maatregel had dus niets met luchtkwaliteit te maken<sup>143</sup> en het was dus bedrog om de verplaatsing te presenteren als een maatregel om de luchtkwaliteit op het Jaarbeursplein te verbeteren. De maatregel had bovendien een aanzienlijke verslechtering tot gevolg van de luchtkwaliteit op het Jaarbeursplein (2051 streekbussen ipv 160 touringcars).

#### *Afzuiging en filtering Daalsetunnel en (verlengde) tunnel Westplein*

26. Volgens het *ALU 2006* (p. 38) zou het Westplein worden omgevormd tot voetgangersgebied met daaronder een tunnel. Het bouwrijp maken zou in 2008 starten. “Deze maatregel is een cruciaal element in de planprocedures voor het Stationsgebied” en zou de overschrijding van de grenswaarden ter plaatse opheffen, aldus het *ALU 2006*. De maatregel wordt ook vermeld in het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* (april 2008, p. 32)<sup>144</sup> en is vervolgens opgenomen in het NSL.<sup>145</sup> Toen het ontwerp *ALU 2008* werd opgesteld, was duidelijk dat in 2008 niet begonnen zou worden met het bouwrijp maken van de Westpleintunnel. De tunnel is er nog steeds niet en het is de vraag of die er nog komt. De tunnel bood volgens het *ALU 2006* de mogelijkheid de lucht te filteren. De maatregel werd in het *ALU 2006* vermeld (p. 6) als een “zeer belangrijke maatregel” met een “groot effect” (++). Daargelaten dat het filteren van tunnellucht in Nederland nog nergens voorkomt, omdat het (nog steeds) wordt beschouwd als een veel te kostbare maatregel, waren er in 2008 (het jaar waarin zou worden begonnen met het bouwrijp maken) nog geen concrete stappen gezet (geen ontwerp-bestemmingsplan en zelfs geen programma van eisen) die nodig waren om de bouw van de tunnel ergens na 2010 mogelijk te maken. Er bestonden destijds overigens ook geen plannen om de lucht in de Daalsetunnel te filteren, dat is ook nog steeds niet gebeurd en ook het voornemen is er niet. De maatregelen Westpleintunnel en filteren van de Westpleintunnel en de Daalsetunnel werden dus in het *ALU 2006*, het ontwerp *ALU 2008*, het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* en later in het NSL opgenomen als een “zeer belangrijke maatregel” met “groot effect”, terwijl er in het geheel geen concreet zicht was op de realisering ervan. De voorstelling van zaken in genoemde actieplannen dat er een Westpleintunnel zou komen en dat de Westpleintunnel en de Daalsetunnel zouden worden gefilterd was een ronduit bedrieglijke voorstelling van zaken.

#### *Aanscherpen parkeerbeleid*

27. Volgens het *ALU 2006* (p. 7) was het aanscherpen van het parkeerbeleid een “belangrijke maatregel” met een “significant effect”. Parkeertarieven voor bezoekers zouden verhoogd worden, de zone voor betaald parkeren zou worden uitgebreid. Ook zou er (in de woorden van het *ALU 2006*) onderzoek plaatsvinden naar en, indien wenselijk, uitvoering worden gegeven aan een restrictiever

142 Zie productie 63 Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht (april 2008), bijlage 6.

143 Productie 66 Nieuwsbrief Randstadspoor juni 2005. In de nieuwsbrief wordt al melding gemaakt van de situering van de touringcarterminal bij het toekomstige station Lage Weide.

144 Zie productie 63 (Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht)

145 Productie 67 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, juli 2008 (Bijlage p. 150-155). Uit het maatregelenoverzicht blijkt overigens ook dat de lucht in de Daalsetunnel zou worden behandeld (jaar van implementatie 2010-2012) en dat de zuidelijke tunnelmond Stadsweg zou worden vormgegeven en dat ook daar de lucht behandeld zou worden (dan wel gecontroleerde ventilatie). Noch van het een, noch van het ander is tot op heden sprake.

beleid met betrekking tot de uitgifte van (A) parkeervergunningen voor tweede auto's van bewoners in de eerste schil rond de binnenstad alsmede (B) met betrekking tot tweede en volgende parkeervergunningen voor bedrijven in de binnenstad. Voorts zou onderzoek plaatsvinden naar en, indien wenselijk, uitvoering worden gegeven aan een restrictiever of gedifferentieerder beleid met betrekking tot parkeervergunningen voor vuile auto's (minder dan EURO 4 of zonder roetfilter). Tenslotte voorzag de maatregel in het opheffen van parkeerplaatsen op het Stadhuisplein en het Janskerkhof (100 parkeerplaatsen). De bedoeling van deze maatregel zou zijn het autoverkeer richting binnenstad minder aantrekkelijk te maken.

28. Het uitgiftebeleid voor parkeervergunningen is sinds 2001 niet gewijzigd: in de binnenstad 1 parkeerplaats per woning, in de schil rond de binnenstad maximaal 2 parkeerplaatsen per woning. Voor bedrijven is het aantal uit te geven vergunningen (nog steeds) afhankelijk van het aantal full-time medewerkers en het aantal vierkante meters bedrijfsvloeroppervlak. Het aantal straatparkeerplaatsen wordt (nog steeds) zo veel mogelijk afgestemd op de behoefte. In 2007 vond eenmalig een substantiële tariefsverhoging plaats voor het straatparkeren in en rond het centrum.<sup>146</sup> De tarieven van parkeergarages in en aan de rand van de binnenstad (goed voor 3.862 parkeerplaatsen + 5.800 parkeerplaatsen bij de Jaarbeurs, totaal 9.662) gingen echter niet mee omhoog, waardoor het effect van de tariefsverhoging voor straatparkeren niet de beoogde afname was van het verkeer, maar een verschuiving van het straatparkeren naar parkeren in parkeervoorzieningen. Het *Structuurplan Stationsgebied Utrecht 2006* (productie 53, p. 30-37) voorzag in een uitbreiding met nog eens 2.500 openbare parkeerplaatsen, waaronder de uitbreiding van de Vredenburggarage van 325 naar 1.000 parkeerplaatsen en parkeervoorzieningen voor 1.500 parkeerplaatsen aan de westzijde van het station (Van Zijstweg). Het aantal parkeerplaatsen waarvoor de tarieven niet werden of zouden worden verhoogd (omdat de exploitatie niet in handen is van de gemeente) zou dus toenemen van 9.662 naar 12.162. “Daarnaast wordt een aantal exclusieve parkeerplaatsen toegevoegd voor woningen, casino, hotel. Kantoren dienen in hun eigen parkeerbehoeften te voorzien.” Aldus het structuurplan (p. 37). Op grond van de in het structuurplan genoemde parkeernormen en de in het structuurplan geplande toevoeging van woningen, kantoren, hotels e.d. zouden er nog eens ruim exclusieve 4.000 parkeerplaatsen worden gerealiseerd bovenop de geplande aantal van 2.500 parkeerplaatsen.<sup>147</sup>

29. Gelet op de geplande omvangrijke uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen waarin het structuurplan voorzag (die ten onrechte niet in het *ontwerp ALU 2008* wordt genoemd), kan niet van een aanscherping van het parkeerbeleid worden gesproken. De effecten van de eenmalige tariefsverhoging voor straatparkeren, de uitbreiding van de zone voor vergunningenparkeren (aantallen uit te geven parkeervergunningen voor bedrijven afhankelijk van vierkante meters bedrijfsvloeroppervlak en het aantal full-time medewerkers!) en het opheffen van 100 parkeerplaatsen op het Janskerkhof en het Stadhuisplein vallen daarbij in het niet. Van een differentiëring van parkeertarieven naar de mate van vervuiling (of van een onderzoek daarnaar) was toen het *ontwerp ALU 2008* vastgesteld werd nog geen sprake. De voorstelling van zaken dat het bij de aanscherping van het parkeerbeleid om een “belangrijke maatregel” zou gaan met een “significant effect” was dus onjuist en moet op grond van de destijds beschikbare kennis beschouwd worden als misleidende voorlichting.

146 In de binnenstad werd het tarief verhoogd van 2,67 naar 3,85 euro. In 2008 werd het 3,95, in 2009 en 2010 werd het 4,10 euro en in 2011 werd het 4,18. Het tarief voor parkeergarages in en rond de binnenstad ging niet mee omhoog.

147 Kees van Oosten, *Gebakken lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland: over de versoepeling van de regelgeving en het schoonrekenen van de lucht*, 2012, p. 97-99.



### *Selectief bevorderen doorstroming*

30. Het selectief bevorderen van doorstroming zou een effect hebben dat het midden houdt tussen significant en groot (+/++). Het gaat om “groene golven Brilledreef, verbinden groene golven Marnixlaan met Thomas a Kempisweg (St. Josephlaan - Cartesiusweg), groene golf Beneluxlaan (24 Oktoberplein - Europaplein), groene golf Socrateslaan - 't Goylaan (Europaplein - 't Goylaan), Lessinglaan - Haydnlaan, verkeerslichten E. Meijsterlaan buiten spits uitschakelen en oversteek versmallen, dosering Weerdsingel” (*ALU 2006*, p. 36). De auteur van het *ontwerp ALU 2008*) wees er echter in het personeelsorgaan *utrEcht* terecht op dat een groene golf niets oplost: “Want dat geeft weer op andere plekken stagnatie van het verkeer.”<sup>148</sup> De maatregel 'selectief bevorderen doorstroming' blijkt dus, ook naar het oordeel van de auteur van het *ontwerp ALU 2008* zelf, niets om het lijf te hebben en ten onrechte als significante maatregel met groot effect te zijn vermeld.

### *Infrastructurele maatregelen*

31. “Als onderdeel van de ontwikkeling van het Stationsgebied Utrecht zullen diverse infrastructuurele maatregelen worden getroffen. Hiermee zullen verkeersstromen worden gewijzigd en wordt de doorstroming verbeterd, waarmee de luchtkwaliteit in het gebied vooruit gaat.” Aldus het *ALU 2006* (p. 38). Genoemde “maatregelen” worden omschreven als “Weg der Verenigde Naties - Overste den Oudenlaan (2007),” “tracé van Zijstweg - Koningin Wilhelminalaan (tweede helft 2008)” en “aansluiting Croeselaan - Graadt van Roggenweg (2010)”.<sup>149</sup> De voorstelling van zaken dat het hier om een maatregel ging om de luchtkwaliteit te verbeteren (die in 2007 zou worden geïmplementeerd) is zeer bedrieglijk. Deze infraprojecten worden genoemd in het *ALU 2006* (p. 23) namelijk genoemd om de autobereikbaarheid van het stationsgebied te verbeteren en het zijn dus helemaal geen luchtkwaliteitsverbeterende maatregelen. Overigens stond helemaal niet vast dat de projecten in uitvoering zouden worden genomen (ze zijn nog steeds niet in uitvoering genomen). Ze worden overigens voor het eerst genoemd in het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied* (5 november 2003).<sup>150</sup> Ze worden ook genoemd in de zogenaamde Bilaterale Intentie Overeenkomsten (BIO's) met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne.<sup>151</sup>

“Partijen onderkennen dat een goede fysieke bereikbaarheid van het Plangebied voor alle vervoersmodaliteiten, in het bijzonder de auto, alsook expeditiemogelijkheden zowel tijdens de herontwikkelingsfase en de bouwfase alsook na de voltooiing daarvan, essentieel is voor de door HC te realiseren ontwikkelingen en alsmede leidend is in de bepaling van haar investeringsstrategie. De gemeente heeft haar beleid ten aanzien van de bereikbaarheid van het Plangebied vastgelegd in beleidskaders (o.a. Parkeernota van de Gemeente, Bereikbaarheidsvisie Stationsgebied, Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied).” (BIO Hoog Catharijne 2004)

“De gemeente wordt verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen ten aanzien van het oplossen van knelpunten in het omliggende weggennet van het plangebied, overeenkomstig het in bijlage 11 opgenomen “Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied” en “Uitvoeringsplan Utrecht-West”. (BIO Jaarbeurs 2004)

32. Bovengenoemde infrastructuurele maatregelen worden ook genoemd in het *Definitief Integraal*

148 Zie productie 28 (Interview met de auteur in het personeelsorgaan *utrEcht*, juni 2007).

149 In het NSL worden de maatregelen zonder toelichting omschreven als “infrastructuurele maatregelen centrumgebied” gericht op doorstroming (jaar van implementatie 2007). Zie productie 67 p. 150-155.

150 Zie productie 54 *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied 2003*

151 Zie productie 55 Het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied* is als bijlage 9 opgenomen in de Bilaterale Ontwikkelingsovereenkomst (BOO) Jaarbeurs en als bijlage 12 in de BOO Vredenburg van 3 maart 2006.

*Plan van Eisen (IPVE) voor de Reconstructie Tracé van Zijstweg, Overste den Oudenlaan, Koningin Wilhelminalaan* (november 2005),<sup>152</sup> waarin nog steeds wordt uiteengezet dat het om capaciteitsuitbreiding gaat die nodig is in verband met de snel groeiende automobilititeit en de grote gebiedsontwikkeling in Utrecht (Leidsche Rijn en het stationsgebied). Met betrekking tot de luchtkwaliteit wordt gemeld (p. 11) dat een eerste globale verkenning aantoonde dat die ter plaatse van het project “na uitvoering van het project” niet zal voldoen aan de huidige Europese norm voor fijnstof. In het *ALU 2006* worden deze infrastructurele plannen, die kort tevoren met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne werden afgesproken om hun autobereikbaarheid ook in de toekomst te garanderen, gepresenteerd als maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Ook het in het *ALU 2006* presenteren van de met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne overeengekomen autobereikbaarheidsprojecten als maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren dient als bedrog te worden gekwalificeerd.

#### *In-betekenende-mate-projecten*

33. In het *ontwerp ALU 2008* (productie 49) worden tien IB-projecten vermeld. Dat zijn projecten die de luchtkwaliteit 'in betekenende mate' verslechteren. Projecten die de concentratie NO<sub>2</sub> of fijnstof met meer dan 3% van de grenswaarde verhogen, worden geacht in betekenende mate bij te dragen aan de luchtvervuiling.<sup>153</sup> In de praktijk komt dat neer op een verslechtering van 1,2 microgram/m<sup>3</sup>. Het NSL is bedoeld voor deze IB-projecten. Doordat ze deel uitmaken van het NSL en geacht worden door NSL-maatregelen te worden gecompenseerd, hoeven ze niet meer afzonderlijk aan de regelgeving te worden getoetst en kan er ook geen beroep meer tegen worden ingesteld.

34. Wat het berekende, althans geraamde effect is van de IB-projecten die in het *ontwerp ALU 2008* (Bijlage 1) worden vermeld, valt uit het *ontwerp ALU 2008* niet op te maken. Enige informatie daarover geeft het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* (RSLU) van de provincie (“Dat lucht op!”), vastgesteld op 15 april 2008.<sup>154</sup> Daarin treft men bijvoorbeeld het project *Ontsluiting Utrecht-West* aan, dat ook wordt genoemd in bijlage 1 van het *ontwerp ALU 2008* en in het NSL (Bijlage, p. 198).<sup>155</sup> Dat project houdt in: vergroting van de capaciteit van de Overste den Oudenlaan, aanleg van de ontsluitingswegen NOUW 1 en NOUW 2, reconstructie van twee belangrijke kruispunten en de aanleg van de fly-over 24 Oktoberplein. Het geraamde effect wordt in het RSLU (Bijlage 3) omschreven als “andere verdeling verkeer en minder stagnatie”. Het te ramen effect behelsde echter ook, maar dat werd zeer ten onrechte niet vermeld, een (forse) toename van het autoverkeer en een daarmee gepaard gaande (forse) verslechtering van de luchtkwaliteit. Het project was niet voor niets als een IB-project aangemeld: dat impliceert immers dat het 'in betekenende mate' een verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg zou hebben.

35. Het effect omschrijven als “andere verdeling verkeer en minder stagnatie” impliceert dat het project geacht wordt geen negatieve gevolgen te hebben voor de luchtkwaliteit. Een andere verdeling van verkeer betekent immers geen toename van verkeer en een afname van stagnatie heeft een afname van emissies tot gevolg. Bij de berekening van concentraties is de mate van stagnatie im-

---

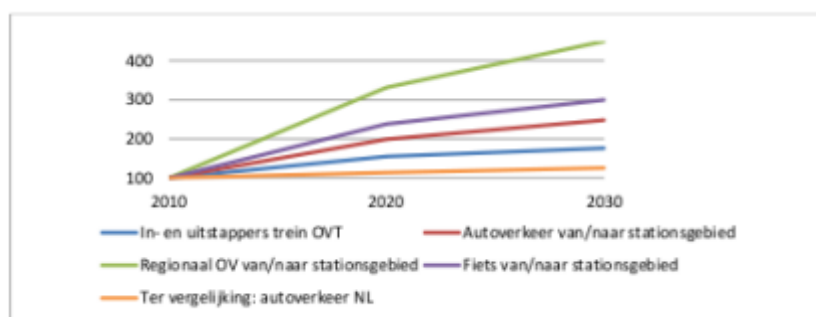
152 IPVE reconstructie tracé van Zijstweg, Overste den Oudenlaan, Koningin Wilhelminalaan (2005).

153 Besluit niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), artikel 2.

154 Zie productie 63 *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht*, 15 april 2008.

155 Productie 69 IB-projecten (Utrecht) NSL Bijlage juli 2008, p. 197-199.

mers een belangrijke factor.<sup>156</sup> Dat het hier om een project gaat dat geen negatieve gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit is een bedrieglijke voorstelling van zaken. De bedoelde reconstructies en uitbreiding maken deel uit van een programma om de groei van het autoverkeer de komende decennia mogelijk te maken en zitten deels ook in het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied* (zie punt 31). Volgens het *Aanvullend MER Stationsgebied*<sup>157</sup> van Arcadis (2007) worden de NOUW1, NOUW 2, de reconstructies Majellaknoop en 23 Oktoberplein in het beleidsstuk *Bereikbaarheid Utrecht West (2002)* genoemd om de bereikbaarheid van onder andere het Stationsgebied met de auto te waarborgen, waarvan ook de bereikbaarheid voor auto's vanuit de nieuwe wijk Leidsche Rijn van belang wordt gevonden. Ze worden ook genoemd in de *Bereikbaarheidsvisie (2003)*,<sup>158</sup> bijlage bij het Masterplan Stationsgebied, en worden daar uitdrukkelijk gepresenteerd als reconstructies om de capaciteit uit te breiden om de autobereikbaarheid van het Stationsgebied ook in de toekomst te garanderen. Dat het hier bepaald niet (alleen) om een “andere verdeling en minder stagnatie” gaat, blijkt uit de in 2012 verschenen MIRT-studie *Regio in beweging*.<sup>159</sup> Ook al zouden er maatregelen worden genomen om het autoverkeer in de binnenstad terug te dringen en al zou er een afname van het autoverkeer zijn als gevolg van het Het Nieuwe Werken, dan nog zou er door de ontwikkelingen in het Stationsgebied sprake zijn van een “zeer forse groei” van het autoverkeer. Aldus het MIRT-rapport. “Ook als de daadwerkelijke ontwikkelingen minder fors blijken te zijn dan in deze prognoses is er nog sprake van een extreme ontwikkeling en dat in een gebied dat nu al overbelast is.” Uit de grafiek waarmee de beschouwing in het MIRT-rapport wordt geïllustreerd, blijkt dat er tussen 2010 en 2020 gerekend moet worden met een verdubbeling van het autoverkeer van en naar het stationsgebied.



Figuur 14: Reizigersprognoses van en naar het stationsgebied (2010=100)

Kortom, het IB-project Ontsluiting Utrecht-West (vergroting van de capaciteit van de Overste den Oudenlaan, aanleg van de ontsluitingswegen NOUW 1 en NOUW 2, reconstructie van twee belangrijke kruispunten en de aanleg van de fly-over 24 Oktoberplein) bestaat uit belangrijke capaciteitsuitbreidingen van het wegennet in Utrecht-West, die het mogelijk moeten maken de forse groei van het autoverkeer op te vangen waar met het ontwikkelen en vaststellen van de stationsplannen voor gekozen is. De voorstelling van zaken dat deze uitbreidingen het verkeer slechts op een andere ma-

156 Productie 70 *Emissiefactoren niet-snelwegen* 2010. Bij 'stagnerend verkeer' wordt de uitstoot van fijnstof en stikstofdioxide geacht veel hoger te zijn dan bij 'normaal stadsverkeer'. Voor personenwagens bij 'stagnerend verkeer' moet worden gerekend met 0,16 gram/km en voor 'normaal stadsverkeer' met 0,10 gram/km NO<sub>2</sub>.

157 Productie 123 *Aanvullend MER Stationsgebied*, p. 26.

158 Productie 125 *Bereikbaarheidsvisie, bijlage bij het Masterplan Stationsgebied Utrecht* 2003, p. 23-29.

159 Productie 124 *MIRT Regio in beweging* 2012, p. 18.

nier zouden verdelen is bedrieglijk, want zonder deze forse uitbreidingen zou de fysieke ruimte ontbreken voor deze forse groei.

In het *ontwerp ALU 2008*, het *Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Utrecht* en het NSL wordt dit project dus zeer ten onrechte gepresenteerd als project dat geen negatieve gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. En dus hebben deze programma's een zeer geflatteerde uitkomst. De gemeente is het inmiddels kennelijk eens met die kritiek, want in de gemeentelijke monitoringsrapportage 2011 staat (p. 59):<sup>160</sup> “Echter dit kan wel leiden tot een aanzuigende werking in verband met een afnemende reistijd voor die route.”

36. Resumerend: uit de bespreking van de belangrijkste maatregelen in het *ALU 2006* moet geconcludeerd worden dat er geen sprake kon zijn van belangrijke en zeer belangrijke maatregelen met een “significant” of “groot” effect en dat bepaalde infrastructurele plannen die gepland werden om de capaciteit van het wegennet te vergroten ten onrechte werden gepresenteerd als maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren (en ten onrechte gefinancierd zouden worden met gelden die bedoeld zijn om de luchtverontreiniging terug te dringen!). De bespreking van het IB-project *Ontsluiting Utrecht-West* leidt tot de conclusie dat er in de berekening een belangrijk infrastructureel project is meegenomen als zou dat in het geheel geen negatieve gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit.<sup>161</sup>

37. Ten aanzien van de maatregelen 'milieuzonering' en 'verschoning van de bussen' werd bovenstaande kritiek in 2011 grotendeels bevestigd door de Utrechtse Rekenkamer. In het onderzoeksrapport *Geen vuiltje aan de lucht* werd genoteerd: “De invoering van de milieuzone heeft de gemiddelde concentratie stikstofdioxide op wegvakken niet of nauwelijks beïnvloed” (p. 76) en “De maatregelen voor verschoning van het busbestand uit het *ALU 2006* zijn tot op heden beperkt uitgevoerd” (p. 62) en “bleek de gemeente op een gegeven moment te rekenen met een te optimistische uitstoot voor de bussen” (p. 59).

38. Kortom, het beeld dat in het *ontwerp ALU 2008* werd geschetst (waarop het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit wat Utrecht betreft gebaseerd was) als zouden de maatregelen in het *ALU 2006* zo effectief zijn dat de luchtkwaliteit al flink was verbeterd en, ondanks een tiental IB-projecten, nog veel meer zou verbeteren, zodat er voor 2015 nog maar een bescheiden restopgave was,<sup>162</sup> moet beschouwd worden als een in vele opzichten bedrieglijke voorstelling van zaken, kennelijk bedoeld om behalve de bevolking ook de Europese Commissie te misleiden, zodat ook de agglomeratie Utrecht voor derogatie in aanmerking zou komen (zie punt 16).<sup>163</sup> De vraag waarop nu

---

160 Productie 71 *Gemeentelijke monitoringsrapportage 2011*, p. 59.

161 Welke effecten (meer of minder microgrammen/m<sup>3</sup> fijnstof en stikstofdioxide) in het NSL aan de IB-projecten en maatregelen wordt toegeschreven, valt in het geheel niet na te gaan.

162 In het *ontwerp ALU 2008* (productie 49, p. 15) worden als resterende knelpunten genoemd: Noordelijke Randweg Utrecht (NRU), Daalsetunnel, Weerdsingel, Oudenoord, Catharijnesingel.

163 “Als Nederland onverhoopt deze derogatie niet verkrijgt zullen de in de Europese Richtlijn gegeven normen onverkort van toepassing zijn. Hierdoor kunnen ruimtelijke planprocedures, zoals de herstructurering van het Stationsgebied en de As Kanaleneiland ernstige vertraging oplopen.” Aldus het *ontwerp-ALU 2008* (productie 49), p. 2. De derogatie werd gegeven voor agglomeraties in Nederland die aan de voorwaarden voldeden en kon dus voor de agglomeratie Utrecht geweigerd worden, zoals er ook voor zone 9 (Heerlen/Kerkrade) een uitzondering werd gemaakt.

meer in detail wordt ingegaan is: hoe slaagden de deskundigen van de gemeente Utrecht erin een verbetering van de luchtkwaliteit te 'berekenen' die volgens het RIVM en de GG&GD Amsterdam in de periode 2000 tot 2008 (dus ook na de vaststelling van het *ALU 2006*) helemaal niet plaatsvond,<sup>164</sup> en bovendien onmogelijk kon plaatsvinden, gezien het feit dat van maatregelen sprake was (is) die, zoals in de punten 19-38 is aangetoond, niet of nauwelijks effectief waren of zouden (kunnen) zijn, ten onrechte als maatregel werden gepresenteerd – bijvoorbeeld omdat het in werkelijkheid om autobereikbaarheidsprojecten ging, omdat het er alleen maar om ging plaats te maken voor een streekbusterminal (de 'maatregel' verplaatsing touringcarterminal) of omdat het in werkelijkheid helemaal niet de bedoeling was de maatregelen voor 2010 of überhaupt te nemen (Westpleintunnel en de filtering van de Westplein- en Daalsetunnel) – en alleen bedoeld waren om derogatie in de wacht te slepen.

### **Geflatteerde berekeningen**

39. Jaargemiddelde concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> worden als regel vastgesteld met behulp van berekeningen. Die berekeningen moeten worden uitgevoerd volgens strikte regelgeving. Metingen dienen er in Nederland toe om modellen en berekeningsmethoden te ijken en trendmatige grootschalige ontwikkelingen in kaart brengen. Het RIVM heeft daarvoor meetstations. Op 52 plaatsen in het land wordt door het RIVM de concentratie NO<sub>2</sub> gemeten, op 48 plaatsen de concentratie fijnstof (PM10). Berekeningen worden uitgevoerd om op veel kleinere schaal, langs rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen, te beoordelen of de luchtkwaliteit aan de grenswaarden voldoet en concentraties voor komende jaren te voorspellen, o.a. om de effecten vast te stellen van de voorgenomen projecten.

40. Door de gemeente Utrecht werd en wordt het CAR-rekenmodel gebuikt,<sup>165</sup> een door de minister erkend rekenmodel. Voor elk wegvak moeten gegevens worden ingevoerd. Het betreft het aantal voertuigen per etmaal (intensiteit), de gemiddelde snelheid van de voertuigen, de voertuigverdeling (aandeel middelzware en zware voertuigen en bussen), het wegtype (smal, breed, met of zonder bebouwing), de bomenfactor (veel bomen verhinderen het wegwaaien van verontreinigde lucht), de afstand van het rekenpunt tot de wegas en de emissie per categorie voertuig. De gemeente gebruikt niet het CAR-model zelf (aanvankelijk verkrijgbaar op een diskette en daarna te downloaden bij Infomil/VROM), maar een rekenprogramma (spreadsheet) dat daaraan zou zijn ontleend. De gemeente weigert dat spreadsheetprogramma ter inzage te geven, zodat niet het kan worden geverifieerd en zodat niet achterhaald kan worden waarom het niet altijd dezelfde uitkomsten geeft als het CAR-rekenmodel zelf.<sup>166</sup>

41. Toekomstige intensiteiten worden berekend met een verkeersrekenmodel. Voor het huidige jaar waren ze doorgaans gebaseerd op (niet-representatieve) eendagstellingen (tussen 07:00 en 19:00 uur) of min of meer intuïtief geschat. De voertuigverdeling en gemiddelde snelheid (en stagnatie) worden niet op tellingen en metingen gebaseerd en evenmin door schatten (in de serieuze betekenis

---

164 Productie 72 RIVM, *Korte-termijn trend in NO<sub>2</sub> en PM10 concentraties op straatstations van LML*, 2008, p. 3.

Productie 73 RIVM, *Jaaroverzicht Luchtkwaliteit 2003-2006*, p. 47, 58 en 59.

165 CAR staat voor *Calculation of Air pollution from Road traffic*.

166 Productie 130 Besluit op bezwaar 22 maart 2011 “Ter informatie wijzen wij u erop dat het door u gevraagde spreadsheetprogramma niets meer is dan een verwerking in Excel van de Bijlage 1 bij de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 opgenomen formules inzake Standaardrekenmethode 1. Wij menen dat een ieder op basis van deze Regeling een dergelijk Excel-programma in elkaar zou kunnen zetten” (p.4)

die daaraan in de statistiek wordt gegeven, dus met gebruikmaking van schattingsmethoden). Hoe die 'gegevens' wel worden vastgesteld, is onduidelijk. Aangenomen moet worden dat de (luchtkwaliteits-)deskundige deze invoergegevens kiest zoals hij verwacht (of hoopt) die te zullen waarnemen als hij zou gaan tellen of meten. Het gebruik van een eigen spreadsheetprogramma in plaats van het geautoriseerde CAR-rekenmodel en het zonder tellen en meten vaststellen van invoergegevens maken het eenvoudig om concentraties zo te berekenen dat zij het succes van de gemeentelijke aanpak aantonen en voor de onderbouwing van beleidskeuzes gebruikt kunnen worden. Aldus berekende concentraties zijn uiteraard, zoals ook uit het navolgende blijkt, uiterst onbetrouwbaar.

42. Hoewel het RIVM in 2007 rapporteerde dat NO<sub>2</sub>-concentraties op straatlocaties tussen 2000 en 2006 niet waren afgenomen (er zou zelfs sprake zijn van een niet-significante stijgende trend),<sup>167</sup> lieten de berekeningen van de gemeente Utrecht tussen 2002 en 2006 een daling zien.<sup>168, 169</sup> Zie tabel 2.

Tabel 2: NO<sub>2</sub>-concentraties volgens jaarrapportage 2002 en volgens basiswerkblad 2006

|                       | Jaarrapportage 2002 | Basiswerkblad 2006 |
|-----------------------|---------------------|--------------------|
| Kinglaan v1/tL        | 69,6                | 56,3               |
| Lessinglaan v1/sL/rL  | 53,9                | 50,2               |
| Josephlaan 3B         | 53,5                | 48,9               |
| Westplein v1/sR/rR    | 58,1                | 50,9               |
| Daalsetunnel v3/sR/rR | 54,3                | 53                 |

Ook wat fijnstof betreft lieten de RIVM-metingen geen verbetering zien. In het *ontwerp ALU 2008* (p. 2) wordt gesuggereerd dat er sprake zou zijn van een afname van concentraties en dat die mede te danken zou zijn aan de succesvolle aanpak van de luchtkwaliteit. “De gemeente heeft de afgelopen jaren alle zeilen bijgezet om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het gemeentelijk Luchtkwaliteitsplan 2002-2010, het Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan, maar ook het ALU 2006 (...) zijn ambitieus in uitvoering genomen.” Overigens ligt ook in het standpunt, dat nog op 29 november 2007 door de gemeente naar voren werd gebracht (zie punt 7), dat geen nader plan van aanpak nodig was om in 2010 aan de normen te voldoen, besloten dat de concentraties dankzij succesvol beleid werden teruggedrongen.

43. Berekeningen die uitwijzen dat er in 2015 nog maar een bescheiden restopgave is, terwijl de maatregelen waaraan die verbetering te danken zou zijn nauwelijks effectief kunnen zijn (zoals in het voorgaande is aangetoond), roepen wantrouwen op. Dat wantrouwen rijst ook bij een vergelijking van de vooruitberekeningen voor 2015 van het *ontwerp ALU 2008* met die welke werden uit-

167 Zie productie 73 RIVM *Jaaroverzicht Luchtkwaliteit 2003-2006*, p. 47, 58 en 59.

168 Productie 75.1 *Jaarrapportage 2002* (de eerste rapportage die na vaststelling van het Besluit luchtkwaliteit 2001 werd opgesteld).

169 Productie 75.2 Basiswerkblad 2006. De jaarrapportage bevat alleen wegen waar van overschrijding sprake zou zijn van de voor 2006 geldende plandrempel. Het basiswerkblad (D-12.06) werd verkregen na een WOB-verzoek om inzage van de berekeningen die voor het ontwerp-ALU 2008 waren gebruikt. In verband met de omvang bevat de productie alleen de relevante bladzijden.

gevoerd voor de *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord*.<sup>170</sup> Beide werden op 15 januari 2008 vastgesteld. De verschillen zijn aanzienlijk.

Tabel 3: NO<sub>2</sub>-concentraties in 2015, berekend op 15 januari 2008 in *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord*, respectievelijk *ontwerp ALU 2008* (inclusief ALU-maatregelen)

|                       | Woon-winkelblok 2008 | ontwerp ALU 2008 |
|-----------------------|----------------------|------------------|
| Kinglaan v1/tL        | 58,2                 | 39               |
| Lessinglaan v1/sL/rL  | 46,1                 | 36,4             |
| Josephlaan 3B         | 43,1                 | 37,6             |
| Westplein v1/sR/rR    | 47                   | 35,8             |
| Daalsetunnel v3/sR/rR | 51,3                 | 37,3             |
| Weerdsingel v1/sL     | 57                   | 44,4             |

44. Belangrijk is het om erop te wijzen dat ook de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* uitging van de invoering van milieuzonering en het verschonen van de bussen (p. 16-17). Dat kan het verschil tussen de berekende concentraties in de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* en het *ontwerp ALU 2008* dus niet verklaren.<sup>171</sup> Het meest aannemelijk is de cynische veronderstelling dat de vooruitberekening van de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* werd opgesteld om te laten zien dat het project voldeed aan het Besluit luchtkwaliteit 2005 (er hoefde slechts te worden aangetoond dat er per saldo geen verslechtering zou optreden), terwijl het *ontwerp ALU 2008* werd opgesteld om de Europese Commissie ervan te overtuigen dat in 2015, behoudens een kleine restopgave, aan de norm van 40 microgram/m<sup>3</sup> zou worden voldaan. Met informatie in de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* dat er in 2015 op de Kinglaan (wegvak 1) nog een concentratie van 58,2 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> zou zijn, kon men moeilijk bij de Europese Commissie aankomen. Het aanzienlijke verschil tussen de beide vooruitberekeningen laat er geen twijfel over bestaan dat er met de invoergegevens werd gemanipuleerd om de rekenuitkomsten in overeenstemming te brengen met ge-meentelijke beleidsdoelstellingen (niet van gezondheidsbeleid uiteraard, maar van ruimtelijk en verkeersbeleid) en het streven om de Europese Commissie akkoord te doen gaan met derogatie. Zonder het fors omlaag rekenen van de concentraties voor 2015 zou derogatie een illusie zijn. “Hierdoor [het niet krijgen van derogatie, SSLU] kunnen ruimtelijke planprocedures, zoals de herstructurering van het Stationsgebied en de As Kanaleneiland ernstige vertraging oplopen,” aldus het *ontwerp ALU 2008* (p.2).

#### *Intensiteiten*

45. Een belangrijk invoergegeven bij de berekening van luchtkwaliteit is het aantal voertuigen per etmaal. Verschillen tussen berekende concentraties zijn daar vaak op terug te voeren. Dat geldt voor

170 Productie 76 *Geactualiseerde luchtrapportage Woonwinkelblok Vredenburg-Noord* 15 januari 2008, Bijlage 2B

171 Zowel de berekening van de Woon-winkelrapportage als die voor het ontwerp ALU 2008 werden uitgevoerd met de CAR-versie 6.1.1 en dus met dezelfde emissiefactoren.

het verschil tussen 2003<sup>172</sup> en 2006<sup>173</sup> (tabel 4), maar ook voor de verschillen tussen de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* en het *ontwerp ALU 2008* (tabel 5). Voor het *ontwerp ALU 2008*<sup>174</sup> werden weer andere intensiteiten gebruikt dan voor de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord*.<sup>175</sup> De verschillen zijn aanzienlijk en wat betreft de intensiteiten voor 2003 en 2006 onaannemelijk voor een groeiende stad als Utrecht.

Tabel 4: etmaalintensiteiten volgens de jaarrapportages 2003 en 2006

|                | Jaarrapportage 2003 | Jaarrapportage 2006 |
|----------------|---------------------|---------------------|
| Kinglaan v1/fL | 46.000              | 35.000              |
| Vvleut v5/sR   | 31.000              | 24.500              |
| Cath v6/sR     | 15.000              | 10.000              |
| Westplein      | 33.000              | 29.500              |
| Weerdsingel    | 23.000              | 18.000              |

Tabel 5: etmaalintensiteiten in 2015 per wegvak volgens de *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* (2008), respectievelijk het *ontwerp ALU 2008* (inclusief ALU-maatregelen)

|           | Woon-winkelblok 2008 | ontwerp ALU 2008 | verschil |
|-----------|----------------------|------------------|----------|
| Kinglaan  | 74.500               | 57.800           | 16.700   |
| Westplein | 28.200               | 18.400           | 9.800    |

46. Landelijk gezien nam het wegverkeer in de jaren 2003 tot en met 2006 elk jaar toe met ca. 2%. Die toename vond zeker in Utrecht plaats, want Utrecht is een groeiende stad (zie de realisering van Leidsche Rijn). Als verklaring voor de grote verschillen tussen de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* en het *ontwerp ALU 2008* (die dus beide op 15 januari 2008 werden vastgesteld) voerde de gemeente aan dat voor de berekeningen voor het *ontwerp ALU 2008* intensiteiten zijn berekend door de nieuwe versie van het verkeersmodel (VRU 2.0), waarin (anders dan in het voorgaande rekenmodel VRU 1.31), rekening werd gehouden met de vertraging in de ontwikkeling van Leidsche Rijn en de stationsplannen.<sup>176</sup> Die verklaring gaat echter niet op.

47. De nieuwe versie van het verkeersmodel VRU 2.0 werd op 15 januari 2008, gelijktijdig met het *ontwerp ALU 2008*, vastgesteld. Vertraging in de ontwikkeling van Leidsche Rijn kan daarin geen rol hebben gespeeld. Dat de nieuwbouw door de economische neergang zou stagneren werd eind

172 Zie productie 52 Basiswerkblad jaarrapportage 2003.

173 Productie 77 Jaarrapportage basiswerkblad 2006.

174 Zie productie 62 Berekeningen ontwerp ALU-2008 (2015 met ALU).

175 Productie 78 *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok*. Bijlage 1C invoergegevens 2015.

176 Het opvallende verschil tussen de intensiteiten die door VRU 1.31 en VRU 2.0 werden berekend, was een punt van discussie op 20 maart 2008 bij de behandeling van het beroep tegen het besluit Fly-over 24 Oktoberplein. De advocaat van de gemeente gaf als verklaring voor de lagere intensiteit van VRU 2.0 de vertraging in de bouw van Leidse Rijn en de herstructurering van het stationsgebied.



2007, toen het nieuwe verkeersmodel werd opgesteld, nog helemaal niet verwacht. De Utrechtse Monitor 2008: “De stad groeit al een aantal jaren flink en deze groei zet zich voorlopig door. De komende jaren zijn nog 75.000 extra inwoners te verwachten.”<sup>177</sup>

48. Wat betreft het effect van de vertraging van de stationsplannen: in de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (2006) werd ervan uitgegaan dat de stationsplannen niet of nauwelijks zouden leiden tot een toename van de intensiteit op de Kinglaan en het Westplein. In de plansituatie (of “toekomst”-situatie) zou volgens de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* in 2015 de intensiteit op de Kinglaan toenemen van 71.500 naar 74.500 (4,1%) en op het Westplein van 52.500 naar 55.000 (4,7%).<sup>178</sup> Het intensiteitsverschil tussen de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* (VRU 1.31) en het *ontwerp ALU 2008* (VRU 2.0) is echter aanzienlijk groter (Zie tabel 5). Ten opzichte van de intensiteit zoals gebruikt in de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* kwam de intensiteit die gebruikt werd in het *ontwerp ALU 2008* voor de Kinglaan uit op een afname van  $16.700/74.500 = 22,4\%$  en voor het Westplein van  $9.800/28.200 = 34,75\%$ .

49. Opmerkelijk is overigens de intensiteit voor 2010. Volgens de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (2006) zou de intensiteit op het Westplein in de autonome situatie 47.000 zijn en in plansituatie (of “toekomst”-variant) 48.500. Een toename van 3,2 %. De intensiteit op de Kinglaan zou in de autonome situatie 61.500 zijn en in de plansituatie 60.500! Met andere woorden: door de uitvoering van de stationsplannen zou in 2010 op de Kinglaan zelfs een afname van de intensiteit te verwachten zijn. Uitgesloten is dus dat de vertraging van de stationsplannen in 2015 zou kunnen leiden tot een afname van de intensiteit op het Westplein van 34,75% en op de Kinglaan van 22,4%.

50. Noch voor het aanzienlijke intensiteitsverschil in de jaarrapportages 2003 en 2006, noch voor het aanzienlijke intensiteitsverschil tussen het *ontwerp ALU 2008* en de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* valt een redelijke verklaring te vinden in gewijzigde omstandigheden (minder verkeer, minder stagnatie, minder zwaar verkeer). Er kan dus slechts geconcludeerd worden dat de intensiteiten voor 2006 en 2015 fors omlaag zijn gebracht om het in het *ontwerp ALU 2008*, met het oog op het verkrijgen van derogatie, te kunnen doen voorkomen dat dankzij ambitieus in uitvoering gebrachte maatregelen al in 2006 veel was bereikt en dat in 2015 vrijwel overal aan de normen kon worden voldaan. De Stichting Advisering bestuursrechtspraak (StAB), die door de rechtbank werd ingeschakeld om een oordeel te geven over de intensiteiten die waren gebruikt in de verkeersmodellen VRU 1.31 en VRU 2.0, kwam op grond van een vergelijking tot de conclusie dat aan de juistheid van de verkeersintensiteiten moest worden getwijfeld. “Zowel de invoer in de verkeersmodellering als de berekeningen wijken dermate af dat niet duidelijk is welke intensiteiten correct zijn berekend en op basis van welk model de juiste modellering heeft plaatsgevonden.”<sup>179</sup>

### *Snelheidstypering*

51. Omdat voertuigemissies mede afhankelijk zijn van de gemiddelde snelheid, moet voor elk weg-

---

177 Productie 119 Utrecht monitor 2008, p. 12.

178 Zie productie 37 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, werkblad 2015 “autonoom” en “toekomst”.

179 Zie productie 94 StAB fly-over 24 Oktoberplein, 30 juni 2008 (Samenvatting).

vak worden ingevoerd of er sprake is van stagnerend stadsverkeer (D), normaal stadsverkeer (C), stadsverkeer met minder congestie (E), buitenweg algemeen (B) en snelweg algemeen (A). In de *Handleiding CAR II*, versie 6.1 worden de onderscheiden snelheidstypen als volgt omschreven:

**A** “snelweg algemeen” Typisch snelwegverkeer, een gemiddelde snelheid van ongeveer 65 km/h, gemiddeld ca. 0.2 stops per afgelegde kilometer.

**B** “buitenweg algemeen” Typisch buitenwegverkeer, een gemiddelde snelheid van ongeveer 60 km/h, gemiddeld ca. 0.2 stops per afgelegde kilometer.

**E** “stadsverkeer met minder congestie” Stadsverkeer met een relatief groter aandeel “free-flow” rijgedrag, een gemiddelde snelheid tussen de 30 en 45 km/h, gemiddeld ca. 1.5 stop per afgelegde kilometer.

**C** “normaal stadsverkeer” Typisch stadsverkeer met een redelijke mate van congestie, een gemiddelde snelheid tussen de 15 en 30 km/h, gemiddeld ca. 2 stops per afgelegde kilometer.

**D** “stagnerend stadsverkeer” Stadsverkeer met een grote mate van congestie, een gemiddelde snelheid kleiner dan 15 km/h, gemiddeld ca. 10 stops per afgelegde kilometer.

52. Volgens de CAR-handleiding moet voor een personenauto bij snelheid D, voor het jaar 2006, gerekend worden met 0,177 gram/km NO<sub>2</sub> en voor snelheid C met 0,102 gram/km.<sup>180</sup> Het maakt dus nogal wat uit of voor het personenautoverkeer op een wegvak D of C wordt ingevoerd in het rekenmodel, namelijk een factor 1.73. Omdat men het verschil tussen D en C erg groot vond, kon vanaf CAR versie 6.1 een 'stagnatiefactor' worden ingevoerd, een waarde tussen 0 en 1. Snelheid C met stagnatie 1 komt overeen met D. Opmerkelijk is dat verschillende wegvakken waarvoor in de jaar-rapportage 2003 nog stagnerend verkeer (D) werd ingevoerd, in de jaarrapportage 2006 vermeld staan met snelheidstype C of C met een stagnatiefactor tussen 0,2 en 0,4. Door hogere gemiddelde snelheden (minder stagnatie) in te voeren, werd bereikt dat de concentraties in 2006 lager leken. Er was echter geen enkele reden om aan te nemen dat het verkeer in 2006 beter en sneller doorstroomde dan in 2003.

53. Als reden voor de verschillen qua snelheidstypering tussen 2003 en 2006 werd door de gemeente aangevoerd dat in 2006 door het invoeren van stagnatiefactoren voor het eerst de mogelijkheid werd geboden een waarde te kiezen tussen C en D. Dat argument gaat echter niet op. Waar in 2006 C met stagnatiefactor 0,2 of 0,4 werd ingevoerd, had voorheen C moeten worden ingevoerd (C met 0,2 en 0,4 liggen immers dicht bij C). Voor alle wegvakken waar in 2006 C werd ingevoerd (of C met 0,2 of C met 0,4) terwijl daarvoor in 2003 D werd ingevoerd, is dus sprake van de invoer van een verhoogde gemiddelde snelheid /verbeterde doorstroming. Aan de beslissing om de invoer te wijzigen (zodat het zou lijken alsof er van een verhoging van de gemiddelde snelheid en verbetering van doorstroming sprake was) kwamen geen snelheids- of reistijdmetingen te pas.

54. De Kinglaan (wegvak 2/fL) kreeg in 2003 een D. In de rapportage 2006 kreeg dit wegvak een C met stagnatiefactor 0,2. Door deze andere snelheidstypering nam de concentratie NO<sub>2</sub> af met 10,7 microgram/m<sup>3</sup>. De lucht op de Graadt van Roggenweg werd door de gewijzigde snelheidstypering tussen 2003 en 2006 2,8 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> schoner, op de Catharijnesingel 7,8 microgram/m<sup>3</sup> en op de Verlengde Vleutenseweg 2,9 microgram/m<sup>3</sup>, op het Westplein en bij de Daalsetunnel 2,5 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>.<sup>181</sup>

---

180 Productie 79 Emissiefactoren volgens CAR II versie 6.1.1. (ontleend aan CAR handleiding 6.1.1.)

181 Zie productie 52 (werkbladen jaar-rapportages 2003) en productie 77 (werkbladen jaar-rapportages 2006).

Tabel 6: snelheidstypering en stagnatie volgens werkbladen 2003/2006

|                                      | 2003     | 2006     |                 |
|--------------------------------------|----------|----------|-----------------|
|                                      | snelheid | snelheid | stagnatiefactor |
| Kinglaan wegvak 2/fL                 | D        | C        | 0,2             |
| Graadt van Roggenweg wegvak 2A/sL/rR | D        | C        |                 |
| Catharijnesingel wegvak 3/sR         | D        | C        | 0,2             |
| Verlengde Vleutenseweg wegvak 1/sL   | D        | C        | 0,4             |
| Westplein wegvak 1/sR/rR             | D        | C        |                 |
| Daalsetunnel wegvak 3/sR/rL          | D        | C        |                 |

55. In geen van de in tabel 6 genoemde voorbeelden was er sprake van een wijziging van omstandigheden die de gemiddelde snelheid in 2006 ten opzichte van 2003 deed toenemen. Metingen om de gemiddelde snelheid en de stagnatie te bepalen, vonden in 2003 en 2006 niet plaats (vinden überhaupt niet plaats). De CAR handleiding schrijft een verkeerskundige onderbouwing voor om tot de keuze van de stagnatiefactor te komen. Die onderbouwing is er dus niet. Stagnatiefactoren werden dus uit de losse pols vastgesteld. Het is echter volstrekt uitgesloten dat men zonder meten en tellen kan vaststellen of er sprake is van D of C (15 km/uur respectievelijk 15-30 km/uur) of iets daartussenin, waarbij gekozen moet worden tussen 0,1 tot 0,9. Door voor wegvakken een hoger snelheidstype in te voeren, met of zonder stagnatiefactor, werd een afname van de concentratie NO<sub>2</sub> bereikt die alleen op papier plaatsvond. Volgens het *Jaaroverzicht Luchtkwaliteit 2003-2006* van het RIVM was er tussen 2000 en 2006 geen sprake van een afname van concentraties.

### Voertuigverdeling

56. Zware en middelzware voertuigen hebben een veel grotere NO<sub>2</sub>-uitstoot dan personenauto's. Bij stagnerend verkeer stootten vrachtwagens in 2006 gemiddeld 1,424 gr/km uit, middelzware voertuigen 1,161 gr/km en personenauto's 0,177 gr/km. Allemaal volgens CAR II versie 6.1.1. (Zie productie 79). Daarom moeten er bij de luchtkwaliteitsberekening percentages zwaar en middelzwaar verkeer worden ingevoerd. Voor de Amsterdamsestraatweg (wegvak 17) werd in de jaarrapportage 2003<sup>182</sup> en ook voor het ontwerp ALU 2008<sup>183</sup> 1% zwaar en 2% middelzwaar ingevoerd. Uit slantellingen die de gemeente door Goudappel Coffeng liet uitvoeren tussen 12 december 2006 en 20 december 2006 blijkt echter dat er sprake is van 3,2% zwaar en 5% middelzwaar vrachtverkeer.<sup>184</sup> Dat scheelt ruim 5 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub>.<sup>185</sup> De veel te lage percentages voor zwaar en middelzwaar vrachtverkeer werden dus ingevoerd bij de berekening en voor het ontwerp ALU 2008 terwijl de juiste percentages uit tellingen van Goudappel Coffeng bekend en beschikbaar waren. De Amsterdamsestraatweg is overigens voor het vracht- en bestelverkeer met bestemming binnenstad en stationsgebied geen primaire aanvoertroute. De Kinglaan, Graadt van Roggenweg, Weg der Verenigde

182 Productie 80 Amsterdamsestraatweg (wegvak 17) basiswerkblad 2003 (voor het volledige basiswerkblad zie productie 52).

183 Productie 81 Amsterdamsestraatweg (wegvak 17) berekeningen ontwerp-ALU 2008 (voor volledig overzicht zie productie 62).

184 Productie 82 Tellingen uitgevoerd door Goudappel Coffeng

185 Berekening van het concentratieverschil is uitgevoerd met CAR II versie 6.1.1 voor het jaar 2006.

Naties en de Europalaan zijn veel belangrijkere aanvoerwegen. Het zwaar verkeer in 2006 en 2015 zou op die belangrijke aanvoerwegen ook maar 1% zijn.<sup>186</sup>

57. In 2003<sup>187</sup> ging de gemeente voor de Kinglaan uit van 2% zwaar en 3% middelzwaar. In 2006 zou er nog maar sprake zijn van 1% zwaar en 1,5% middelzwaar. Het verschil is 4,2 microgram NO<sub>2</sub>.<sup>188</sup> In 2003 ging de gemeente voor de Graadt van Roggenweg uit van 2% zwaar en 3% middelzwaar. In 2006 van 1% zwaar en 2,5% middelzwaar. In 2003 werd 4% zwaar en 3% middelzwaar verkeer ingevoerd voor de Europalaan. In 2015 (als de herontwikkeling van het stationsgebied en de daardoor beoogde intensivering van economische functies voltooid is) zou dat nog maar 1% respectievelijk 2% zijn. Volgens het *Bevoorradingsplan Binnenstad Utrecht*<sup>189</sup> zijn de route Kinglaan - Weg der VN - Graadt van Roggenweg - Daalsetunnel en de route Europalaan - Van Zijstweg - Croeselaan - Daalsetunnel aangewezen routes voor de bevoorrading van het stationsgebied vanaf de A2 en de A12. Dat het aandeel zwaar en middelzwaar vrachtverkeer op deze routes tussen 2003 en 2006 zou zijn afgenomen, is uitgesloten. Utrecht is een groeiende stad en het beleid is er sinds het bevoorradingsplan (2003) op gericht om de aanvoer steeds meer te concentreren op deze aanvoerroutes. Volgens het *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan Utrecht 2005-2020*<sup>190</sup> zou het verkeer tussen 2005 en 2020 toenemen met 30% en zou het goederenvervoer sterker groeien dan het personenvervoer (p. 51).

Tabel 7: voertuigverdeling Kinglaan, Graadt van Roggenweg en Europalaan in 2003, 2006

|                                     | 2003  |           | 2006  |           |
|-------------------------------------|-------|-----------|-------|-----------|
|                                     | zwaar | middelzw. | zwaar | middelzw. |
| Kinglaan wegvak 1/FR                | 2,00% | 3,00%     | 1,00% | 1,50%     |
| Graadt van Roggenweg wegvak 2A/sLrL | 2,00% | 3,00%     | 1,00% | 2,50%     |
| Europalaan wegvak 1/sR              | 4,00% | 3,00%     |       |           |

58. De percentages voertuigverdeling zijn in de meeste gevallen niet op tellingen gebaseerd. Het feit dat ze soms met twee cijfers achter de komma worden gepresenteerd (0,49% Cartesiusweg werkblad 2010 D-9.10-CAR versie 4.0) wekt echter de indruk dat er nauwkeurig wordt geteld. Hooguit worden ze soms op tellingen gebaseerd die echter slechts gedurende één dag in de paar jaar plaatsvinden, tussen 07:00 en 19:00 uur. Omdat het aantal vrachtwagens op een route van dag tot dag kan verschillen, geven eendagstellingen uiteraard een onjuist beeld. Dat de percentages voor zwaar en middelzwaar verkeer niet op tellingen gebaseerd zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* van 15 januari 2008 percentages werden gepresenteerd die een factor 15 lager waren dan de percentages die in de *Luchtrapportage Woon-winkelgebouw Vredenburg-Noord* van 26 januari 2007 werden gebruikt.

186 Zie producties 77 (jaarrapportage 2006) en 62 (berekeningen ontwerp-ALU 2008).

187 Zie productie 52 (Basiswerkbladen jaarrapportage 2003).

188 Jaarrapportages luchtkwaliteit 2003 en 2006.

189 Productie 83 Bevoorradingsplan Binnenstad Utrecht 2003, p. 1-3.

190 Productie 84 Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan 2005-2020, p. 4 en 51.

Tabel 8: voertuigverdeling volgens *Luchtrapportage Woon-winkelgebouw Vredenburg-Noord* (26 januari 2007) en (daaronder) volgens de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* (15 januari 2008)

**Tabel 3.2:**  
**Voertuigverdeling op de belangrijkste wegen in het beïnvloedingsgebied**

| Weg                                               | Voertuigverdeling<br>% | licht<br>% | middel-<br>zwaar % | zwaar % |
|---------------------------------------------------|------------------------|------------|--------------------|---------|
| Weg der Verenigde Naties                          | 73                     | 12         | 15                 |         |
| Graadt van Roggenweg                              | 73                     | 12         | 15                 |         |
| Westplein                                         | 73                     | 12         | 15                 |         |
| Daalsetunnel                                      | 67                     | 29         | 4                  |         |
| Catharijnebaan (tussen Weerdsingel en Vredenburg) | 83                     | 16         | 1                  |         |

**Tabel 3.2.2:**  
**Voertuigverdeling op de belangrijkste wegen in het beïnvloedingsgebied**

| Weg                                               | Voertuigverdeling<br>% | licht<br>% | middel-<br>zwaar % | zwaar % |
|---------------------------------------------------|------------------------|------------|--------------------|---------|
| Weg der Verenigde Naties                          | 98,5                   | 1,5        | 2                  |         |
| Graadt van Roggenweg                              | 98                     | 3          | 1                  |         |
| M.L. Kinglaan                                     | 97,5                   | 1          | 1,5                |         |
| Vleutenseweg                                      | 97,5                   | 2          | 1,5                |         |
| Westplein                                         | 98                     | 3          | 1                  |         |
| Daalsetunnel                                      | 98                     | 3          | 1                  |         |
| Catharijnebaan (tussen Weerdsingel en Vredenburg) | 98                     | 3          | 1                  |         |

59. Het invoeren van lage percentages voor zwaar en middelzwaar verkeer, terwijl er geen serieuze tellingen plaatsvinden en de omstandigheden juist een toename aannemelijk maken (Utrecht is immers een groeiende stad, het goederenvervoer over de weg nam tussen 2000 en 2006 met ruim 12% toe<sup>191</sup> en het *Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan Utrecht 2005-2020* voorzagt een toename van 30% tussen 2005 en 2020) heeft tot gevolg dat de luchtkwaliteitsberekening resulteert in te lage concentraties.

#### *Afstand tot de wegas*

60. In de bij de Europese Richtlijn 1999/30 behorende bijlage VI wordt voorgeschreven dat voor NO<sub>2</sub> monsters van de lucht genomen moeten worden op een afstand van maximaal 5 meter van de rand van de weg en voor fijnstof in de buurt van de rooilijn. Wat voor monsterneming geldt, dat wil zeggen voor meten, geldt uiteraard ook voor berekenen. Het gaat er immers om het niveau van de concentratie vast te stellen op 5 meter van de rand van de weg. Of men dat doet door meten of berekenen maakt niet uit. De Meetregeling luchtkwaliteit van 9 juli 2001, artikel 9, sluit aan bij bijlage VI van de Europese Richtlijn 1999/30:

“Locatie van verkeersgerichte monsternemers:

deze monsternemingspunten moeten voor alle verontreinigende stoffen tenminste 25 meter van de rand van grote kruispunten en tenminste 4 meter van het midden van de dichtstbijzijnde rijbaan verwijderd zijn;

voor stikstofdioxide moeten de inlaatbuizen zich op niet meer dan 5 meter van de wegrand bevinden;

voor zwevende deeltjes en lood moeten de inlaatbuizen zich op een zodanige plaats bevinden dat ze representatief zijn voor de luchtkwaliteit in de buurt van de rooilijn.”

<sup>191</sup> Productie 85 Groei goederenvervoer *Mobiliteitsbalans 2011*, p. 15.

61. Bij de berekeningen die zijn uitgevoerd voor meerdere luchtrapportages is echter niet uitgegaan van een afstand van 5 meter van de rand van de weg. Niet in 2003, 2004, 2005 en 2006, maar ook niet bij de berekeningen die zijn uitgevoerd voor het *ALU 2006* (12 september 2006), de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* (15 januari 2008)<sup>192</sup> en het ontwerp *ALU 2008* (15 januari 2008).<sup>193</sup> Zoals uit de hierna genoemde voorbeelden blijkt, werden vaak veel grotere afstanden ingevoerd, waardoor berekende concentraties te laag uitkwamen. Bovendien blijkt dat voor NO<sub>2</sub> en fijnstof dezelfde afstanden werden genomen, terwijl de Europese regelgeving 5 meter (van de rand van de weg) voorschreef voor NO<sub>2</sub> en de rooilijn voor de berekening van de concentratie PM<sub>10</sub>. Pas sinds de wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit op 25 juni 2008 wordt voor beide stoffen dezelfde rekenafstand voorgeschreven, die niet verder mag liggen dan 10 meter van de rand van de weg. Concentraties nemen exponentieel af naarmate het meet- en rekenpunt verder van de weg ligt. Berekeningen voor meet- en rekenpunten die verder liggen dan de voorgeschreven afstand, zelfs al gaat het maar om enkele meters, leveren (veel) lagere concentraties op. In punt 2 is als voorbeeld genoemd het verschil tussen de concentraties fijnstof op de Kinglaan, berekend door de gemeente (*Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, 2006) voor afstanden tot de wegas van 8 en 23 meter: 36 respectievelijk 25 microgram/m<sup>3</sup>. Bij NO<sub>2</sub> maakte het nog meer verschil: 51 respectievelijk 39 microgram/m<sup>3</sup>.<sup>194</sup>

62. De gemeente heeft bevestigd dat in de genoemde rapportages gekozen werd voor een afstand die naar het oordeel van de deskundige relevant was voor blootstelling.<sup>195</sup> Dat was echter in strijd met de Europese Richtlijn 1999/30, die beoogde normen stellen voor de buitenlucht in het algemeen en om die reden voorschreef dat de concentratie beoordeeld moest worden op een vaste afstand van de rand van de weg. Pas sinds de wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit (in werking getreden 19 december 2008) is het geoorloofd om de plaats waar gemeten/berekend wordt te laten afhangen van de vraag of er van significante blootstelling sprake is.

63. Het Utrechtse *Rapport luchtkwaliteit 2003* meldde (p. 2) dat langs 57 km stedelijke wegen de jaargemiddelde concentratie van NO<sub>2</sub> werd overschreden. Omdat de rekenpunten vaak werden gekozen op te grote afstanden van de rand van de weg, waardoor de berekende concentraties te laag uitkwamen, moet het aantal kilometers stedelijke weg waar de grenswaarde werd overschreden, veel groter zijn geweest dan uit de jaarrapportage bleek. Datzelfde geldt voor de meer recente luchtrapportages (tot en met 2006), die daardoor een veel te gunstig beeld gaven van de luchtkwaliteit, waardoor het gemeentebestuur kon menen dat er geen bijzondere maatregelen nodig waren om aan de normen te voldoen.

64. De Kinglaan bestond in de periode 2003-2006 voor het grootste deel uit in totaal vier rijstroken van elk 3,5 meter. De afstand van de as van de weg tot de rand van de weg was 7 meter. Telt men daar 5 meter bij op, dan is de afstand tot de wegas 12 meter. Bij het CAR rekenmodel moet de afstand tot de wegas worden ingevoerd. Volgens het basiswerkblad jaarrapportage 2003 werden ook

---

192 Productie 86 Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok 15 januari 2008 Bijlage 1E overige invoergevens

193 Productie 87 Berekening voor ontwerp Actieplan 2008 voor het jaar 2006. Alleen de eerste vijf bladzijden worden weergegeven, omdat dat genoeg is om de onjuiste afstanden te laten zien.

194 Zie productie 51 *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*, 2006 (Basiswerkblad 2010, situatie “toekomst met maatregelen”).

195 Productie 88 Brief van wethouder Lintmeijer d.d. 29 maart 2011.

veel grotere afstanden ingevoerd: 23 meter (wegvak v2/tR), 24 meter (wegvak v3/sL), 16 meter (wegvak v3/tR), 30 meter (wegvak v4/sL). Deze zelfde afstanden treft men ook nog aan in de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (13 september 2006) en zelfs in rapportages die begin 2008 zijn vastgesteld.<sup>196</sup> In het *Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit* (3 november 2006) werd expliciet en ten overvloede bepaald dat bij NO<sub>2</sub>-berekeningen een afstand van 5 meter moest worden genomen (d.i. 12 meter van de wegas).

65. In de jaarrapportages is de Amsterdamsestraatweg verdeeld in 19 wegvakken. Over de hele lengte is sprake van twee rijstroken (één heen en één terug).<sup>197</sup> In de rapportages treft men afstanden aan van 10, 12, 14, 16, 25, 30 meter van de wegas. In het basiswerkblad 2006 (productie 87) zelfs 45 meter (was 30 in de rapportage 2003). Aanzienlijk meer dan de voorgeschreven afstand: de halve breedte van de rijweg + 5 meter = 8,5 meter.

66. De Waterlinieweg is een drukke weg aan de oostkant van Utrecht. De totale breedte op de wegvakken 15 en 16 is 4 x 3,5 meter plus een tussenberm van 3 meter. De breedte van de rijweg, inclusief tussenberm, is 17 meter. Als afstand tot het rekenpunt moest dus  $8,5 + 5 = 13,5$  meter worden ingevoerd. Dat is veel minder dan de 25, 29 en 30 meter die voor de rapportages 2003 en 2004 werd ingevoerd. Of men 13,5 meter invoert of 29 meter scheelt 7,9 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> (als voor het overige dezelfde invoergegevens worden ingevuld als bij basiswerkblad 2003). Uit berekeningen die door de gemeente begin 2008 werden opgesteld, blijkt dat er toen afstanden werden ingevoerd van 21 en 22 meter (wegvak 15 respectievelijk 16).<sup>198</sup> Daarmee geeft de gemeente dus zelf te kennen dat de afstanden in 2003 en 2004 veel te groot waren. Zelfs nu de voorgeschreven afstand tot de rand van de weg 10 meter is (zie punt 61), komt de gemeente veel lager uit dan toen die nog 5 meter was.

67. In het *Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit* van 3 november 2006, artikel 8 sub b wordt bepaald dat de concentraties NO<sub>2</sub> op maximaal vijf meter van de wegrand moeten worden bepaald (voor fijnstof schrijft datzelfde artikel in sub c een afstand voor van tien meter). Dit voorschrift legde vast wat in de jaren daarvoor door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werd beslist. De Afdeling deed daarbij niets anders dan uitleggen wat er in Richtlijn 1999/30 stond, wat sinds de vaststelling van de Europese Richtlijn gold en waar men zich vanaf de vaststelling van de Richtlijn aan te houden had. Twee uitspraken van de Afdeling zijn met name belangrijk. In de uitspraak 200507534/2 (r.o 2.5.4) overwoog de Afdeling dat het niet aannemelijk is dat de luchtkwaliteit volgens de Richtlijn moest worden getoetst op een plaats waar deze niet moest worden gemeten. De Richtlijn bepaalt in Bijlage VI dat die moet worden gemeten op 5 meter afstand van de wegrand. In de eerdere uitspraak 200507534/2 (r.o 2.5.4) overwoog de Afdeling dat het bestuursorgaan had “miskend dat deze normen zijn gesteld ter bescherming van de kwaliteit van de buitenlucht in zijn algemeenheid. Dat, zoals verweerder heeft betoogd, de grenswaarden van het besluit niet worden overschreden ter plaatse van woningen of andere gevoelige bestemmingen, brengt niet mee dat bij het nemen van het bestreden besluit de in het Besluit gestelde grenswaarden in acht

---

196 Namelijk de berekeningen *ontwerp ALU 2008* (voor 2006) en de *Geactualiseerde Luchtrapportage Woonwinkelmok Vredenburg-Noord*. Zie de producties 86 en 87

197 Bij de kruispunten zijn er soms meer rijstroken, maar volgens de regelgeving moeten berekeningen gemaakt worden op minstens 25 meter afstand van het kruispunt om een representatief beeld te krijgen.

198 Zie productie 62 (Berekeningen ontwerp-Actieplan 2008 voor 2010 en 2015)

zijn genomen.”<sup>199</sup> Het berekenen van concentraties voor punten die verder liggen dan 5 meter van de rand van de weg was dus ook naar het oordeel van de Afdeling in strijd met de Richtlijn 1999/30 (Bijlage VI), en met het Besluit luchtkwaliteit 2001 (Stb. 2001, 269, p. 17).

68. Over de bedoeling van de Europese Richtlijn kon geen misverstand bestaan. De normen die door de Richtlijn 1999/30 worden voorgeschreven, zijn van toepassing op de buitenlucht in het algemeen (artikel 1), dus ook waar mensen niet of nauwelijks worden blootgesteld aan te hoge concentraties fijnstof en stikstofdioxide. Om in kaart te brengen in hoeverre de buitenlucht niet aan de norm voldoet, moest op een afstand van 5 meter van de rand van de weg de concentratie worden bepaald. Daardoor kon worden berekend langs hoeveel kilometer straatlengte de buitenlucht niet aan de norm voldeed. Door de Europese Richtlijn werd dat beschouwd als een objectieve maat om de kwaliteit van de buitenlucht te bepalen. De gemeente Utrecht, echter, besloot concentraties te berekenen op afstanden van de weg waar naar het oordeel van de deskundige sprake zou kunnen zijn van blootstelling, dus waar mensen wonen of verblijven en mogelijk aan te hoge concentraties worden blootgesteld. Ook belangrijk, maar als men, zoals de gemeente Utrecht deed, op basis daarvan het aantal kilometers optelt waar de buitenlucht niet aan de norm zou voldoen, worden structureel te lage concentraties berekend, waardoor een geflatteerd beeld wordt gegeven van het aantal kilometers straatlengte waar de norm wordt overschreden. Onderstaande passage uit de *Jaarrapportage 2003* is daar een voorbeeld van.

*Er zijn overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen geconstateerd.*

- Langs of in de nabijheid van 78 km weg (57 km stedelijke wegen en 21 km snelwegen) heeft de jaargemiddelde concentratie van NO<sub>2</sub> de wettelijke grenswaarde (40 µg/m<sup>3</sup>) overschreden. Op gevoelige locaties langs deze wegen worden hierdoor circa 50.000 personen (20.000 langs stedelijke wegen en 30.000 langs snelwegen) aan luchtverontreiniging blootgesteld.
- Langs of in de nabijheid van 34 km weg (21 km stedelijke wegen en 13 km snelwegen) heeft de jaargemiddelde concentratie van NO<sub>2</sub> ook de plandrempel (54 µg/m<sup>3</sup>) overschreden. Op gevoelige locaties langs deze weg(en) worden hierdoor circa 7000 personen (waarvan 100 langs snelwegen) aan luchtverontreiniging blootgesteld.

69. Het RIVM maakte in 2002, geheel in overeenstemming met de bovenstaande uiteenzetting, een duidelijk onderscheid tussen de bepaling van het aantal kilometers straatlengte met normoverschrijding enerzijds en de mate van blootstelling anderzijds. “Voor de bepaling van het aantal kilometers straatlengte met normoverschrijdingen door verkeer wordt de stoeprand als receptorpunt gekozen. Deze berekening geldt dan als maat voor de concentratie waaraan niet-weggebruikers [voor de concentraties op de rijweg, waar fietsers en automobilisten aan blootstaan, bestaan geen grenswaarden. SSLU] maximaal kunnen worden blootgesteld. Voor de blootstelling van de bevolking wordt echter uitgegaan van de locaties waar de mensen wonen. Hiervoor wordt de concentratie langs drukke wegen apart berekend met de gevelwand als receptorpunt. Door deze tweedeling kan het voorkomen dat de norm aan de wegrand wel wordt overschreden en de bevolking desondanks niet wordt blootgesteld aan concentraties boven de norm.”<sup>200</sup>

70. Dat de deskundige van de gemeente Utrecht uitging van blootstellingsafstanden in plaats van de voorgeschreven afstand tot de rand van de weg van 5 meter (en daardoor lagere concentraties bere-

<sup>199</sup> Zie ook ABRvS 200307780/1 r.o. 2.10.

<sup>200</sup> Productie 89 RIVM, *Jaaroverzicht luchtkwaliteit 2002*, p. 52.



kende) kan niet worden verklaard uit onbekendheid met de regelgeving. Het RIVM gaf in 2002 een correcte uitleg en het gebeurde bovendien nog nádat het *Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit* van 3 november 2006 voor de NO<sub>2</sub>-berekening ten overvloede 5 meter voorschreef dat ook voor berekening van 5 meter moest worden uitgegaan en moet daarom worden beschouwd als regelontduiking om zodoende minder straatkilometers met overschrijding te hoeven berekenen.

### Saldering

71. Zoals eerder is uiteengezet (bij de paragraaf 'Stationsplannen' vanaf punt 11), bood het Besluit luchtkwaliteit 2005 (artikel 7) de mogelijkheid tot salderen. Dat hield en houdt in dat een (verdere) overschrijding van de grenswaarde op de ene plaats in een gebied mag worden 'gesaldeerd' met een afname van overschrijding op een andere plaats (of op andere plaatsen) in het salderingsgebied. Voorwaarde is dat de afname van de overschrijding een neveneffect is van het te beoordelen besluit of het effect van een met dat besluit samenhangende maatregel. Om de salderingsberekening te kunnen uitvoeren, moet de situatie (ook de toekomstige) waarin het besluit niet wordt uitgevoerd, worden vergeleken met de situatie waarin het besluit wel wordt uitgevoerd (inclusief eventuele samenhangende maatregelen). De situatie waarin het besluit niet wordt uitgevoerd, wordt als regel de “autonome situatie” genoemd, de situatie waarin het besluit wel wordt uitgevoerd wordt de “plansituatie” genoemd, of ook de “toekomstsituatie”.<sup>201</sup>

72. Bij het tegenover elkaar stellen van de autonome en de plansituatie ligt de mogelijkheid onder handbereik zodanig met invoergegevens te manipuleren dat de plansituatie qua luchtkwaliteit gunstig afsteekt bij de autonome situatie. Het risico dat van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, is groot als de ambtelijke dienst die het voortouw neemt bij het opstellen en uitvoeren van ruimtelijke en verkeersplannen zelf toetst of die plannen voldoen aan de eisen van de luchtkwaliteitsregelgeving. Dat is in Utrecht het geval. “De afdeling Milieu en Duurzaamheid beoordeelt en toetst luchtkwaliteitsonderzoeken als bevoegd gezag/vergunningverlener; ook die luchtkwaliteitsonderzoeken die zij zelf uitgevoerd heeft.” “Die onderzoeken worden uitgevoerd voor eigen projecten én voor externe partijen in opdracht van vergunninghouder/aanvrager.”<sup>202</sup> De afdeling Milieu en Duurzaamheid is een onderdeel van de dienst Stadsontwikkeling.

73. In het navolgende wordt de *Geactualiseerde luchtrapportage realisering fly-over 24 Oktoberplein* (12 november 2007) besproken. Uit de bespreking zal blijken dat invoergegevens voor de berekening van de luchtkwaliteit zo werden gekozen dat het besluit (in dit geval de reconstructie van het 24 Oktoberplein en de aanleg van de fly-over) per saldo geen verslechtering van de luchtkwaliteit met zich mee zou brengen en dus aan de eisen van de regelgeving voldeed. De casus is gedetailleerd beschreven in *Gebakken lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland* (Hoofdstuk 4: De praktijk van het salderen).<sup>203</sup> Daarom wordt hier volstaan met een samenvatting.

74. Om de plansituatie gunstig te doen afsteken bij de autonome situatie werd in de plansituatie op

---

201 Het begrip “toekomstsituatie” kan verwarring wekken, want ook de autonome situatie (waarbij het plan niet wordt uitgevoerd) speelt zich als regel in de toekomst af.

202 Productie 90 KEMA-rapport *Extern onderzoek werkprocessen luchtkwaliteit Utrecht*, 14 mei 2009, p. 23. Voor kennisname van het gehele rapport, zie internet.

203 Productie 91 Hoofdstuk 4 *De praktijk van het salderen*.

34 wegvakken minder stagnatie ingevoerd dan in de autonome situatie.<sup>204</sup> Het beoordelen van de stagnatie is in de Utrechtse situatie niet het werk van verkeerskundigen, maar van luchtkwaliteitsdeskundigen. Slechts op één wegvak (Haydnlaan, wegvak 5) zou de stagnatie in de plansituatie toenemen. Dat is echter onaannemelijk. De reconstructie van het 24 Oktoberplein (inclusief aanleg van de fly-over) zorgt ervoor dat het 24 Oktoberplein geen noemenswaardig obstakel meer is in de route van de A2 naar de binnenstad en het stationsgebied. Het onvermijdelijke gevolg daarvan is dat een groot deel van de stagnatie wordt verplaatst van het 24 Oktoberplein richting de volgende kruispunten of verkeerslichten in de stad. Het kan dus niet zo zijn dat bij de volgende verkeerslichten (Beneluxlaan, Pijperlaan, Weg der VN of Graadt van Roggenweg) in de plansituatie in het geheel geen toename van de stagnatie optreedt en dat dat alleen het geval is bij het verkeerslicht op de Haydnlaan (wegvak 5).

75. Bij 15 van de 34 wegvakken was sprake van een afname van stagnatie in de plansituatie doordat die stagnatie eerst ten onrechte in de autonome situatie was ingevoerd. Vergelijking van de autonome situatie volgens de *Geactualiseerde luchtrapportage realisering fly-over 24 Oktoberplein* met de berekeningen die voor 2010 werden uitgevoerd bij de voorbereiding van het *ontwerp ALU 2008*, die gelijktijdig werden uitgevoerd, laat zien dat er in het *ontwerp ALU 2008* geen stagnatie werd ingevoerd.<sup>205</sup> Daaruit kan alleen maar de conclusie worden getrokken dat er bij het opstellen van de fly-overrapportage hier en daar wat extra stagnatie in de autonome situatie is ingevoerd teneinde die in de plansituatie te kunnen laten verdwijnen, om het zodoende te kunnen doen voorkomen dat de doorstroming er in het hele salderingsgebied per saldo op vooruit zou gaan (behalve dan op het wegvak 5 Haydnlaan).

76. Raadselachtig is overigens waarom er door de reconstructie 24 Oktoberplein stagnatie zou verdwijnen op de Cartesiusweg, terwijl er zes verkeerslichten gepasseerd moeten worden als men van de Cartesiusweg naar het 24 Oktoberplein rijdt (een afstand van 2 km). Even raadselachtig is waarom de stagnatie op wegvak 12r van de Beneluxlaan (dat 600 meter van het 24 Oktoberplein verwijderd is) in de plansituatie zou verdwijnen, terwijl de stagnatie op wegvak 13 niet verandert (het wegvak dat iets dichterbij het 24 Oktoberplein ligt). Het is immers niet goed denkbaar dat auto's op wegvak 12 kunnen doorrijden, terwijl de auto's op het volgende wegvak moeten stoppen. Hetzelfde geldt voor Graadt van Roggenweg, wegvak 4. Daar zou de stagnatie (staduitwaarts) afnemen, terwijl de stagnatie in het volgende wegvak (waar gewacht moet worden bij verkeerslichten) niet verandert. Het invoeren van wat extra stagnatie in de autonome situatie is dus ook lukraak gedaan.<sup>206</sup>

77. De CAR-handleiding schrijft voor dat stagnatiefactoren moeten worden vastgesteld op basis van verkeerskundige onderbouwing. Die onderbouwing ontbrak bij de luchtrapportage 24 Oktoberplein. Een dergelijke onderbouwing is ook niet ingebracht tijdens de behandeling van het beroep door de rechtbank. Hoe de deskundige aan zijn kennis komt, is onduidelijk. Daar komen kennelijk geen tellingen, waarnemingen of berekeningen aan te pas. Met andere woorden, de stagnatie werd gewoon

---

204 Productie 92 *Geactualiseerde luchtrapportage fly-over 24 Oktoberplein* Bijlage 3 B invoergegevens 2010.

205 Zie productie 62 Berekeningen ontwerp ALU 2008 (2010 met ALU). In *De praktijk van het salderen* (productie 91) is op p. 75 een tabel opgenomen waarin de 15 stagnatiefactoren vergeleken worden met die in basiswerkblad 2006 en basiswerkblad 2010.

206 Deze voorbeelden zijn uitgelegd en in beeld gebracht in productie 91 *De praktijk van het salderen*, p. 68-74.

bedacht. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bedenken van stagnatie bij de berekening van de luchtkwaliteit uitpakte in het voordeel van de plansituatie, niet gemotiveerd en onderbouwd werd, niet te rijmen viel met andere rapportages en vaak onaannemelijk was (de 15 gevallen waarin stagnatie in de autonome situatie werd ingevoerd om die in de plansituatie te kunnen laten verdwijnen).

### *Saldering blootgestelden*

78. Om te beoordelen of de plansituatie per saldo geen verslechtering is ten opzichte van de autonome situatie is in de *Geactualiseerde luchtrapportage realisering fly-over 24 Oktoberplein* voor beide situaties het 'blootstellingsoverschrijdingsvolume' berekend: het aantal blootgestelden (aan concentraties boven de grenswaarde) vermenigvuldigd met de mate van overschrijding waaraan zij blootstaan. Volgens de regelgeving is het verschil in blootstelling doorslaggevend. Neemt de blootstelling per saldo niet toe, dan voldoet het besluit aan de eisen van de regelgeving.

79. Dat de plansituatie een blootstellingsafname te zien gaf, valt in de eerste plaats te verklaren door de invoer van wat extra (volgens andere rapportages dus niet bestaande) stagnatie in de autonome situatie, die dus dankzij de fly-over zou worden opgelost. In de tweede plaats echter blijkt een groot aantal blootgestelden domweg niet te zijn meegeteld: de bewoners van verzorgingstehuis De Wartburg en verpleeghuis Voorhoeve aan de Kinglaan,<sup>207</sup> de bewoners van de Beneluxlaan en de Weg der Verenigde Naties, inclusief de bewoners van de Olof Palmelaan. Allemaal bewoners die veel hinder van de fly-over zouden gaan ondervinden.

80. Toen het beroep van omwonenden tegen het fly-overbesluit behandeld werd, gaf de luchtkwaliteitsdeskundige van de gemeente als reden voor het niet meetellen van bewoners in de directe omgeving van het 24 Oktoberplein (Kinglaan, Weg der VN en Beneluxlaan) dat alleen bewoners waren meegeteld van wie de woning (althans de voorgevel) binnen 15 meter van de rand van de weg lag, een werkwijze die naderhand werd uitgelegd in een notitie.<sup>208</sup> De regelgeving voorziet echter niet in een bepaling die toestaat alleen blootstelling binnen 15 meter mee te tellen. Dat ligt voor de hand, want of er voorbij 15 meter van de rand van de weg van blootstelling sprake is, hangt af van de concentratie schadelijke stoffen langs de weg (dus van de hoeveelheid verkeer). Soms wordt de norm van 40 microgram/m<sup>3</sup> op 5 meter van de rand van de weg overschreden, soms (bij een drukke weg als de Kinglaan) ook nog op een afstand groter dan 15 meter. Dit 15-metercriterium is zo onlogisch dat men zich niet kan voorstellen dat het inderdaad is gebruikt, nota bene door wetenschappelijk en in statistiek geschoolde deskundigen.

81. Een duidelijke aanwijzing voor het feit dat het 15-metercriterium inderdaad geen rol speelde bij het inventariseren van blootgestelden was dat er meerdere woningen in het 'salderingsgebied' wél waren meegenomen die verder dan 15 meter van de weg lagen. Onder andere een hele rij woningen op de Graadt van Roggenweg, waarvan de voorgevel 24 meter van de rand van de weg is verwijderd. Die zouden er echter volgens de rapportage op vooruitgaan! Alleen al omdat het 15-metercriterium kennelijk niet consequent was gebruikt, moet de conclusie zijn dat het 15-metercriterium, an-

---

207 Verzorgingstehuizen zijn volgens de regelgeving "gevoelige bestemmingen" omdat bejaarden extra kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging. De gemeente moet gedacht hebben: die bejaarden gaan toch dood, hun gezondheid weegt niet op tegen het grote belang van een verbetering van de autobereikbaarheid van het stationsgebied.

208 Productie 93 *Toelichting salderingsmethodiek gemeente Utrecht*, 9 juni 2008.

ders dan de deskundige van de gemeente bij de rechtbank verklaarde, geen rol had gespeeld bij het inventariseren van blootgestelden in het salderingsgebied en alleen ter rechtvaardiging werd aangevoerd toen bleek dat de bewoners die het meest te lijden zouden hebben van de realisering van de fly-over (nota bene bejaarden) niet waren meegeteld.

82. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB), die door de rechtbank werd ingeschakeld, kwam tot hetzelfde oordeel als de bewoners die beroep hadden ingesteld en oordeelde zowel in het rapport van bevindingen van 30 juni 2008 als in de nadere reactie van 22 september 2008 negatief over de wijze van salderen. In de nadere reactie schreef het StAB: “Bij de gekozen methodiek van salderen is geen sprake van een exacte bepaling van het overschrijdingsoppervlak en het precieze aantal blootgestelden boven de norm”.<sup>209</sup> Volgens het in 2009 uitgebrachte Kema-rapport *Extern onderzoek werkprocessen luchtkwaliteit Utrecht* zou de 15-metergrens slechts een standaardafstand zijn. “Wanneer buiten deze afstand van de weg ook nog bebouwing aanwezig is, dient ter hoogte van de gevel de luchtkwaliteit te worden vastgesteld. Wanneer deze boven de grenswaarde is moeten deze bewoners worden meegenomen in de blootstelling berekeningen” (p. 47).<sup>210</sup> Kortom, de bejaarde bewoners van De Wartburg en Voorhoeve hadden, zoals de bewoners in het beroep naar voren brachten (daarin gesteund door het StAB-rapport), wel degelijk moeten worden meegenomen, omdat de voor 2010 berekende NO<sub>2</sub>-concentratie bij de gevel van hun woning (die op een afstand lag van minder dan 16 meter!) zo hoog was (> 56 µg/m<sup>3</sup>) dat ook op een afstand groter dan 15 meter van de rand van de weg nog ruimschoots sprake was van overschrijding.

83. Uit de bespreking van de casus fly-over 24 Oktoberplein moet worden geconcludeerd dat de in het rekenmodel in te voeren stagnatiefactoren door de deskundige zo gekozen werden dat de plansituatie gunstig afstak bij de autonome situatie (zonder de door de regelgeving voorgeschreven onderbouwing en in strijd met de feitelijke situatie). Voorts was ook voor de keuze om blootgestelden wel of niet mee te tellen kennelijk niet doorslaggevend de mate waarin werkelijk van blootstelling sprake was en of de (bejaarde) bewoners langs de Kinglaan aan nog meer luchtverontreiniging zouden worden blootgesteld, maar of daardoor kon worden aangetoond dat het 'blootstellingsoverschrijdingsvolume' in de plansituatie niet zou toenemen, zodat het fly-overbesluit niet door de rechtbank zou worden vernietigd wegens strijd met de regelgeving.

#### *Onbegrijpelijke verschillen*

84. Voor het jaar 2006 werd een berekening uitgevoerd voor de jaarrapportage 2006<sup>211</sup> en een berekening voor het ontwerp ALU 2008.<sup>212</sup> Die berekeningen werden achteraf gemaakt, in 2007. Er hoefde dus niet te worden gewerkt met vooruitberekende verkeerscijfers, er kon in beide gevallen gewerkt worden met door tellingen waargenomen intensiteiten, in elk geval met intensiteiten die door middel van tellingen waren geverifieerd. Een vergelijking van beide berekeningen (die dus allebei de concentraties in het jaar 2006 gaven) laat volstrekt onbegrijpelijke verschillen zien, die moeilijk te verklaren zijn zonder te ervan uit te gaan dat er 'creatief' gerekend werd, waarschijnlijk voornamelijk door het invoeren van verschillende emissies voor personenwagens. Zoals eerder ge-

209 Productie 94 StAB, Samenvatting verslag 30 juni 2008 en Nadere reactie, SBR 08/128, p. 8.

210 Productie 95 KEMA-rapport. Beschrijving salderingsmethodiek.

211 Zie productie 77 Jaarrapportage werkblad 2006 D-11.06.

212 Zie productie 75.2 Basiswerkblad 2006 D-12.06.

zegd, valt dat moeilijk met zekerheid vast te stellen, omdat de gemeente niet bereid is inzage te verschaffen in het door de gemeente van het CAR-rekenprogramma afgeleide eigen spreadsheetprogramma (zie punt 40).

Tabel 9. Verschillen berekeningen van NO<sub>2</sub>- en PM10-concentraties in 2006 in jm. microgram/m<sup>3</sup> jaarrapportage (D-11.06) en ontwerp ALU 2008 (D-12.06)

|                           | Werkblad D-11.06<br>CAR II versie 6.0 |      | Werkblad D-12.06<br>CAR II versie 6.1.1 |      |
|---------------------------|---------------------------------------|------|-----------------------------------------|------|
|                           | NO <sub>2</sub>                       | PM10 | NO <sub>2</sub>                         | PM10 |
| Verl. Vleutenseweg /v1/sR | 50                                    | 32   | 53,2                                    | 31   |
| Kinglaan /v1/tL           | 52                                    | 37   | 56,3                                    | 33   |
| Daal/v3/sR/rR             | 51                                    | 35   | 53                                      | 32   |
| Weerdsingel               | 52                                    | 36   | 59                                      | 33   |
| Cath /v5/sR               | 50                                    | 37   | 52,1                                    | 32   |
| EuZu /v6/sL/rL            | 54,9                                  | 29   | 66,6                                    | 28   |

85. In alle gevallen blijken er verschillen te zijn tussen de ingevoerde intensiteiten. Voor de Kinglaan werd de ene keer 35.000 mvt/etmaal ingevoerd, de andere keer 36.800. Verschillen in die orde treft men ook bij de andere wegvakken aan. Die verschillen zijn niet zodanig groot dat ze de opmerkelijke verschillen in concentratie kunnen verklaren, ze roepen wel de vraag op hoe serieus die intensiteiten moeten worden genomen. De invoergegevens (snelheid, stagnatie, afstand, wegtype e.d.) zijn voor het overige gelijk, zodat de verschillen moeten worden verklaard door het gebruik van verschillende emissiefactoren. De berekeningen voor de jaarrapportage (werkblad D-11.06) werden uitgevoerd met CAR II versie 6.0. De berekeningen voor het ontwerp ALU 2008 met CAR II versie 6.1.1. De eerste versie (6.0) ging inderdaad uit van (aanzienlijk) lagere NO<sub>2</sub>-emissies voor personenwagens (snelheidstypen C resp. D), namelijk 0,0257 en 0,0404 gram/km. In versie 6.1.1 was dat 0,102 en 0,177 gram/km.<sup>213</sup>

86. De jaarrapportage 2006 dateert van 1 oktober 2007. Die datum staat ook op het bijbehorende werkblad. Dat CAR II versie 6.0 (met de lagere NO<sub>2</sub>-emissies) daar nog voor gebruikt is, is opmerkelijk, want vanaf 27 juli 2007 moest CAR 6.1.1 gebruikt worden. Op 6 april 2007 liet VROM alle gemeenten weten dat de NO<sub>2</sub>-emissiefactoren van versie 6.0 niet juist waren en een onderschatting inhielden van NO<sub>2</sub>-emissies en dat er zo snel mogelijk een verbeterde versie van CAR II beschikbaar zou komen.<sup>214</sup> Die werd dus op 27 juli 2007 beschikbaar gesteld. Dat de gemeente Utrecht voor de jaarrapportage 2006 versie 6.0 bleef gebruiken, waarvan bekend was dat de NO<sub>2</sub>-emissie voor personenwagens om en nabij 4 keer te laag was (C en D) moet als regelontduiking worden aangemerkt. Klaarblijkelijk bedoeld om te lage NO<sub>2</sub>-emissies voor de jaarrapportage 2006 te kunnen berekenen, waardoor een verbetering van de luchtkwaliteit zou kunnen worden aangetoond ten opzichte van 2002, en dus het succes van de genomen maatregelen en het ontbreken van de noodzaak om aanvullende maatregelen te nemen (zie punt 6).

213 Productie 121 Emissiefactoren CAR versie 6.1.1. voor 2006.

214 Productie 121 Verwijzing naar brief VROM 6 juli 2007.

87. Ter vergelijking zouden, zo staat in de jaarrapportage 2006 (p. 1 en 18) voor de jaarrapportage 2006 ook berekeningen zijn gemaakt met CAR versie 6.1.1. “De verbetering voor NO<sub>2</sub> is iets meer dan berekend met versie 6.0” wordt echter geheel in strijd met de waarheid gemeld. Zoals de cijfers in bovenstaande tabel 9 immers laten zien, gaven de berekeningen met CAR versie 6.1.1 (met de veel hogere NO<sub>2</sub>-emissies) beduidend hogere NO<sub>2</sub>-concentraties.

88. Volkomen onbegrijpelijk is overigens waarom de PM10-concentraties in de berekening met CAR versie 6.1.1 lager uitvielen dan die met CAR versie 6.0. De PM10-emissiefactoren in beide versies zijn gelijk en de (op zichzelf onbegrijpelijke) intensiteitsverschillen zijn bij lange na niet zodanig dat zij verschillen zouden kunnen opleveren van 4 microgram/m<sup>3</sup> (Kinglaan), 3 microgram/m<sup>3</sup> (Daalsetunnel), 3 microgram/m<sup>3</sup> (Weerdsingel) en 5 microgram/m<sup>3</sup> (Catharijnesingel) (zie tabel 9).

89. Een mogelijke verklaring voor het lager uitvallen van de PM10-concentraties in de berekening die voor het *ontwerp ALU 2008* is gemaakt (D-12.06 met CAR II versie 6.1.1) zou kunnen zijn dat de emissies zijn aangepast voor de milieuzone. Daarop wijst het feit dat op het voorblad reductiefactoren voor de milieuzone worden vermeld (0,607 NO<sub>2</sub> en 0,319 PM10). Dat is echter ten onrechte, want in 2006 was er nog geen milieuzone. Daartoe werd pas op 1 juli 2007 besloten (zie punt 22).

90. Het naast elkaar bestaan van twee luchtkwaliteitsberekeningen over het jaar 2006 (die van de jaarrapportage en die van het *ontwerp ALU 2008*) met significant verschillende rekenuitkomsten voor zowel NO<sub>2</sub> als PM10 is een sterke aanwijzing dat die berekeningen niet kloppen en dat er 'creatief' gerekend is. Het feit dat de berekeningen voor de jaarrapportage, vastgesteld 1 oktober 2007, nog met CAR versie 6.0 (te lage NO<sub>2</sub>-emissies) zijn gemaakt, terwijl al vanaf 27 juli 2007 CAR versie 6.1.1 (met de juiste en hogere NO<sub>2</sub>-emissies) gebruikt had moeten worden, wijst op de opzet de overschrijding van de plandrempel (48 microgram/m<sup>3</sup> in 2006) lager te laten lijken dan die in werkelijkheid was om aldus een afname van NO<sub>2</sub>-concentraties ten opzichte van 2002 te kunnen laten zien (die overigens volgens metingen van het RIVM niet heeft plaatsgevonden). Dat de CAR 6.1.1-berekening tot 5 microgram/m<sup>3</sup> lagere PM10-concentraties opleverde (bij praktisch gelijke invoergegevens) laat zich niet verklaren zonder 'creatief' rekenwerk te veronderstellen. Milieureducties op emissies werden ten onrechte toegepast voor het jaar 2006, omdat de milieuzone pas op 1 juli 2007 werd ingesteld.

### **Schadelijkheid verkeersgerelateerde fijnstof**

91. Wat zeker tot de verantwoordelijkheid van luchtkwaliteitsspecialisten gerekend moet worden, is het geven van juiste en volledige voorlichting aan het gemeentebestuur over de schadelijke effecten van fijnstof en stikstofdioxide. Dat verkeersgerelateerde fijnstof het meest schadelijk is, was al in de negentiger jaren bekend. Het bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek van Brunekreef e.a. in 1997.<sup>215</sup> Ook Hoek e.a. (2002) toonden een significant hoger sterftecijfer aan bij personen die dicht bij drukke wegen wonen.<sup>216</sup> CE (2002) gaf een overzicht van destijds bekende en gezaghebbende literatuur,

215 Productie 96 Brunekreef et al. *Air pollution from Truck Traffic and Lung Function in Children Living near Motorways*, Epidemiology, Vol 8.8 (May, 1997), pp. 298-303.

216 Productie 97 Hoek et al. *Association between mortality and indicators of traffic-related air pollution in the Netherlands : a cohort study*, The Lancet, October 2002.

waarin het verband tussen voortijdig overlijden en wonen bij drukke wegen naar voren kwam.<sup>217</sup> Hetzelfde geldt voor het RIVM (2002): “Traffic seems to be a major source of health-relevant PM” (p. 42).<sup>218</sup>

92. De relevantie van de kennis over de bijzondere schadelijkheid van verkeersgerelateerde fijnstof (kennis die dus al in 2002 ruimschoots voorhanden was en waarvan moet worden aangenomen dat die bij de gemeentelijke luchtkwaliteitsdeskundigen van de vierde stad van Nederland aanwezig is) is aanzienlijk. Deze is dat de achtergrondconcentratie fijnstof in een stad (waarin relatief veel onschadelijke deeltjes voorkomen: zeezout, bodemstoffen, water<sup>219</sup>) niet het grootste gezondheidsprobleem is, maar dat het grootste gezondheidsprobleem wordt gevormd door de fijnstof die daar langs drukke straten door het gemotoriseerde verkeer bovenop komt (de 'verkeersbijdrage').

93. De achtergrondconcentratie lag in 2005, 2006 en 2007 min of meer op het niveau van de jaargemiddelde concentratie waarbij de 35-dagennorm wordt overschreden: 31,2 microgram/m<sup>3</sup>. Gegeven de bijzondere schadelijkheid van de verkeersbijdrage (die in de concentratieberekeningen voor elke weg afzonderlijk bij de achtergrondconcentratie moet worden opgeteld) betekent dat dat de lucht bij het overschrijden van de 35-dagennorm pas goed in de gevarenzone komt. Daardoor is de mate waarin de 35-dagennorm wordt overschreden een belangrijke aanwijzing voor het gevaar waar inwoners aan blootstaan en voor de omvang van de ziekte- en sterftelast door fijnstofblootstelling. In het volgende hoofdstuk wordt een en ander nader toegelicht.

94. In geen enkele rapportage of advies hebben de luchtkwaliteitsdeskundigen het gemeentebestuur erop gewezen dat fijnstof bij overschrijding van de 35-dagennorm extra schadelijk is (doordat die overschrijding optreedt als er verkeersgerelateerde fijnstof aan de achtergrondconcentratie wordt toegevoegd). Als het gemeentebestuur daar bijvoorbeeld in de *Rapportage Structuurplan Stationsgebied* (september 2006) duidelijk op gewezen was, dan zou het bij de vaststelling van de stationsplannen (december 2006) extra moeilijk zijn geweest te beslissen dat nog in 2010 forse overschrijdingen van de 35-dagennorm acceptabel waren.<sup>220</sup> Door het accepteren van overschrijding in 2010 (aan de fijnstofnorm moest op 1 januari 2005 worden voldaan) werd niet alleen gehandeld in strijd met de regelgeving, maar werd bovendien het aanmerkelijke gevaar geaccepteerd dat door die normoverschrijding tientallen zo niet honderden bewoners voortijdig zouden overlijden.

### Samenvatting en conclusie

95. Aan de hand van documenten en feitenmateriaal is in dit hoofdstuk aangetoond dat de voorstelling van zaken die werd gegeven door de luchtkwaliteitsdeskundigen in meerdere opzichten onjuist en bedrieglijk was. Het gemeentebestuur kon op grond van deze onjuiste informatie beslissingen nemen zonder zich er expliciet rekenschap van te hoeven geven dat het daardoor in strijd handelde met de Europese Richtlijn 1999, die ook aan de lokale overheid de verplichting oplegt om al datge-

217 Productie 98 CE, *De effecten van verkeersuitstoot en -geluid op de volksgezondheid*, 2002, p. 12.

218 Productie 99 RIVM, *On health risks of ambient PM in the Netherlands*, 2002, p. 42.

219 De bijdrage van het verkeer aan de achtergrondconcentratie zou volgens de gemeente niet meer zijn dan 1 microgram/m<sup>3</sup>. Zie Conclusie van Dupliek p. 9 (productie 40).

220 Voor delen van de Kinglaan werd een aantal overschrijdingsdagen berekend van 79, voor delen van het Westplein 65, voor de Daalsetunnel 60 en voor delen van de Weerdsingel 74 (zie punt 5).

ne te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de concentratie fijnstof in 2005 en de concentratie NO<sub>2</sub> in 2010 aan de normen te laten voldoen. Hier moet meteen aan toegevoegd worden dat het gemeentebestuur meer dan voldoende redenen had om te twijfelen aan de juistheid van de door de deskundigen verstrekte informatie, maar ervoor koos om geen verandering aan te brengen in de wijze waarop berekeningen plaatsvonden en -vinden en in de wijze waarop over luchtverontreiniging werd en wordt gerapporteerd, een en ander daarmee aanvaardde en dus bevorderde en daarom naast de betreffende deskundigen verantwoordelijk moet worden gehouden voor de onjuiste en bedrieglijke informatie waarop het zijn besluiten baseerde en baseert en waarmee de bevolking werd en wordt misleid. De onjuiste en bedrieglijke informatie laat zich als volgt samenvatten.

95.1 De concentratie fijnstof zou nauwelijks door lokale factoren en gemeentelijk beleid te beïnvloeden zijn (punt 1). Dat is niet waar, want langs stadswegen kan de antropogene (door de mens geproduceerde) fijnstof oplopen tot 45% van de totale concentratie, vooral door het lokale autoverkeer (punt 2).

95.2 “Het nemen van maatregelen ter vermindering van de concentraties fijn stof (PM10) valt onder de rijksoverheid” (punt 1). Dat is niet waar, want “Het enkele feit dat de gemeente waarschijnlijk niet in staat zal zijn met de door haar genomen maatregelen de concentraties PM10 beneden de toepasselijke grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie te verlagen, ontslaat haar niet van de verplichting om datgene te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om door middel van maatregelen het aandeel van de zwevende deeltjes met een lokale oorsprong zoveel mogelijk te verminderen.” Aldus LJN: AZ3118 (punt 3).

95.3 “De oorzaak van de overschrijding(en) met betrekking tot PM10 is in alle gevallen de hoge achtergrondconcentratie en in mindere mate het verkeer” (punt 1). Dat is niet waar: voorzover de grenswaarde in 2003 werd overschreden, kwam dat ook volgens de berekeningen van de gemeente uitsluitend door het verkeer. Hetzelfde geldt voor de overschrijding van de 35-dagennorm in de jaren 2005 en daarna (punt 2).

95.4 “De fijn stof concentratie is voornamelijk afkomstig van bodemstof en vanuit het buitenland. Dit maakt het op lokaal niveau lastig om de fijnstofconcentraties significant te verlagen” (punt 2). Dat is niet waar: de Nederlandse export van fijnstof zou volgens *Fijnstof nader bekeken* (2005) drie maal zo groot zijn als de import. Omdat de overschrijding van de fijnstofnorm vrijwel uitsluitend door het verkeer komt, is het dus heel goed mogelijk de fijnstofconcentraties op lokaal niveau significant te verlagen (punt 2).

95.5 In 2010 zou aan de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> worden voldaan, zonder extra maatregelen te hoeven nemen en zonder bijstelling van plannen. Aldus de gemeente in 2005, 2006 en 2007 (punten 6-7). Zoals uit het *ontwerp ALU 2006* (februari 2006) en het *ALU 2006* (september 2006) blijkt, wist de gemeente dat dat beslist niet waar was (punt 8).

95.6 De verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van de realisering van de stationsplannen zou gecompenseerd kunnen worden door de maatregelen “milieuzonering” en “verschoning van de bussen” (punten 11-15). De gemeente wist dat dat niet waar kon zijn. (a) Er werd immers gekozen



voor de kleine milieuzone, terwijl berekeningen voor de *Luchtrapportage Stationsgebied* waren uitgevoerd voor de grote milieuzone. (b) In *Afweging omvang milieuzone* (2007) werd slechts een marginaal effect berekend voor de kleine milieuzone. (c) De bij de berekening gebruikte emissiereducties waren buitensporig en werden bovendien ook gebruikt voor stadswegen waar van enig 'uitstralingseffect' geen sprake kon zijn. (d) Bekend was dat de nieuwe 144 bussen aanzienlijk meer NO<sub>2</sub> uitstoten dan waarmee gerekend werd (punten 15, 19-23, 24).

95.7 Het aantal wegvakken met fijnstofnormoverschrijding zou door realisering van de stationsplannen in 2010 ('toekomst') lager zijn dan in de autonome situatie, ook zonder maatregelen (afbeelding bij punt 12). De gemeente wist dat dat niet waar kon zijn: het effect van de stationsplannen was aanzienlijk meer verkeer, en meer verkeer leidt tot meer fijnstof (punten 12, 35).

95.8 Milieuzonering en verschoning bussen zouden volgens de *Luchtrapportage Stationsgebied* (2006) beschouwd mogen worden als maatregelen samenhangend met de stationsplannen (punten 13-14). De gemeente wist dat dat in strijd was met het Besluit luchtkwaliteit 2005, artikel 5 lid c: gewaarborgde gelijktijdige uitvoering. Verschoning van de bussen was (en is nog steeds niet) gegarandeerd. Bij de berekening werd van de grote milieuzone uitgegaan, die niet gegarandeerd was (het werd de kleine).

95.9 Dankzij eerder genomen maatregelen, waaronder de maatregelen van het *ALU 2006*, zou al een verbetering van de luchtkwaliteit hebben plaatsgevonden en zou het steeds beter gaan met de luchtkwaliteit. Aldus het *ontwerp ALU 2008* (punt 16 en tabel 2, punt 42). De gemeente wist dat dat niet waar was. Het RIVM rapporteerde immers over 2003-2006 dat er op straatlocaties geen significante verbetering had plaatsgevonden (punt 42).

95.10 Milieuzonering. Zou een maatregel zijn met een groot effect. "De invoering van de huidige milieuzone heeft een snellere verschoning van het vrachtverkeer tot gevolg dan op basis van landelijke trends zou worden verwacht." Aldus het *ontwerp ALU 2008* (punt 19). De gemeente wist dat dat niet waar was. (a) Toen het *ontwerp ALU 2008* werd vastgesteld (15 januari 2008), was de milieuzone nog maar 7 maanden oud. (b) Tot maart 2008 werden alleen vrachtwagens klasse Euro 1 en ouder geweerd (1% van alle vrachtwagens). (c) Er werd niet gehandhaafd. (d) Men kon voor 25 euro een ontheffing krijgen. (e) Volgens *Afweging omvang milieuzone* zou het effect van de kleine milieuzone marginaal zijn (punt 19-23).

95.11 Invoering van schonere bussen. Zou een zeer belangrijke maatregel zijn met een groot effect (punten 14 en 24). Ook toen het *ontwerp ALU 2008* werd vastgesteld, wist de gemeente dat dat niet hard gemaakt kon worden. Over de 144 bussen tot de aankoop waarvan in het voorjaar 2008 werd besloten, rapporteerde TNO in november 2007 dat die een veel hogere NO<sub>2</sub>-uitstoot hadden als waar de gemeente mee rekende (punt 14, 24).

95.12 Verplaatsing van de touringcarterminal. Zou een luchtkwaliteitsmaatregel zijn en nog wel met een dubbel effect (punt 25). De gemeente wist dat dat niet waar was. (a) In 2005 was al besloten tot de verplaatsing om plaats te maken voor streekbussen. (b) In plaats van door 160 touringcars per week wordt de lucht op het Jaarbeursplein nu vervuild door 2051 bussen per week (punt 25).

95.13 Er zou een Westpleintunnel komen. “Een cruciaal element in de planprocedures voor het Stationsgebied”. Het bouwrijp maken zou in 2008 starten. De Westpleintunnel en de (bestaande) Daalsetunnel zouden gefilterd worden. Een zeer belangrijke maatregel (punt 26). De gemeente wist dat het bouwrijp maken niet in 2008 zou starten, omdat er nog niet eens een begin was gemaakt met de tijdrovende planprocedure. Voor het filteren van een of beide tunnels zijn nooit concrete plannen gemaakt (punt 26).

95.14 Het parkeerbeleid zou aangescherpt worden. Een belangrijke maatregel om het autoverkeer terug te dringen (punt 27). De gemeente wist dat dat niet waar was. Parkeervoorzieningen in het stationsgebied zouden juist belangrijk worden uitgebreid. Volgens het structuurplan Stationsgebied zouden er 6.500 parkeerplaatsen bij komen. De tarieven van parkeervoorzieningen (goed voor 9.662 parkeerplaatsen) zouden niet worden verhoogd. Van aanscherping was per saldo geen sprake (punt 28, 29).

95.15 Selectief bevorderen van doorstroming (groene golven). Zou een significant tot groot effect hebben (30). De opsteller van het *ontwerp ALU 2008* wist dat dat niet waar was, want een jaar eerder wees hij erop dat dat niets oplost, “Want dat geeft weer op andere plekken stagnatie van het verkeer” (punt 30).

95.16 Reconstructie Weg der Verenigde Naties - Overste den Oudenlaan (2007), tracé van Zijstweg - Koningin Wilhelminalaan (2e helft 2008), Croeselaan - Graadt van Roggenweg( 2010) zou een luchtkwaliteitsmaatregel zijn (punt 31). De gemeente wist dat dat niet waar was, want deze reconstructies maakten deel uit van reeds bestaande plannen en afspraken (met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne) om de autobereikbaarheid van het stationsgebied te verbeteren (punt 31, 32).

95.17 Vergroting capaciteit Overste den Oudenlaan, aanleg NOUW 1 en NOUW 2, reconstructie Majellaknoop en 24 Oktoberplein (fly-over) zou slechts “andere verdeling van verkeer en minder stagnatie” tot gevolg hebben (punt 33-35). De gemeente wist dat deze plannen waren ontwikkeld om de groei van het autoverkeer mogelijk te maken, die ook door de gemeente werd beschouwd als het gevolg van de stationsplannen en de in- en uitbreiding van de gemeente Utrecht (punt 33-35).

95.19 Verkeersintensiteiten gebruikt voor de jaarrapportage 2006 waren voor belangrijke wegvakken substantieel lager dan voor jaarrapportage 2003, terwijl het verkeer landelijk gezien elk jaar met ca. 2% per jaar toenam en Utrecht bovendien een groeiende stad is (realisatie Leidsche Rijn). Aangenomen dat verkeersmodellen beproefd en gemeentelijke verkeersdeskundigen niet ongeschikt zijn voor hun werk, is de enige aannemelijke verklaring dat intensiteiten (fors) omlaag werden gebracht om lagere concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> te berekenen (punt 45).

95.20 Verkeersintensiteiten gebruikt voor het *ontwerp ALU 2008* waren voor belangrijke wegvakken substantieel lager dan voor de gelijktijdig opgestelde *Geactualiseerde Luchtrapportage Woonwinkelblok Vredenburg-Noord*. Voor het verschil werd geen serieus argument gegeven. Aangenomen dat het verkeersmodel beproefd is en de verkeersdeskundigen niet ongeschikt zijn voor hun werk, is de enige aannemelijke verklaring dat de intensiteiten (fors) omlaag werden gebracht om lagere concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> te kunnen berekenen.(punt 45).

95.21 De snelheidstypering gebruikt in de jaarrapportage 2006 gaf voor belangrijke wegvakken een lagere concentratie dan de snelheidstypering gebruikt in jaarrapportage 2003, terwijl er geen enkele reden is om aan te nemen dat het verkeer beter was gaan doorstromen (punt 51-55).

95.22 Uit niets is gebleken dat snelheidstyperingen werden vastgesteld op basis van metingen, terwijl het zonder tijdsmetingen volstrekt onmogelijk is snelheidstypen (laat staan stagnatiefactoren) met de vereiste nauwkeurigheid te schatten. Snelheidstypen en stagnatiefactoren werden dus uit de losse pols vastgesteld, met andere woorden verzonnen (punt 55).

95.23 Percentages zwaar en middelzwaar verkeer werden substantieel verlaagd (tot zes keer minder, zie basiswerkblad D-9.10 voor 2010) met de kennelijke bedoeling een onjuist en geflatteerd beeld te geven van het effect van de milieuzone. Uit niets is gebleken dat de aanpassing van percentages gebaseerd was op tellingen of berekeningen. In sommige gevallen werden ze zelfs ingevoerd in strijd beschikbare telgegevens (punt 20).

95.24 Milieuzonereductie op emissies werd ook toegepast op vrachtwagens op wegvakken buiten de milieuzone waar geen of nauwelijks vrachtverkeer was met de milieuzone als herkomst of bestemming en waar dus van een 'uitstralingseffect' geen sprake kon zijn (punt 22).

95.25 Het in verband met de invoering van de milieuzone aanpassen van percentages en emissies vrachtverkeer, in de excessieve en niet te rechtvaardigen mate waarin dat plaatsvond, leidde tot zeer geflatteerde concentratie-afnames in de berekeningen voor 2010 (punt 20-21).

95.26 Percentages vrachtverkeer voor dezelfde wegvakken, zoals ingevoerd in diverse berekeningen, gaven aanzienlijke en onaannemelijke verschillen te zien en werden dus bedacht in plaats van vastgesteld op basis van tellingen of berekeningen (punt 57-58).

95.27 Het effect van de milieuzone werd zelfs voor het jaar 2006 berekend, door emissies te reduceren, terwijl de milieuzone pas in 2007 werd ingevoerd (punt 23).

95.28 De afstand van de wegas tot het rekenpunt werd van het begin af aan (2002) vastgesteld in strijd met de regelgeving en veelal veel te groot, waardoor te lage concentraties berekend werden. Ook na de invoering van het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit van 3 november 2006 was dat nog het geval (punt 60-69).

95.30 Om de plansituatie gunstig te laten afsteken bij de autonome situatie werd voor wegvakken (in de plansituatie) geen toename van stagnatie gerekend waar die als gevolg van de realisering van de fly-over (door verplaatsing van stagnatie naar volgende kruisingen en stoplichten) zeker zou moeten plaatsvinden (punt 74).

95.31 Bij een aantal wegvakken werd in de autonome situatie ten onrechte een stagnatiefactor toegekend met de kennelijke bedoeling die, dankzij de realisering van de fly-over, in de plansituatie te laten verdwijnen, zodat het zou lijken alsof de doorstroming in de plangebied dankzij de fly-over op veel plaatsen zou verbeteren. De beweerde stagnatie-afname werd niet (zoals de CAR-handleiding

voorschrijft) verkeerskundig onderbouwd en was onaannemelijk en onlogisch (75-77).

95.32 Om de plansituatie gunstig te laten afsteken bij de autonome situatie werd een afname van het blootstellingsoverschrijdingsvolume berekend door (bejaarde) bewoners van de tehuizen De Wartburg en Voorhoeve aan de Kinglaan niet als blootgestelden mee te rekenen (punt 80).

95.33 Het niet meerekenen van de bejaarde bewoners van de Kinglaan werd door de deskundige van de gemeente, in strijd met de waarheid, bij de bestuursrechter verdedigd met een verwijzing naar een weloverwogen salderingsmethodiek (punt 78-82).

95.34 Het naast elkaar bestaan van twee luchtkwaliteitsberekeningen voor het jaar 2006 (die van de jaarrapportage en die van het *ontwerp ALU 2008*) met significant verschillende rekenuitkomsten voor zowel NO<sub>2</sub> als PM10 (zie tabel 9) is een sterke aanwijzing dat die berekeningen niet kloppen en dat er 'creatief' gerekend werd (punt 84).

95.35 Bij de opstelling van de jaarrapportage 2006 (vastgesteld 1 oktober 2007) had niet CAR 6.0 (met de foute en te lage NO<sub>2</sub>-emissies voor personenwagens) gebruikt mogen worden, maar de vanaf 27 juli 2007 voorgeschreven versie 6.1.1 met de juiste en veel hogere NO<sub>2</sub>-emissies. Het gebruik van versie 6.0 leidde tot een geflatteerd beeld van NO<sub>2</sub>-concentraties in 2006 (punt 86).

95.36 Anders dan in de jaarrapportage 2006 (p.1) werd beweerd, leidde het gebruik van CAR II versie 6.1.1 juist niet tot iets meer verbetering voor NO<sub>2</sub>, maar juist tot een verslechtering. Versie 6.1.1 rekent immers met substantieel hogere NO<sub>2</sub>-emissies voor personenwagens (punt 87).

95.37 Dat de CAR 6.1.1-berekening leidde tot significant lagere PM10-concentraties (tot 5 microgram/m<sup>3</sup> lager dan de berekeningen die met CAR versie 6.0 waren uitgevoerd) laat zich niet verklaren zonder 'creatief' rekenwerk aan te nemen (punt 88).

95.38 Zeer essentiële informatie werd door de luchtkwaliteitsdeskundigen aan het gemeentebestuur onthouden, namelijk dat juist verkeersgerelateerde fijnstof zeer schadelijk is voor de gezondheid, dat daarvan juist bij overschrijding van de 35-dagennorm sprake is en dat overschrijding van de 35-dagennorm ernstig gevaar voor de gezondheid betekent (punt 94).

## 2. Honderden doden in Utrecht door fijnstof

96. Doordat het gemeentebestuur, de rechtbank en het gerechtshof zich in hoge mate door onjuiste en bedrieglijke informatie en berekeningen over de luchtverontreiniging lieten leiden, kon het gebeuren dat er onvoldoende maatregelen werden genomen om de te hoge concentraties fijnstof en stikstofdioxide terug te dringen en zo veel mogelijk tijdig aan de normen te voldoen. Bovendien konden daardoor plannen worden vastgesteld voor ruimtelijke en verkeersprojecten die er wel toe moesten leiden dat ook ver na 1 januari 2005, de datum waarop aan de fijnstofnorm had moeten worden voldaan, overschrijdingen zouden plaatsvinden. Zoals in dit hoofdstuk uiteen wordt gezet, had met name de overschrijding van de 35-dagennorm voor fijnstof zeer ernstige (voorzienbare!) gevolgen voor de gezondheid.<sup>221</sup> De verplichting om op 1 januari 2005 aan de fijnstofnorm te voldoen, werd pas op 7 april 2009 opgeschort door het derogatiebesluit van Europese Commissie. Een zeer conservatieve berekening laat zien dat elk jaar minimaal enige tientallen Utrechters voortijdig moeten zijn overleden door overschrijding van de 35-dagennorm. Mogelijk zelfs enige honderden, zoals volgt uit de berekening in punt 106. De gemiddelde levensverkortening zou daarbij volgens des tijds (2005) beschikbare en gezaghebbende literatuur liggen in de orde van 10 jaar.

### Omvang ziekte en sterftelast

97. Volgens *Fijnstof nader bekeken* (MNP, 2005) en *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands* (RIVM, 2005) sterven er in Nederland elk jaar ca. 18.000 mensen door langdurende blootstelling aan fijnstof.<sup>222</sup> In die 18.000 gevallen zou sprake zijn van een gemiddelde levensduurverkortening van 10 jaar. Dat zou het geval zijn bij een concentratie van 35 microgram/m<sup>3</sup>. Van langdurende blootstelling is al sprake bij een blootstelling van enkele maanden tot enige jaren.<sup>223</sup> Volgens de GG&GD Utrecht zouden deze cijfers neerkomen op 315 vroegtijdige sterften in Utrecht per jaar.<sup>224</sup> De GG&GD kwam aan dat aantal sterfgevallen door de Utrechtse populatie (gesteld op 280.000, de omvang in 2006) te delen door de totale Nederlandse populatie (16 miljoen) en het aantal van 18.000 voortijdige overlijdens met de uitkomst daarvan te vermenigvuldigen. Volgens *Fijnstof nader bekeken* (p. 56) zouden ook door kortdurende blootstelling (enkele dagen tot maanden) mensen voortijdig overlijden. Dat aantal werd geschat op 2.500 tot 3.500 per jaar.

### Stedelijke achtergrond en verkeersbijdrage

98. Uit onderstaande afbeelding wordt duidelijk dat de totale fijnstofconcentratie langs een weg berekend wordt door bij de 'stedelijke achtergrond' de fijnstof op te tellen die wordt geproduceerd door het gemotoriseerde verkeer op die weg. De 'stedelijke achtergrond' kan kortweg beschouwd worden als de gemiddelde concentratie in de stad (zie punt 99).

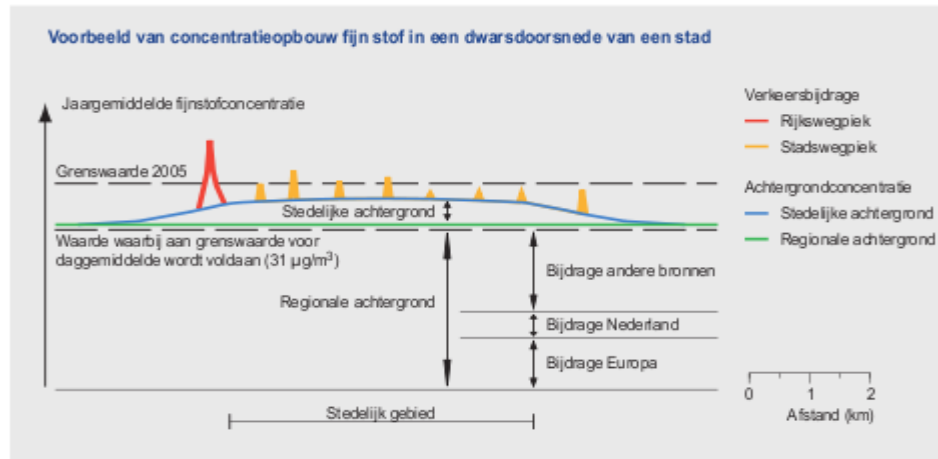
221 Over de ziekte- en sterftelast als gevolg van te hoge NO<sub>2</sub>-concentraties is veel minder bekend. Aan de norm voor NO<sub>2</sub> moest aanvankelijk in 2010 worden voldaan. Anders dan in het geval van fijnstof was er in de jaren 2005-2009 (tot april 2009, toen derogatie werd verleend) geen sprake van overschrijding van een norm waaraan reeds aan voldaan had moeten worden. Overigens wordt de concentratie NO<sub>2</sub> vooral beschouwd als indicator van toxische stoffen in de lucht en is het zelf alleen in hogere concentraties schadelijk. Om al deze redenen wordt hier verder niet ingegaan op de schadelijke gevolgen van NO<sub>2</sub>-overschrijding.

222 Zie productie 33 (p. 8, 11 en 57), resp. productie 34.

223 Productie 100 Nationaal Kompas *Wat-zijn-de-mogelijke-gezondheidsgevolgen-van-grootschalige-luchtverontreiniging*.

224 Zie productie 35 Brief GG&GD aan Van Oosten 2 april 2008.

Onleend aan MNP fijnstof nader bekeken (2005). (p.14)



Figuur 1.2 Opbouw van de fijnstofconcentraties in een stedelijk gebied. Bron: MNP, 2005. 'Bijdrage andere bronnen' is het langjarig gemiddelde niet gemodelleerde fijn stof. Dit bestaat uit zeezout, de hemisferische achtergrond, bodemstof, biostof, water en de bijdrage van niet- of verkeerd gemodelleerde bronnen. Zie voor een uitvoeriger uitleg Hoofdstuk 4 Hoeveel fijn stof meten we? en de tekstbox Chemische samenstelling van fijn stof in Nederland. Zie ook figuur 1.1. De bovenste horizontale gestreepte lijn geeft het niveau aan van de grenswaarde voor het jaargemiddelde,  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . De onderste horizontale gestreepte lijn komt overeen met een jaargemiddelde fijnstofconcentratie van  $31 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Dit is de jaargemiddelde concentratie waarbij de grenswaarde voor het daggemiddelde niet wordt overschreden. Zie voor een verdere uitleg hiervan figuur 4.3 Hoofdstuk 4 Hoeveel fijn stof meten we?

99. De achtergrondconcentratie wordt door het MNP/RIVM berekend door zo veel mogelijk alle emissies (verkeer, industrie, huisverwarming, trein- en scheepvaartverkeer, landbouw, emissies uit het buitenland plus van nature aanwezige fijnstof) bij elkaar op te tellen binnen gebieden van  $5 \times 5$  km en daar het gemiddelde van te nemen, dat vervolgens wordt geïnterpoleerd naar een gebied van  $1 \times 1$  km.<sup>225</sup> De "stedelijke achtergrond" wordt in bovenstaande figuur als een plateau weergegeven. Daaruit moet blijken dat de stedelijke achtergrond in een stad vrijwel overal hetzelfde is. Empirisch onderzoek uit 2009 bevestigde de geringe verschillen die optreden in de stedelijke fijnstofachtergrondconcentratie.<sup>226</sup> Dat was en is ook in Utrecht het geval, zoals in maart 2006 door de gemeente werd bevestigd.<sup>227</sup> Belangrijk in bovenstaande afbeelding zijn de rode en gele uitschieters. Die geven de verhoogde concentraties fijnstof aan op 'rijkswegplekken' en 'stadswegplekken'. Deze verhoogde concentraties treden op doordat bij drukke wegen de achtergrondconcentratie wordt opgehoogd door de fijnstof die door het gemotoriseerde verkeer op die weg in de lucht wordt gebracht.

100. Volgens de toelichting bij bovenstaande figuur wordt de grenswaarde voor het daggemiddelde (het maximum van 35 overschrijdingsdagen) bereikt bij een jaargemiddelde concentratie van  $31 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Die zou volgens de afbeelding lager uitkomen dan de "stedelijke achtergrond", maar in Utrecht was dat in 2005 niet het geval. De fijnstofachtergrondconcentratie was in Utrecht, althans in

225 Productie 101. MNP, *PM10 in Nederland, Rekenmethodiek, concentraties en onzekerheden*, 2006, p. 11.

226 Productie 102 PBL, ECN, RIVM, TNO, *Spatial variability of urban background MP10 and PM 2.5 concentrations*, 2009, p.1-11.

227 Zie productie 40 Conclusie van Dupliek, 15 maart 2006, p. 9.

2005,  $\pm 29$  microgram/ $m^3$  en in 2006  $\pm 30$  microgram/ $m^3$ .<sup>228</sup> Met andere woorden: de grens waarbij de 35-dagennorm wordt overschreden lag in 2005 iets hoger dan het niveau van de achtergrondconcentratie. Een belangrijke conclusie die daaruit moet worden getrokken, is dat de overschrijding van de 35-dagennorm, die langs drukke wegen optreedt, volledig moet worden toegeschreven aan het gemotoriseerde verkeer op die weg. Naarmate de achtergrondconcentratie verder daalt, is dat uiteraard sterker het geval.

Ontleend aan RIVM, *On health risks of ambient PM in the Netherlands*, 2002 (p.54)

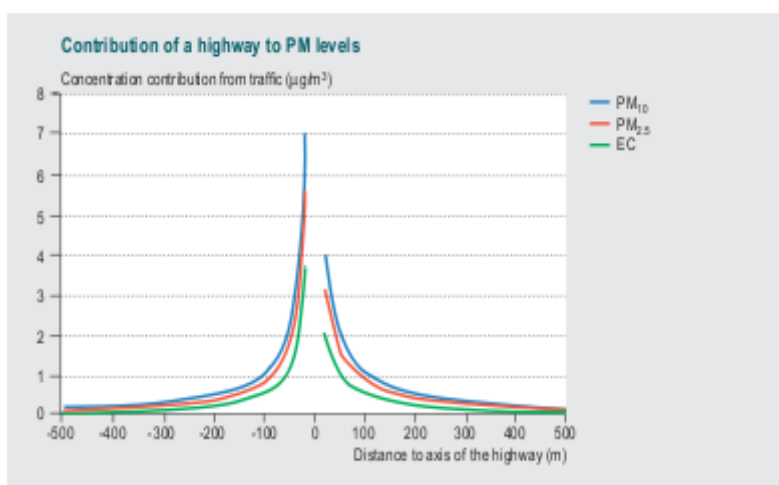


Figure 9. The modelled contribution by TNO of local highway traffic to annual concentrations of  $PM_{10}$ ,  $PM_{2.5}$  and EC ( $\mu g/m^3$ ) in Rotterdam (the Netherlands) as a function of the distance to the axis of the highway.

### Verkeersgerelateerde blootstelling

101. Meerdere studies wezen er al op (1997-2002) dat gezondheidsschade door luchtverontreiniging in de buurt van drukke wegen relatief groot is. Zie punt 91 in het vorige hoofdstuk (*Schoonrekenen*) en bovenstaande afbeelding. Dat gezondheidsschade door fijnstof sterk samenhangt met wonen langs drukke wegen (waar de 35-dagennorm wordt overschreden) ligt om twee redenen voor de hand. In de eerste plaats treden daar sterk verhoogde concentraties op. Op die 'stadswegplekken' komt de fijnstof dat door het gemotoriseerd verkeer in de lucht wordt gebracht immers boven op de achtergrondconcentraties. Dat werd in de eerdere afbeelding, ontleend aan *Fijnstof nader bekeken* (bij punt 4), zichtbaar gemaakt door de gele uitschieters. Het blijkt ook uit de afbeelding bij punt 6: tussen 100 en 500 meter van de weg ligt de concentratie min of meer op het niveau van de achtergrond, dicht bij de weg schiet de concentratie omhoog.

Die uitschieters ter plaatse van drukke stadswegen blijken ook uit de berekeningen van de gemeente: aan de achtergrondconcentratie werd in 2003 langs de Kinglaan **17,8** microgram/ $m^3$  toegevoegd door het verkeer.<sup>229</sup> De gemeente berekende dat het verkeer op de Amsterdamsestraatweg in de jaren

228 Productie 103 CAR II versie 5.0 berekeningen uitgevoerd voor het jaar 2005. Volgens CAR II versie 6.1.1 zou die in 2006 ca. 30 microgram zijn.

229 Zie productie 52 Basiswerkbladen jaarrapportage 2003. Zie ook punt 2 in *Destijds beschikbaar feitenmateriaal*.

2002 t/m 2004 gemiddeld **11,7** microgram/m<sup>3</sup> toevoegde aan de achtergrondconcentratie.<sup>230</sup> Volgens *Fijnstof nader bekeken* (2005) bleek uit onderzoek in Utrecht en Amsterdam in 2002 dat bij 5% van de stadswegen het lokale verkeer meer dan **12** µg/m<sup>3</sup> bijdroeg aan de fijnstofconcentratie.<sup>231</sup> Het is dus echt grote onzin (*Rapport luchtkwaliteit 2003*,<sup>232</sup> ontwerp ALU 2008,<sup>233</sup> p. 7) dat de fijnstofconcentraties in een stad nauwelijks van lokale factoren en dus van gemeentelijk beleid afhangen. Een gemeente beschikt over tal van mogelijkheden om de intensiteit van het verkeer op drukke stadswegen desnoods drastisch terug te dringen. Wat daar echter voor nodig is, is de betamelijkheid om zich aan wettelijke normen te houden en de betamelijkheid om bewoners langs drukke stadswegen niet aan gevaarlijke concentraties verkeersgerelateerde fijnstof bloot te stellen. Betamelijkheid die bij de gemeente Utrecht ontbrak en nog steeds ontbreekt.<sup>234</sup>

102. Een tweede reden voor de bijzondere schadelijkheid van het wonen vlak bij drukke verkeerswegen is dat de verkeersgerelateerde fijnstof qua samenstelling schadelijker is dan de fijnstof die deel uitmaakt van de achtergrond. Het RIVM wees er in 2002 op dat de fijnstof afkomstig van de transportsector relatief meer roet bevat, waaronder elementair koolstof, die in ultrafijne deeltjes voorkomen.<sup>235</sup> Ook Buijsman, een van de auteurs van *Fijnstof nader bekeken*, wees daarop: “De koolstofbevattende bestanddelen bevinden zich voor 90% in de PM<sub>2,5</sub> fractie. Deze groep bevat ook nog een geringe hoeveelheid polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK)”.<sup>236</sup> De concentraties elementair koolstof en roet zouden 2 microgram/m<sup>3</sup> aan de totale fijnstofconcentratie bijdragen (p. 18). De conclusie die getrokken moet worden, is dat de meest schadelijke fractie van PM10, die in de koolstof bevattende bestanddelen zit, vooral in de verkeersbijdrage zit die boven op de achtergrondconcentratie komt en zorgt voor piekconcentraties die maken dat de 35-dagennorm overschreden wordt.

Er zijn dus twee goede redenen om ervan uit te gaan dat gezondheidsschade voornamelijk optreedt langs drukke snel- en stadswegen. In de eerste plaats omdat daar de fijnstofconcentraties sterk verhoogd zijn door de bijdrage van het wegverkeer. In de tweede plaats omdat de fijnstof die door het wegverkeer aan de achtergrondconcentratie wordt toegevoegd veel schadelijker is dan de fijnstof in de achtergrond. Aannemelijk is daarom dat van gezondheidsschade voornamelijk sprake is langs de wegen waar de 35-dagennorm wordt overschreden (die in 2005, 2006 en 2007 vlak onder de achtergrondconcentratie lag).

103. Dat de gezondheidsschade vlak bij drukke wegen veel groter is, blijkt uit een groot aantal epi-

---

230 LJN: AZ3118, rechtbank Utrecht. r.o. 4.18.

231 Zie productie 33 MNP, *Fijnstof nader bekeken* (2005), p. 47.

232 Zie productie 36 *Rapport luchtkwaliteit 2003*, p. 2.

233 Zie productie 49 ontwerp-Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008, p. 7.

234 Bij het RIVM-metstation op de K. de Jongweg werden in 2011 44 overschrijdingsdagen geregistreerd. De K. de Jongweg hoort in Utrecht zeker niet tot de meest luchtvervuilde stadswegen. Met 44 overschrijdingssdagen correspondeert een jaargemiddelde concentratie van 33,15 microgram/m<sup>3</sup> (zie voetnoot 225). De gemeente berekende voor 2011 een jaargemiddelde concentratie van 28,15 microgram/m<sup>3</sup> (NSL-monitor 2011).

235 Productie 104 RIVM, *Executive summary On health of ambient PM in the Netherlands*, 2002, p. 53.

236 Productie 105 Ed Buijsman, *Een boekje open over fijn stof*, 2007, p. 21. PAKs ontstaan overigens bij (onvolledige) verbranding van koolstofhoudende materialen. Verschillende PAKs zijn kankerverwekkend: benzo(a)pyreen, chryseen, fluoranten, fenantreen.



demiologische onderzoeken. Bijvoorbeeld uit onderzoek van Hoek e.a. (2002)<sup>237</sup> en een quick scan van het RIVM (2007).<sup>238</sup> Uit dat onderzoek bleek dat het niveau van de achtergrondconcentratie nauwelijks samenhangt met voortijdig overlijden en dat het wonen langs of vlak bij drukke verkeerswegen een veel grotere rol speelt. Hoek e.a. vonden een tweemaal verhoogd risico voor vroegtijdig overlijden aan hart- longziekten voor mensen die dichterbij dan 100 meter van een snelweg of dichterbij dan 50 meter van een drukke stadsweg wonen.<sup>239</sup> Als verklaring voor de sterke invloed van het wonen langs een drukke weg werd overigens ook genoemd dat de uitstoot van het verkeer (anders dan die van fabrieken en huisverwarming) vlak boven het wegdek plaatsvindt en dus in de directe omgeving van waar bewoners en buiten spelende kinderen ademen en waar de verontreinigde lucht ook minder snel door de wind wordt afgevoerd dan bij schoorstenen. Dat wordt bevestigd in een studie uit 2002 van het RIVM, TNO, ECN en het IRAS.<sup>240</sup>

### Omvang van de gezondheidsschade

104. Op basis van de informatie van het RIVM (2005) moest men destijds aannemen dat er, uitgaande van een fijnstofconcentratie van 35 microgram/m<sup>3</sup>, elk jaar ca. 18.000 Nederlanders voortijdig overleden door langdurende blootstelling aan fijnstof. Omgerekend voor Utrecht zouden dat er volgens de GG&GD in Utrecht 315 zijn.<sup>241</sup> Aangenomen dat het aantal voortijdige sterfgevallen lineair toeneemt met de toename van de fijnstofconcentratie, levert elke extra microgram/m<sup>3</sup>  $1/35 \times 315 = 9$  extra voortijdige sterfgevallen in Utrecht op. De 35-dagennorm wordt overschreden bij een jaargemiddelde concentratie van  $\pm 31$  microgram/m<sup>3</sup>. Een jaargemiddelde concentratie van 1 microgram/m<sup>3</sup> correspondeert met ca. 4 overschrijdingsdagen.<sup>242</sup> Zou de 35-dagennorm in 2005 en de daarop volgende jaren met 4 dagen zijn overschreden (wat een conservatieve aanname is<sup>243</sup>), dan moeten als gevolg daarvan dus elk jaar minimaal 9 Utrechters voortijdig zijn overleden (volgens het RIVM in de orde van 10 jaar te vroeg). Dat is heel verschrikkelijk. Vooral als men bedenkt dat dat voorkomen had kunnen worden als de gemeente zich gewoon aan de wet had gehouden.

105. In de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (september 2006) werd berekend dat in 2010 de 35-dagennorm nog op verschillende drukke stadswegen zou worden overschreden. Voor de Kinglaan werd bijvoorbeeld een overschrijding berekend van 79 dagen, voor het Westplein van 65 en voor de Weerdsingel van 74 dagen (zie de punten 5 en 72). Als het gemeentebestuur zich niet door de onjuiste informatie had (willen) laten leiden dat de fijnstofconcentratie toch niet van lokale

237 Zie productie 97 Hoek et al, 'Association between mortality and indicators of traffic-related air pollution in the Netherlands: a cohort study'. In: *The Lancet*, 19 oktober 2002.

238 Productie 106 RIVM, *Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan* (2007).

239 Zie productie 98 CE, *De effecten van verkeersuitstoot en -geluid op de volksgezondheid*, 2002, p. 10.

240 Zie productie 99 RIVM, *On health risks of ambient PM in the Netherlands*, 2002, p. 42.

241 Er zijn ook berekeningen waarbij het totale verlies van levensjaren wordt verdeeld over 16 miljoen Nederlanders. Het aantal van 18.000 sterfgevallen per jaar komt eigenlijk tot stand door het aantal verloren levensjaren (180.000, zie Knol & Staatsen, 2005) te delen door een veronderstelde verkorting van het leven met gemiddeld 10 jaar per slachtoffer.

242 Volgens de bijlage bij de Regeling beoordeling luchtkwaliteit wordt het aantal overschrijdingsdagen berekend met de volgende formule:  $4,6128 \cdot C_{jm} - 108,92$  (als de  $j_m$  fijnstofconcentratie  $> 31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ).

243 Zie productie 72 RIVM, *Korte-termijn trend in NO2 en PM10 concentraties op straatstations van het LML*, 2008: "De gemiddelde stikstofdioxide en fijn stof concentratie op straatlocaties en de gemiddelde fijn stof concentratie op stadsachtergrond locaties liggen in 2007 grofweg op hetzelfde niveau als rond het jaar 2000 het geval was." (p. 3)

factoren (i.c. het wegverkeer) afhankelijk is en als de gemeente dus tijdig (vanaf 1999) passende maatregelen had genomen en had afgezien van sterk autoverkeer bevorderende plannen, dan had dat elk jaar minstens negen mensenlevens gescheeld. De werkelijkheid is helaas nog veel erger, en niet alleen doordat de gemeente door het gebruik van onjuiste invoergegevens te lage concentraties berekende.

106. De berekening van de GG&GD en het RIVM ging ervan uit dat elke Nederlander een even grote kans had op voortijdig overlijden door fijnstofblootstelling. Dus ongeacht waar hij in Nederland woont. Het wonen langs drukke stads- en snelwegen geeft echter een sterk verhoogde kans op voortijdig overlijden door blootstelling aan fijnstof. Om twee redenen is de situatie in Utrecht (net als in andere grote steden) zeer ongunstig. In de eerste plaats zijn er in het verstedelijkte Utrecht relatief veel meer kilometers stadsweg met overschrijding en is de overschrijding daar ook groter dan gemiddeld in Nederland. In de tweede plaats wonen er in een grote stad als Utrecht veel meer mensen dicht bij drukke stadswegen dan gemiddeld in Nederland het geval is.

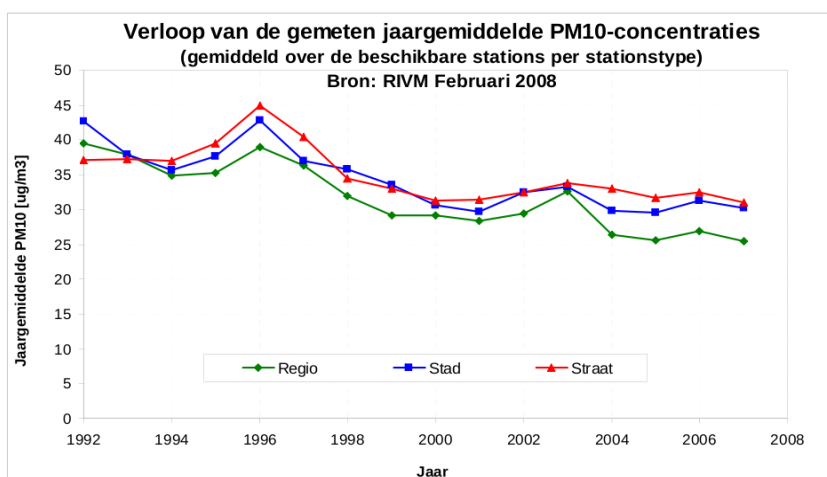
11.1 De bevolking van de provincie Utrecht omvat 7,7% van de landelijke bevolking. Als de bevolking van de provincie in dezelfde mate als landelijk het geval is, zou blootstaan aan fijnstofblootstelling van wegen waarlangs de norm van 40 microgram/m<sup>3</sup> wordt overschreden, dan zouden er niet meer dan 7,7% van de overschrijdingskilometers in de provincie Utrecht moeten liggen. Echter, volgens Bijlage 4 van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (Kabinetsstandpunt, 2008) lag 14,1 % van de overschrijdingskilometers in de provincie Utrecht. Dat is een factor 1,8 hoger dan men bij een gelijkmatige verdeling van overschrijdingskilometers over het hele land zou verwachten. Daar komt bij dat het aantal inwoners per vierkante kilometer in de provincie Utrecht relatief hoog is, een factor 2,3 hoger dan het landelijk aantal inwoners per vierkante kilometer. Ook dat maakt dat veel inwoners van de provincie Utrecht dicht bij overschrijdingswegen wonen. Op grond van deze twee omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat het aantal inwoners in de provincie Utrecht dat in de buurt van overschrijdingswegen woont een factor  $1,8 \times 2,3 = 4,14$  zo groot is als wat alleen op basis van landelijke cijfers en gemiddelden moet worden aangenomen.

11.2 Aangenomen dat het wonen in de nabijheid van drukke stads- en snelwegen de kans op voortijdig overlijden veel groter maakt, wat uit meerdere epidemiologische studies blijkt, dan moet het aantal inwoners van de stad Utrecht dat voortijdig komt te overlijden dus veel hoger zijn dan de 315 per jaar die de GG&GD uitrekende. Aangenomen dat langs drukke stads- en snelwegen twee keer zo veel mensen voortijdig overlijden door fijnstof als op 50 respectievelijk 100 meter afstand daarvan (zie punt 103), dan vallen 2 van de 3 doden langs drukke wegen. De 315 van de GG&GD zou dan vermenigvuldigd moeten worden met  $1,8 \times 2,3 = 2,76$ . Dat levert een voortijdige sterfte op van  $2,76 \times 315 = 869$  per jaar. Als men dat als bovengrens zou nemen, dan is het waarschijnlijk dat het werkelijke aantal het midden houdt tussen 315 en  $869 = 592$ . Daar zitten voortijdige sterfgevallen als gevolg van kortdurende fijnstofblootstelling en blootstelling aan stikstofoxide dus niet eens in! Een overschrijding van de 35-dagennorm met 4 dagen (een jaargemiddelde van 1 microgram/m<sup>3</sup>) heeft in de Utrechtse situatie dus niet  $315/35 = 9$ , maar  $592/35 = 17$  voortijdige overlijdens tot gevolg.

107. Het feit dat vooral de verkeersgerelateerde fijnstof schadelijk is voor de gezondheid impliceert dat het aantal voortijdige sterfgevallen niet (lineair) toeneemt met de toename van de totale fijnstofconcentratie, maar vooral samenhangt met de concentratie verkeersgerelateerde fijnstof die door het wegverkeer langs drukke stads- en snelwegen aan de achtergrondconcentratie wordt toegevoegd en tot overschrijding van de 35-dagennorm leidt. Waarschijnlijk is dus dat als er elk jaar 18.000 Nederlanders voortijdig overlijden door langdurende fijnstofblootstelling, 592 daarvan in de stad Utrecht overlijden, voornamelijk in de nabijheid van drukke stadswegen en in de orde van 10 jaar te vroeg.

108. Zoals gezegd, de gemeente heeft vanaf de vaststelling van de Europese Richtlijn in 1999 tot de datum waarop aan de fijnstofnorm had moeten worden voldaan (1 januari 2005) niets gedaan om tijdig aan de fijnstofnorm te voldoen. En in de jaren daarna heeft de gemeente evenmin passende maatregelen genomen om de concentratie fijnstof althans langs drukke stadswegen terug te dringen. Fijnstof was immers (volgens de deskundigen) toch nauwelijks van lokale factoren en gemeentelijk beleid afhankelijk. En overigens gaven berekeningen ten onrechte aan dat ruimtelijke en verkeersprojecten de luchtkwaliteit nauwelijks zouden verslechteren, dat maatregelen in gemeentelijke actieplannen effectief zouden zijn en dat de fijnstofconcentratie een dalende trend te zien gaf. Om al deze redenen heeft de gemeente zich er niet van laten weerhouden plannen vast te stellen die het autoverkeer sterk zouden doen toenemen en zag de gemeente ervan af om effectieve maatregelen te nemen.

**rivm**



Figuur 7 Jaargemiddelde PM<sub>10</sub>-concentraties (µg/m<sup>3</sup>) over de periode 1992-2007. Alleen jaargemiddelden gebaseerd op meer dan 182 gevalideerde dagwaarden zijn meegenomen in de analyse

109. Mocht de gemeente aanvoeren dat de overschrijding van de 35-dagennorm vanaf 2005 significant afnam, dan is het goed te bedenken dat dat volgens metingen van het RIVM beslist niet het geval was. Uit de bovenste (rode) curve in bovenstaande afbeelding blijkt dat door het RIVM gemeten jaargemiddelde PM10-concentraties op straatniveau in de periode 2000-2007 niet zijn afgenomen. Het betreft hier metingen die de gemiddelde concentraties weergeven voorzover die door het RIVM zijn gemeten op 15 locaties in Nederland.<sup>244</sup> De concentraties langs het hoofdwegennet in Utrecht lagen ook in de jaren na 2005 aanzienlijk hoger. De bedoeling van de RIVM-metingen is een trend aan te geven. De wegen met overschrijding en de mate van overschrijding worden in Nederland door middel van berekeningen bepaald.<sup>245</sup>

<sup>244</sup> Productie 107 RIVM straatstations. Zie <http://www.lml.rivm.nl/data/overschrijding/overschrijdingpm10.html>

<sup>245</sup> Productie 108 Verslag over de bevoordeling van de luchtkwaliteit in Nederland in 2010. (1.1.3) "Modellen worden gebruikt om de bijdrage van lokale bronnen aan de luchtkwaliteit vast te stellen. Door ook voor lokale bronnen de

110. Overigens, in het *ontwerp ALU 2006* (vastgesteld 6 februari 2006)<sup>246</sup> gingen de deskundigen er nog van uit dat in 2015 nergens aan de 35-dagennorm zou worden voldaan, ook niet “met maatregelen”. In het *ALU 2006* (september 2006)<sup>247</sup> gingen ze ervan uit dat in 2010 op het hoofdwegennet in Utrecht nog lang niet overal aan de 35-dagennorm zou worden voldaan, ook niet “met maatregelen”. In de periode dat zij nalieten het gemeentebestuur erop te wijzen dat juist door overschrijding van de 35-dagennorm grote gezondheidsschade zou optreden, wisten de deskundigen dus dat de 35-dagennorm minstens tot 2010 zou worden overschreden langs vrijwel alle wegen behorend tot het hoofdwegennet van Utrecht.

111. Resumerend: op grond van de cijfers van het RIVM in *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands*, van het MNP in *Fijnstof nader bekeken* (2005) en de Utrechtse GG&GD (2008) moet ervan worden uitgegaan dat er destijds elk jaar 315 Utrechters voortijdig overleden (levensverkorting in de orde van 10 jaar). Gegeven de verstedelijkte omstandigheden (meer overschrijdingskilometers en meer bewoners wonend in de nabijheid van drukke stadswegen) moet ervan worden uitgegaan dat het aantal van 315 een te lage raming is en dat dat aantal waarschijnlijk rond de 600 ligt. Gegeven de extra schadelijkheid van verkeersgerelateerde fijnstof, moet er bovendien van worden uitgegaan dat het voortijdig overlijden door fijnstofblootstelling grotendeels moet worden verklaard door overschrijding van de 35-dagennorm, waaraan op 1 januari 2005 had moeten worden voldaan. Overigens, al zouden er in Utrecht elk jaar 'maar' 9 mensen voortijdig overlijden doordat de fijnstofnormen niet in acht werden genomen waaraan op 1 januari 2005 had moeten worden voldaan, dan zou dat natuurlijk nog steeds heel verschrikkelijk zijn. Elke bewoner die voortijdig overlijdt doordat wettelijke normen niet worden nageleefd, notabene door de overheid, is er een teveel.

---

bijdrage aan de luchtverontreiniging te berekenen, wordt de luchtkwaliteit op een zeer gedetailleerde manier in kaart gebracht. Zo kunnen ook overschrijdingen op kleinere schaal in kaart gebracht worden. Hierdoor kunnen er binnen zones hogere concentraties luchtverontreinigende stoffen worden vastgesteld dan op basis van metingen alleen het geval was. Als gevolg hiervan kan de luchtkwaliteit in een zone anders gekarakteriseerd worden en kunnen overschrijdingen van grenswaarden en plandrempels geconstateerd worden, die met behulp van alleen metingen niet gevonden waren.”

246 Zie producties 57 (tekst) en 58 (kaarten).

247 Zie producties 47 (tekst) en 48 (kaarten).

### 3. Strafrechtelijke vervolging gemeente Utrecht

112. Ook voor wethouders, raadsleden en burgers die zich niet verdiepen in de berekeningen waarmee in Utrecht de luchtverontreiniging wordt berekend, is het eenvoudig om vast te stellen dat die berekeningen geflatteerd en ondeugdelijk zijn. Ze laten altijd zien dat de plannen van de gemeente aan de eisen van de regelgeving voldoen, er zijn grote en volstrekt onbegrijpelijke verschillen tussen de uitkomsten in verschillende rapportages en de vooruitberekeningen (2005, 2006) waaruit moest blijken dat in Utrecht in 2010 zeker aan de norm voor stikstofdioxide zou worden voldaan, bleken er al snel heel erg naast te zitten. Zo werd er begin 2006 berekend dat in 2010 zeker aan de grenswaarde voor stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) zou worden voldaan, een half jaar later werd berekend dat dat zelfs in 2020 nog niet het geval zou zijn.<sup>248</sup> Zoals de kaartjes op de kaft laten zien, werd begin 2006 berekend dat in 2015 nergens in Utrecht aan de 35-dagennorm voor fijnstof zou kunnen worden voldaan en een half jaar later dat er in 2015 nog maar op enkele plaatsen sprake zou zijn van overschrijding.<sup>249</sup> De in verschillende berekeningen gebruikte invoergegevens laten verschillen zien die alleen vallen te verklaren door ervan uit te gaan dat ze afgestemd worden op de gewenste rekenuitkomsten. Terwijl de rapportages de indruk wekken dat invoergegevens (gemiddelde snelheden, stagnatie en voertuigverdeling) verkregen zijn door nauwkeurige inventarisatie en dat ook moeten zijn, moeten ze in veel gevallen uit de losse pols zijn vastgesteld. De afstand van de rekenpunten tot de wegas bleek in rapportages tot begin 2008 in veel gevallen te zijn bepaald in strijd met de regelgeving. Een belangrijk aantal blootgestelden bleken in twee rapportages niet in de inventarisatie te zijn meegenomen, zodat een te gunstig beeld kon worden gegeven van de gevolgen voor de luchtkwaliteit van besluiten waarvan moest worden aangetoond dat ze aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 voldeden. Zie voor een opsomming van alle onjuistheden en onwaarheden hoofdstuk *Schoonrekenen*, de samenvatting 95.1 - 95.38.

113. Doordat deskundigen jaren achtereen op grond van twijfelachtige berekeningen beweerden dat de concentratie fijnstof niet of nauwelijks van lokale factoren afhankelijk was (fijnstof in Utrecht zou immers voor driekwart uit het buitenland en van bodemstoffen komen, *Schoonrekenen* punt 1) en dat de gemeente om die reden dus ook geen maatregelen kon nemen om de fijnstofconcentratie terug te dringen, deed de gemeente niets om ervoor te zorgen dat op 1 januari 2005 aan de fijnstofnorm werd voldaan. Ook in de jaren daarna nam de gemeente geen passende maatregelen. Integendeel, in 2006 werden de stationsplannen vastgesteld, die belangrijk zouden bijdragen aan het voortduren van te hoge fijnstofconcentraties. Tot april 2009, toen de EU akkoord ging met uitstel van de plicht om aan de fijnstofnorm te voldoen, handelde de gemeente Utrecht dus in strijd met de regelgeving door zich niets van de fijnstofnorm aan te trekken. Overschrijding van de fijnstofnorm moet, in de periode waarin aan de norm hadden moet worden voldaan (1 januari 2005 tot april 2009, toen uitstel werd verleend), geleid hebben tot het voortijdig overlijden van honderden Utrechters. Voor

---

248 Zie afbeelding op de achterflap van dit klaagschrift.

249 Zie productie 49. Ondertussen beweerde de gemeente nog in het *ontwerp-ALU 2008* (15 januari 2008): “De fijn stof concentratie is voornamelijk afkomstig van bodemstof en vanuit het buitenland. Dit maakt het op lokaal niveau lastig om fijn stof concentraties te verlagen.” In de *Koepelnotitie* (2005) stond dat bijna driekwart van het fijnstof zijn bron in het buitenland vond. Dat het dan niettemin lukt om de fijnstofconcentratie in 2015 in een half jaar drastisch omlaag te rekenen, wijst op uitzonderlijke creativiteit bij de uitvoering van de kort op elkaar volgende berekeningen. Zie hoofdstuk *Schoonrekenen* punt 1.

en na die periode natuurlijk ook, maar toen handelde de gemeente niet in strijd met een wettelijke bepaling (de fijnstofnorm) en valt de gemeente daarover alleen in morele zin een verwijt te maken. Omdat er tussen 1 januari 2005 en april 2009 duidelijk sprake was van handelen in strijd met de regelgeving, moet de vraag gesteld worden: heeft de gemeente zich aan strafbare gedragingen schuldig gemaakt door de fijnstofnorm niet in acht te nemen, als gevolg waarvan honderden mensen in Utrecht voortijdig zijn overleden en een levensbedreigende situatie in stand werd gehouden? En overigens is de vraag of de gemeente zich aan strafbare gedragingen schuldig heeft gemaakt door ondeugdelijke onderzoek en berekeningen te aanvaarden en daardoor in de hand te werken, en het publiek en de rechtbank over de ernst van de luchtverontreiniging te misleiden? Tenslotte is de vraag of de gemeente strafrechtelijk vervolgd kan en moet worden.

114. Op 13 juli 2012 werd aan het Openbaar Ministerie de vraag voorgelegd of de gemeente Utrecht zou kunnen worden vervolgd. In een schrijven van 14 augustus 2012 berichtte het OM daar vooralsnog geen mogelijkheden en/of aanleiding toe te zien.<sup>250</sup> De Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU) verzoekt nu, samen met tachtig Utrechters, het gerechtshof het OM op te dragen de gemeente Utrecht te vervolgen. Daarvoor is deze notitie opgesteld. De door het OM in zijn brief als relevant genoemde strafrechtelijke bepalingen vormen in deze notitie het toetsingskader voor de beoordeling van de vraag naar de strafbaarheid van het handelen van de gemeente. De conclusie van dit stuk is dat, naast luchtkwaliteitsdeskundigen en adviesbureaus van de gemeente, ook de leden van het vorige en huidige college van burgemeester en wethouders én de raadsleden die het dossier luchtkwaliteit onder zich hadden en hebben, voorzover zij tekort zijn geschoten in hun bestuurlijk en controlerend functioneren, geacht moeten worden zich aan strafbare gedragingen schuldig te hebben gemaakt en vervolgd behoren te worden.

115. Leden van het Utrechtse college en de gemeenteraad worden er al jaren (sinds 2005) door verschillende actiegroepen en bezorgde burgers op gewezen dat het luchtkwaliteitsonderzoek ondeugdelijk is en dat de gezondheidsschade zeer aanzienlijk is. Het feit dat het gemeentebestuur zo goed als niets doet om daar een eind aan te maken (nog steeds niet), betekent dat het de aanmerkelijke kans aanvaardt en daardoor bevordert van strafbare gedragingen van de gemeente die niet alleen de gezondheid ernstig schaden, maar ook een levensbedreigende situatie in stand houden.

### **Valsheid in geschrifte (225 Sr)**

116. Van valsheid in geschrifte zou volgens het OM bijvoorbeeld sprake zijn als de afstand van de rand van de weg tot het punt waarvoor de concentratieberekening moet worden uitgevoerd bewust verkeerd werd ingevuld.<sup>251</sup> Hetzelfde geldt uiteraard voor de overige gegevens die voor elk wegvak in de bijlagen van luchtrapportages staan en op basis waarvan de berekeningen werden uitgevoerd: gemiddelde snelheid van het wegverkeer, de stagnatiefactor, het aandeel van zwaar en middelzwaar verkeer in het totale verkeer en eventueel het aantal blootgestelden langs een wegvak. Maar, zo schreef het OM: “Het werken met schattingen bij het invullen van gegevens ziet op de vraag welke

---

250 Productie 126 Beslissing Openbaar Ministerie 14 augustus 2012.

251 Berekeningen om de jaargemiddelde concentraties stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijnstof langs wegen vast te stellen, moeten worden uitgevoerd met een door de minister vastgesteld rekenmodel. Als regel en ook in Utrecht wordt daarvoor het *Calculation of Air Pollution from Road traffic* (CAR) rekenmodel gebruikt. Voor elke weg en elk wegvak moeten daarin bepaalde gegevens worden ingevoerd.

meetmethode wordt toegepast en is als zodanig niet als valsheid in geschrifte aan te merken.” In het geval dat bovengenoemde gegevens op schattingen gebaseerd zijn en aangenomen dat daarbij een keuze is gemaakt voor een bepaalde methode, zou dat volgens het OM op zich geen reden zijn om valsheid in geschrifte aan te nemen. Welnu, van schatten volgens een bepaalde (in de wetenschap) erkende methode is naar het oordeel van de SSLU geen sprake. Dat oordeel wordt in de volgende punten toegelicht.

#### *Afstand tot de rand van de weg*

117. Van het bewust invoeren van verkeerde afstanden van rekenpunten tot de rand van de weg moet naar het oordeel van de SSLU inderdaad worden uitgegaan. De Europese Richtlijn 1999/30 schrijft voor dat concentraties NO<sub>2</sub> moeten worden gemeten op 5 meter van de rand van de weg (en die voor fijnstof langs de rooilijn).<sup>252</sup> Het valt niet in te zien waarom dat niet voor berekeningen zou gelden. Het ging er immers volgens de Richtlijn om het niveau van concentraties vast te stellen op een voorgeschreven afstand tot de emissiebron, i.c. het gemotoriseerde verkeer, om daarmee de locaties in kaart te brengen waar de “buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van de werkplek” (artikel 2) niet aan de grenswaarden voldoet. Dat de Nederlandse overheid er om allerlei goede redenen voor koos om concentraties langs wegen veelal te berekenen ipv te meten, betekent natuurlijk niet dat die concentraties dus berekend zouden mogen worden voor punten die verder bij de rand van de weg vandaan liggen. Zoals in *Schoonrekenen* punt 68-70 is uiteengezet, verdedigde de gemeente de keuze voor grotere afstanden met het argument dat te kiezen afstand zou afhangen van de vraag of ter plekke al of niet sprake was van blootstelling. Dat argument verklaart echter niet waarom men bij metingen wél van 5 meter moest uitgaan en waarom dat bij berekeningen niet zou hoeven, en waarom het bij meten zou gaan om de kwaliteit van de buitenlucht, c.q. kilometers straatlengte met overschrijding en bij berekeningen alleen om kilometers straatlengte waar bewoners worden blootgesteld. De wijze van berekenen, c.q. het voor rekenpunten hanteren van afstand tot de weg groter dan 5 meter, was dus duidelijk in strijd met de regelgeving.<sup>253</sup> Door grotere afstanden in te voeren, kwamen berekeningen lager uit. In *Schoonrekenen* 60 - 70 (zie ook punt 95.28) is uitvoerig op deze kwestie ingegaan en is aan de hand van voorbeelden getoond dat het invoeren van grotere afstanden in de berekening leidde tot aanzienlijk lagere concentraties. Met als gevolg de berekening van veel te weinig kilometers straatlengte met overschrijding. Het rekenen met te grote afstanden kwam nog voor in rapportages die in voorjaar 2008 werden vastgesteld en nadat in het *Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit* (3 november 2006) expliciet en ten overvloede werd voorgeschreven dat ook in het geval van berekeningen de rekenafstand van 5 meter in acht moest worden genomen.<sup>254</sup> Kortom, het rekenen met te grote afstanden was zo evident in strijd met de re-

---

252 Bij wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit van 20 juli 2008 veranderde dat en moest voor beide stoffen een afstand van 10 meter tot de rand van de weg worden ingevoerd.

253 Overigens, in het CAR-rekenmodel moest de afstand tot de wegas worden ingevoerd. Dat is dus de halve rijweg breedte plus 5 meter.

254 Net als door de gemeente Utrecht werd ook door andere gemeenten het ontbreken van een ondubbelzinnige bepaling dat voor berekeningen van dezelfde afstand moest worden uitgegaan als bij meten aangegrepen om lagere concentraties te berekenen. Zulks ondanks het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak bij meerdere gelegenheden besliste dat het bij de vaststelling van de niveaus van concentraties om de buitenlucht in het algemeen ging en niet alleen om de lucht waaraan bewoners worden blootgesteld (200507534/2, r.o.2.5.4). Vandaar dat er in het *Meet- en rekenvoorschrift* ten overvloede een ondubbelzinnige bepaling werd opgenomen. Wat voor de gemeente Utrecht nog niet genoeg was, want begin 2008 werd nog steeds gerekend met te grote afstanden. Zie *Schoonrekenen* 67.

gelgeving en werd zo duidelijk ingegeven door de opzet om daardoor lagere concentraties en minder kilometers straatlengte met overschrijding te kunnen berekenen, dat er geen twijfel mogelijk is dat er sprake is van valsheid in geschrifte.

#### *Blootgestelden ten onrechte niet meegeteld*

118. Van het bewust gebruik maken van verkeerde dan wel onvolledige gegevens was naar het oordeel van de SSLU evident sprake bij de berekening van het blootstellingsoverschrijdingsvolume (Zie *Schoonrekenen* 78-83 en 95.32 en 95.33). Volgens het Besluit luchtkwaliteit 2005 (artikel 7) voldeed een besluit aan de regelgeving als door uitvoering van dat besluit de luchtkwaliteit niet verslechtert, ook al zou er sprake zijn van overschrijding van de norm.<sup>255</sup> Om dat te beoordelen, werden berekeningen uitgevoerd voor de “autonome situatie” en de “toekomst situatie”. Dat wil zeggen de situatie zónder, respectievelijk mét uitvoering van het besluit. Om te bepalen of er sprake zou zijn van verslechtering moest worden berekend wat het verschil was in het aantal blootgestelden en de mate waarin zij werden blootgesteld aan concentraties boven de norm. In de Utrechtse luchtkwaliteitsberekeningen werd daartoe het 'blootstellingsoverschrijdingsvolume' berekend.

119. Zowel in de *Geactualiseerde luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord* (15 januari 2008) als in de *Geactualiseerde luchtrapportage realisering fly-over 24 Oktoberplein* (12 november 2007) werden de bejaarden die in de tehuizen De Wartburg en Voorhoeve langs de Kinglaan woonden niet meegeteld als blootgestelden. Anders dan de gemeente beweerde, speelde daarbij geen rol dat de niet meegerekende blootgestelden verder dan 15 meter van de rand van de weg woonden (een afstandscriterium dat overigens niet in de regelgeving voorkomt). Bewoners in het salderingsgebied die veel verder van de rand van de weg woonden (bijvoorbeeld langs de Graadt van Roggenweg) werden wél meegeteld. Het niet meetellen van de bejaarde bewoners van de Kinglaan was bovendien in strijd met de methode die beschreven wordt in *Extern onderzoek naar de werkprocessen luchtkwaliteit* (KEMA, 2009): “Wanneer buiten deze afstand van de weg ook nog bebouwing aanwezig is dient ter hoogte van de gevel de luchtkwaliteit te worden vastgesteld. Wanneer deze boven de grenswaarde is moeten deze bewoners worden meegenomen in de blootstelling berekeningen.” De voor de Kinglaan berekende concentratie NO<sub>2</sub> op een afstand van 5 meter van de rand van de weg was zo hoog (volgens de rapportage 56,4 tot 59 microgram/m<sup>3</sup> in 2010) dat de grenswaarde ook ter hoogte van de gevels van de tehuizen De Wartburg en Voorhoeve werd overschreden. Tijdens de behandeling van het beroep tegen het fly-over besluit op 20 maart 2008 betoogde de gemeente dat er volgens de Utrechtse salderingsmethode was gewerkt en dat er geen vergissing in het spel was.<sup>256</sup> Het niet meetellen van de (bejaarde) bewoners gebeurde dus willens en wetens. Naar het oordeel van de SSLU was er maar één denkbare reden voor het invoeren in de salderingsberekening van het onjuiste aantal blootgestelden langs de Kinglaan: er moest worden aangetoond dat de aanleg van de fly-over bij het 24 Oktoberplein niet zou leiden tot een toename van de blootstelling, want dan zou de fly-over niet aangelegd mogen worden. Zie *Schoonrekenen* 78-83 en 95.32 en 95.33.

#### *In 2010 zou zeker aan de NO<sub>2</sub>-norm worden voldaan*

120. Op 15 maart 2006 betoogde de gemeente in een civiele procedure bij de rechtbank Utrecht dat de norm voor NO<sub>2</sub> in 2010 zeker zou worden gehaald en dat er geen extra maatregelen genomen

<sup>255</sup> De regelgeving is inmiddels opgenomen in de Wet milieubeheer art. 5.16.

<sup>256</sup> LJN BH1551, Rechtbank Utrecht, SBR 08/128.



hoefden te worden. De bewering stond in de Conclusie van Dupliek<sup>257</sup> en was volgens de bewering gebaseerd op berekeningen. De gemeente bood bewijs aan door het als getuige doen horen van de luchtkwaliteitsdeskundigen van de gemeente. Terwijl de gemeente dat zwart op wit beweerde, bleek het voor de gemeente echter al vast te staan dat zelfs in 2015 niet aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan. Dat bleek namelijk uit het *ontwerp ALU 2006*, dat op 7 februari 2006 door het college was vastgesteld.<sup>258</sup> Nog op 29-11-2007 beweerde de gemeente in een gerechtelijk stuk (Memorie van Antwoord) dat er geen nader plan van aanpak nodig was. Deze bedrieglijke bewering deed de rechtbank ertoe besluiten de gevorderde extra maatregelen niet toe te wijzen. Zie *Schoonrekenen* 6 - 10 en 95.5. Gegeven het feit dat de beweringen werden opgetekend in tot bewijs dienende documenten en nota bene werden gedaan door de overheid, waarvan vaststaat dat die wist dat de beweringen in strijd met de waarheid werden gedaan, kan naar het oordeel van de SSLU slechts tot het oordeel leiden dat er sprake is van valsheid in geschrifte.

#### *Fijnstof zou niet van lokale factoren afhankelijk zijn*

121. In het *Rapport luchtkwaliteit 2003* stond: “De oorzaak van de overschrijding(en) met betrekking tot PM10 is in alle gevallen de hoge achtergrondconcentratie en in mindere mate het verkeer.” In de gemeentelijke *Koepelnotitie* (2005)<sup>259</sup> stond dat het voor de gemeente onmogelijk was om maatregelen te nemen waardoor aan de normen voor fijnstof wordt voldaan: “Verkeer, al dan niet lokaal, is gemiddeld in Nederland maar voor 9% de bron van fijnstofverontreiniging; bijna driekwart van het fijnstof vindt zijn bron in het buitenland. Alleen al door de achtergrondconcentratie wordt meer dan 35 maal per jaar het maximale daggemiddelde van 50 microgram per kubieke meter overschreden.” Ook in het *ontwerp ALU 2008* staat (p. 7):<sup>260</sup> “De fijn stof concentratie is voornamelijk afkomstig van bodemstof en vanuit het buitenland. Dit maakt het op lokaal niveau lastig om fijn stof concentraties significant te verlagen.” Ook deze beweringen moeten naar het oordeel van de SSLU gekwalificeerd worden als valsheid in geschrifte. De gemeente wist immers heel goed dat het niet waar was. Niet alleen omdat in het *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004* (p. 14) stond: “In stedelijke gebieden is de nationale antropogene bijdrage groter. Dit wordt met name door het verkeer veroorzaakt. Als de lokale verkeersbijdrage bij de totale achtergrond wordt opgeteld, kan de antropogene binnenlandse bijdrage stijgen tot ca. 30-40%,” maar ook omdat uit berekeningen van de gemeente zelf was gebleken dat de verkeersbijdrage op drukke straten juist zeer aanzienlijk was. Volgens de gemeentelijke berekeningen (2003)<sup>261</sup> was de fijnstofconcentratie langs de Kinglaan wegvak v1/fL **71,6** microgram/m<sup>3</sup> en langs de Weerdsingel v1/sL **65** microgram/m<sup>3</sup> (om met twee voorbeelden te volstaan), terwijl de grenswaarde 40 is en de achtergrondconcentratie ca. 37 microgram/m<sup>3</sup> was. Zie *Schoonrekenen* punt 2.

#### *Verzinnen van invoergegevens*

122. In de luchtrapportages wordt veel gebruikt gemaakt van invoergegevens die niet op tellen en meten gebaseerd zijn en naar het oordeel van de SSLU worden verzonnen. Anders dan het OM ver-

257 LJN AZ3118, Gemeente Utrecht Conclusie van Dupliek, 15 maart 2006.

258 Zie productie 57 *Ontwerp Actieplan 2006-2010*. In de paragraaf over het effect van plannen en maatregelen (p. 34): “Door de maatregelen neemt in 2015 het aantal overschrijdingen van de jaargemiddelde grenswaarde stikstofdioxide in de stad aanzienlijk af. Er blijven nog slechts enkele knelpunten over.”

259 Zie productie 44 *Koepelnotitie* 30 november 2005 (p.5).

260 Zie Productie 49 *Ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2008* ('Lucht voor ambitie'), 7 februari 2008.

261 Zie Productie 52 Basiswerkbladen jaarrapportage 2003.

onderstelt, is er namelijk geen sprake van schatten als methode (in de betekenis die daaraan in de statistiek wordt gegeven). Van schatten als methode zou sprake zijn als er bijvoorbeeld met representatieve steekproeven werd gewerkt of als gegevens afgeleid waren uit andere (beschikbare) data. Uit niets blijkt dat dat het geval is. Vastgesteld moet dus worden dat het bepalen van invoergegevens als stagnatiefactoren, snelheidstypen en percentages zwaar en middelzwaar verkeer veelal uit de losse pols gebeurt. Daarop wijst het feit dat ze makkelijk blijken te worden aangepast en dat er opvallend veel variatie is tussen verschillende rapportages die min of meer gelijktijdig werden gemaakt.<sup>262</sup> Dat betekent dat de deskundige denkt (of hoopt) dat hij door waarneming in een bepaalde straat een gemiddelde snelheid van bijvoorbeeld C met stagnatiefactor 0.4 en een percentage vrachtwagens van 3,7% kan vaststellen. Dat voert hij in het rekenmodel in zonder zijn vermoeden door middel van waarnemingen aan de feiten te toetsen. Naar het oordeel van de SSLU komt dat erop neer dat invoergegevens worden verzonnen en in de luchtrapportages als feiten worden gepresenteerd. Voor dat oordeel voert de SSLU nog de volgende argumenten aan.

123. Als invoergegevens in bijlagen bij de rapportages worden vermeld met twee cijfers achter de komma (bijvoorbeeld 0,49% zwaar vrachtverkeer), dan wordt daardoor het vertrouwen gewekt dat die gegevens op (zeer nauwkeurige) tellingen zijn gebaseerd. De gemeente heeft nooit aangetoond dat dat het geval is.<sup>263</sup> Duidelijk is dat invoergegevens met het detail waarin ze in het rekenmodel moeten worden ingevoerd onmogelijk met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden vastgesteld zonder (nauwkeurige) waarneming. Het verschil tussen snelheidstype D en C (dat kan voor de uitkomst van een concentratieberekening ruim 10 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> schelen) is het verschil tussen 'stagnerend verkeer' en 'normaal stadsverkeer'.<sup>264</sup> Van stagnerend verkeer is sprake bij een gemiddelde snelheid < 15 km/uur en ca. 10 stops per kilometer, van normaal stadsverkeer bij een gemiddelde snelheid van 15 tot 30 km/uur en ca. 2 stops per kilometer. Voor de vaststelling daarvan zijn tijdswaarnemingen nodig en het tellen van stops. Dat geldt nog veel sterker voor de stagnatiefactor. Omdat de keuze tussen D en C in de concentratieberekening erg veel uitmaakt, kon met ingang van 2006 een stagnatiefactor worden ingevoerd. Daardoor ontstonden tussen D en C negen tussenwaarden. C met stagnatiefactor 0,1 is bijna C. C met stagnatiefactor 0,9 is bijna D. Daartussen zitten dan nog zeven tussenwaarden. In de Utrechtse berekeningen werd niet alleen voor elk wegvak (ca. 100 meter) de gemiddelde snelheid bepaald (en met ingang van 2006 dus ook de stagnatie), maar ook afzonderlijk voor elke rijrichting en veelal ook voor elke rijstrook. Zonder steekproefsgewijze waarneming van snelheden en het tellen van stops is het volslagen onmogelijk om ook maar bij benadering de juiste waarde vast te stellen. Zelfs niet door ter plaatse te gaan kijken in plaats van ze uit de losse pols vast te stellen achter de tekentafel of het bureau. Zie *Schoonrekenen* 51 - 55 en 95.22.

124. Wat voor gemiddelde snelheden en stagnatiefactoren geldt, geldt ook voor percentages zwaar en middelzwaar vrachtverkeer. Ook die werden (en worden) naar het oordeel van de SSLU in de

262 KEMA *Extern onderzoek Werkprocessen luchtkwaliteit* 2009 (p.21) "Verschillen van invoerparameters (verkeersgegevens en overigen) tussen verschillende onderzoeken geven aanleiding tot beroep en bezwaar. (...) De argumentatie en achtergronden voor deze verschillen zijn veelal niet vermeld in de rapportages. Ook onbedoelde en niet wenselijke verschillen tussen verschillende onderzoeken in hetzelfde gebied komen voor". Het rapport staat op internet.

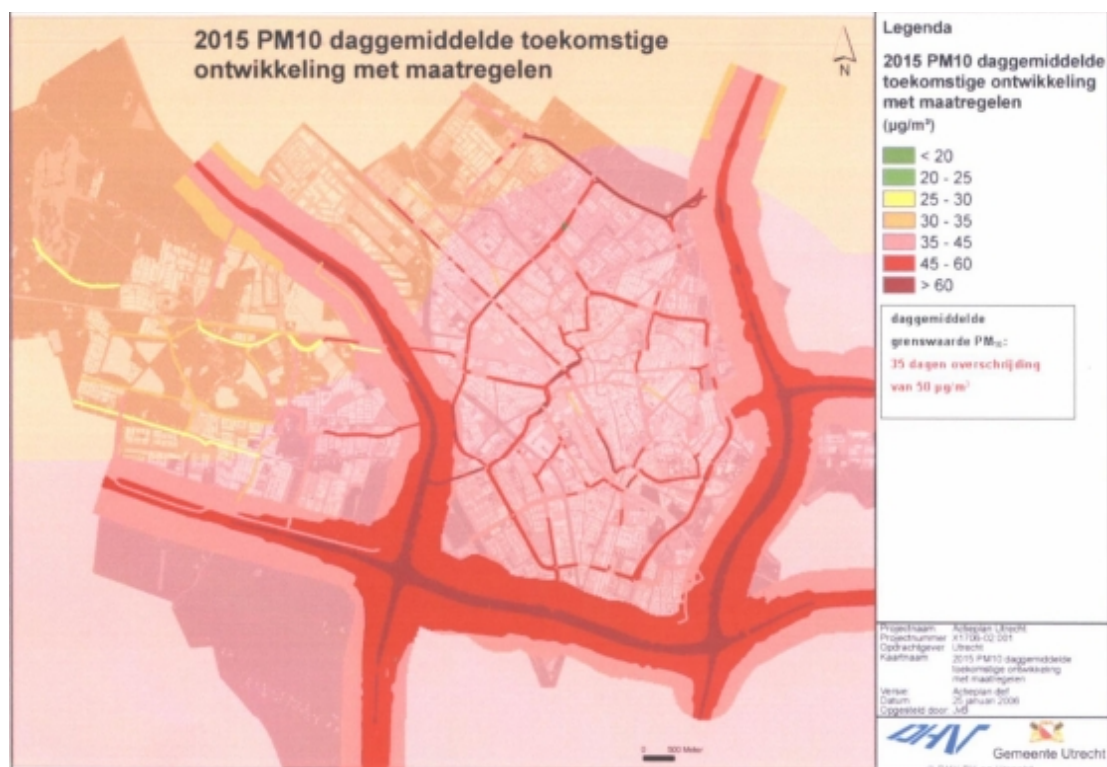
263 Om de paar jaar wordt op een beperkt aantal wegvakken gedurende één dag (tussen 7:00 en 19:00 uur) het vrachtverkeer geteld, wat allerminst een representatief beeld geeft. Op basis daarvan wordt voor niet getelde wegvakken geschat. Voor de toekomstige voertuigverdeling worden geen berekeningen uitgevoerd.

264 Zie <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/rekenen-meten/car-ii/car-ii-versie-6-1>.

meeste gevallen gewoon verzonnen, terwijl slangtellingen en elektronische waarnemingen heel goed mogelijk (en betaalbaar) zijn. Volgens de ene rapportage bestond 15% van al het verkeer op de Weg der Verenigde Naties, de Graadt van Roggenweg en het Westplein uit zwaar vrachtverkeer,<sup>265</sup> uit de andere rapportage bleek het om slechts 1% te gaan.<sup>266</sup> Ook blijken er opvallende verschillen te zijn in de keuze van percentages zwaar verkeer tussen de rapportages 2003 en 2006 (in 2006 waren ze vaak lager), terwijl op grond van gemeentelijke beleidsnota's te verwachten viel dat het vrachtverkeer op wegen van en naar het stationsgebied sterk zou groeien. Dat voor 2006 lagere percentages werden vastgesteld dan voor 2003 had een afname van berekende concentraties tot gevolg die in feite niet plaatsvond. Zie *Schoonrekenen* 20 en 56 - 59 en 95.23 en 95.26.

125. Dat invoergegevens niet op feitelijke waarneming of methodisch schatten gebaseerd waren en kennelijk niet werden vastgesteld met de bedoeling de luchtverontreiniging betrouwbaar in beeld te brengen, blijkt uit een vergelijking van rapportages die heel kort na elkaar werden opgesteld, waarnaar in punt 112 reeds verwezen werd. Afbeelding 1 (*ontwerp ALU 2006* van 7 februari 2006) laat zien dat in 2015 nergens in Utrecht aan de 35-dagennorm wordt voldaan. Afbeelding 2 (*ALU 2006* van 12 september 2006) laat zien dat er in 2015 nauwelijks overschrijdingen zijn. De afbeeldingen staan ook op de kaft.

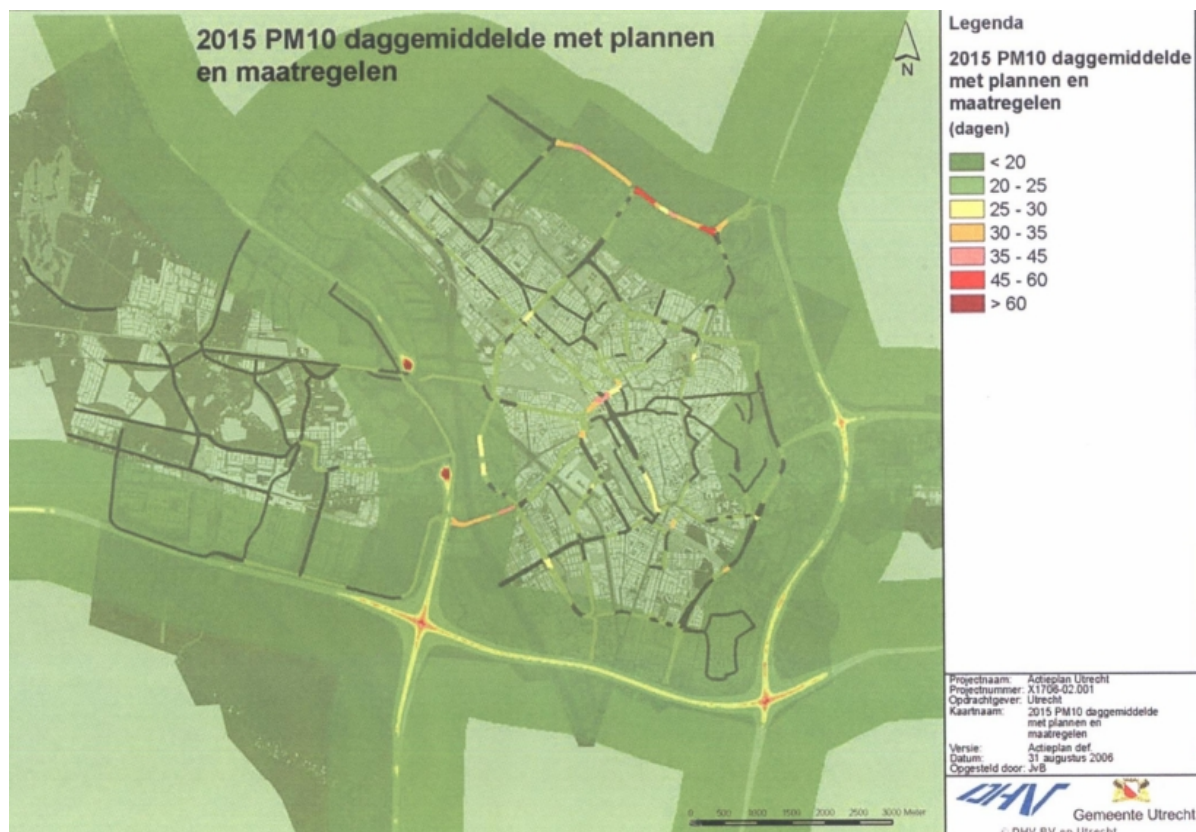
Afbeelding 1 PM10 10 daggemiddelde in 2015 berekend 7 februari 2006



<sup>265</sup> *Luchtrapportage Woon-winkelgebouw Vredenburg-Noord*, 26 januari 2007, tabel 3.2. (zie *Schoonrekenen* 58)

<sup>266</sup> *Geactualiseerde Luchtrapportage Woon-winkelblok Vredenburg-Noord*, 15 januari 2008, tabel 3.2.2 (zie *Schoonrekenen* 58).

Afbeelding 2 PM 10 daggemiddelde in 2015 berekend 12 september 2006

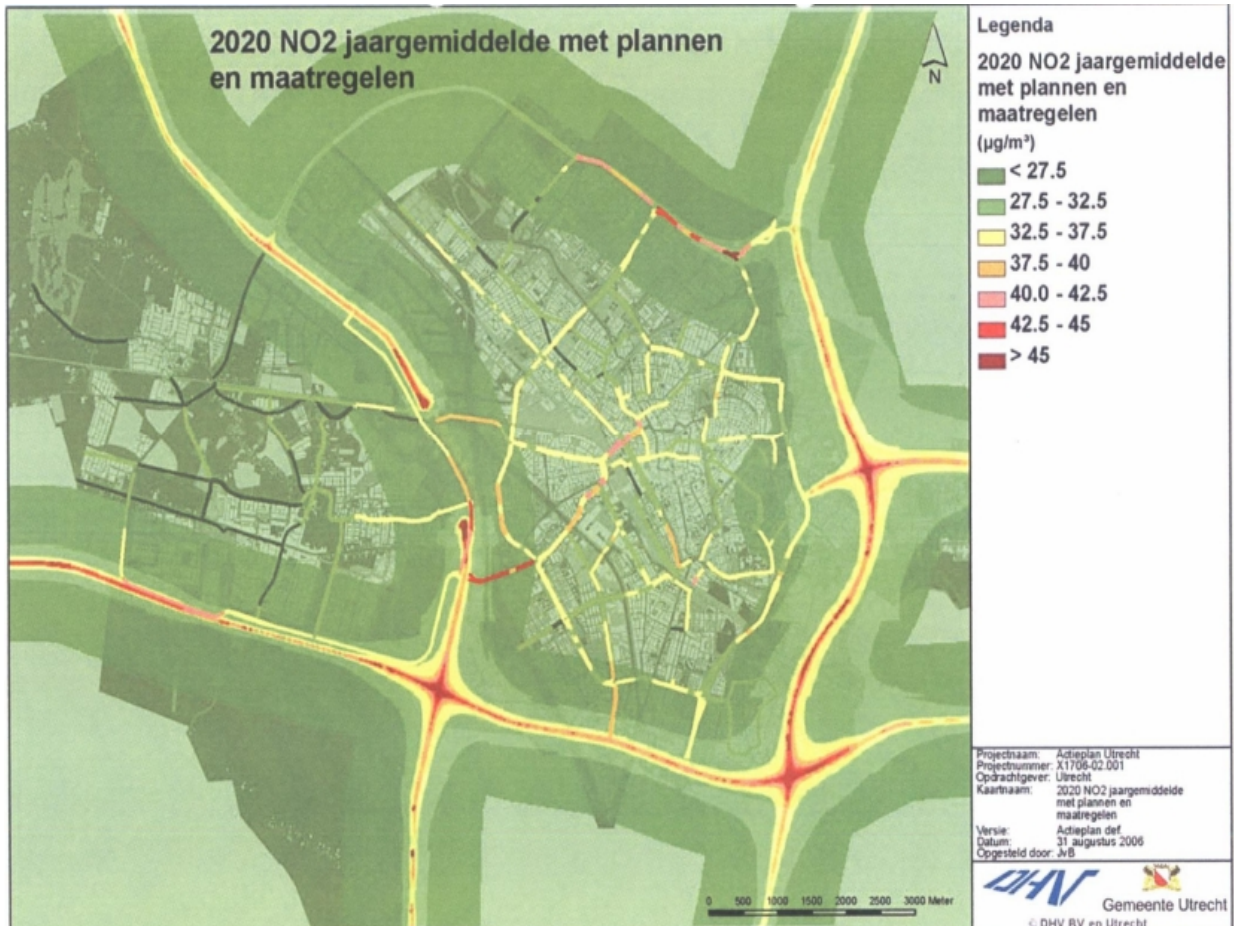


Dat berekeningen waarop de gemeente zich in de eerder genoemde Conclusie van Dupliek van 15 maart 2006 beriep, toen zij bij de rechtbank betoogde dat op 1 januari 2010 zeker aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan, óf niet hebben bestaan óf waren uitgevoerd met verzonnen invoergegevens staat vast. Dat blijkt immers uit het ALU 2006 (vastgesteld september 2006). Zie onderstaande afbeelding (3). Daaruit blijkt dat berekeningen, die een half jaar later uitgevoerd werden, uitwezen dat zelfs in 2020 nog niet overal aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan (in de stad).

Óf de berekeningen waarop de gemeente zich op 15 maart 2006 beriep in (Conclusie van Dupliek) beriep waren uit de lucht gegrepen, óf de berekeningen van september 2006. Het is immers onmogelijk dat ze allebei van de juiste invoergegevens uitgingen. Gelet op het feit dat in 2012 nog steeds op veel plaatsen overschrijdingen waren, moet de conclusie zijn dat in elk geval de berekeningen van op 15 maart 2006 uit de lucht waren gegrepen. Voor de berekeningen van de overschrijding van de 35-dagennorm (fijnstof) in het ontwerp ALU 2006 (7 februari 2006) en het ALU 2006 (september 2006), vergelijk bovenstaande afbeeldingen 1 en 2, geldt hetzelfde. Inzichten kunnen natuurlijk altijd voortschrijden, maar dat die inzichten in 7 maanden tijd leiden tot totaal berekeningen met totaal andere uitkomsten, laat er naar het oordeel van de SSLU geen twijfel over bestaan dat er mee werd “gesjoemeld”. En niet zo'n beetje ook.



Afbeelding 3 NO<sub>2</sub>-concentratie in 2020 berekend 12 september 2006



#### Overige onjuistheden en onwaarheden

126. Om niet in herhaling te vallen, zullen de conclusies in de samenvatting van *Schoonrekenen* (95) hier verder alleen nog maar worden genoemd met een verwijzing naar het betreffende onderdeel van de samenvatting: 95.7 de fijnstofconcentratie zou in de 'toekomst'-situatie van het stationsgebied helemaal niet afnemen; 95.8 de verschoning van de bussen en de invoering van de milieuzone zouden het effect van de stationsplannen niet compenseren; 95.9 er had, toen het *ontwerp ALU 2008* werd opgesteld, geen verbetering van de luchtkwaliteit plaatsgevonden en zeker niet dankzij eerder genomen maatregelen; 95.10 toen het *ontwerp ALU 2008* werd opgesteld, kon helemaal niet gebleken zijn dat de milieuzone een snellere verschoning van het vrachtverkeer tot gevolg had gehad dan op basis van landelijke trends zou worden verwacht; 95.11 er werd ten onrechte gerekend met lage NO<sub>2</sub>-emissies van 'schone' bussen; 95.12 de touringcarterminal werd niet verplaatst om de lucht bij de Jaarbeurs te verbeteren, maar om plaats te maken voor streekbussen (2051 per week ipv 160 touringcars per week); 95.13 er zou binnen afzienbare tijd geen Westpleintunnel komen en er zou in 2008 niet begonnen worden met het bouwrijp maken van het Westplein; 95.14 er was geen sprake van een aanscherping van parkeerbeleid, er zouden juist ruim 6.000 parkeerplaatsen bij ko-

men in het stationsgebied; 95.15 het selectief bevorderen van doorstroming (groene golf) bleek naar het oordeel van de opsteller van het *ontwerp ALU 2008* helemaal geen significant tot groot effect te zullen hebben, maar de stagnatie slechts te verplaatsen; 95.16 de reconstructie Weg der Verenigde Naties - Overste den Oudenlaan, tracé van Zijstweg - Koningin Wilhelminalaan, Croeselaan - Graadt van Roggenweg was helemaal geen maatregel om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar een maatregel die al lang gepland was om de autobereikbaarheid van het stationsgebied te verbeteren; 95.17 de vergroting van de capaciteit Overste den Oudenlaan, aanleg NOUW 1 en NOUW 2, reconstructie Majellaknoep en 24 Oktoberplein moest de groei van het autoverkeer mogelijk maken en het effect werd dus ten onrechte omschreven als “andere verdeling van verkeer en minder stagnatie”; 95.24 om het effect van de milieuzone te berekenen, werd er met veel te lage emissies gerekend, met name voor wegen buiten de milieuzone; 95.25 emissies voor 2006 werden gecorrigeerd voor de milieuzone, terwijl de milieuzone pas in 2007 werd ingesteld; 95.25 voor de jaarrapportage 2006 werden emissiefactoren van CAR versie 6.0 gebruikt terwijl al enige maanden van versie 6.1.1 gebruik had moeten worden gemaakt (veel hogere NO<sub>2</sub>-emissiefactoren voor personenwagens).

### *Conclusie*

127. Naar het oordeel van de SSLU is er bij de in *Schoonrekenen* besproken rapportages, actieplannen, berekeningen en gedingstukken die door de gemeente in civiele en bestuursrechtelijke procedures zijn ingebracht en een belangrijke rol hebben gespeeld bij het nemen van beslissingen van het gemeentebestuur, die in de periode 2002 tot half 2008 werden opgesteld en door het college werden gefiatteerd, sprake van een aaneenschakeling van beweringen en invoergegevens waarvan het de gemeente duidelijk moet zijn geweest dat ze onjuist waren en waarvan in een aantal gevallen ook duidelijk gebleken is dat de gemeente wist dat ze niet juist waren. De SSLU is daarom van oordeel dat de gemeente zich bij herhaling heeft schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte.

Van valsheid in geschrifte is ook sprake als berekeningen worden gepresenteerd als zouden die feitelijk zijn onderbouwd, terwijl belangrijke invoergegevens, althans naar het oordeel van de SSLU, verzonnen blijken te zijn. Het gezag dat aan door deskundigen uitgevoerde berekeningen wordt toegekend, is gebaseerd op het vertrouwen dat die feitelijk onderbouwd zijn. De berekeningen worden gebruikt om aan te tonen dat besluiten aan de eisen van de regelgeving voldoen en dienen dus als bewijs. De gegevens waarop de berekeningen gebaseerd zijn, kunnen, gelet op de nauwkeurigheid waarmee ze moeten worden vastgesteld, onmogelijk zonder tellen en meten worden bepaald. De wijze waarop de invoergegevens in de bijlagen bij de rapportages tot achter de komma worden verantwoord, wekt de stellige indruk van feitelijke onderbouwing. Dat betekent dat het publiek en de rechtbank erop mogen vertrouwen dat invoergegevens zijn vastgesteld op basis van waarneming van feiten. In plaats daarvan maken gemeentelijke deskundigen echter kennelijk gebruik van 'gegevens' waarvan zij denken (of hopen) dat ze die zouden hebben kunnen waarnemen als ze wél van waarnemingen of methodisch schatten waren uitgegaan. Het valt naar het oordeel van de SSLU moeilijk in te zien welk verschil dat maakt met de wijze waarop Stapel zijn 'gegevens' verzamelde om hypothesen te toetsen. Naar het oordeel van de SSLU valt niet aan de conclusie te ontkomen dat er van valsheid in geschrifte sprake is, temeer omdat het gaat om invoergegevens die worden gebruikt voor berekeningen die als bewijs dienen in rechtszaken en waarmee belangrijke besluiten wetenschappelijk worden onderbouwd en waar gezondheid en mensenlevens van afhankelijk zijn.

### **Oplichting (326 Sr)**

128. “Hoewel bij extensieve interpretatie van uw aangifte, volgens u sprake kan zijn van oplichting door de gemeente Utrecht door, naar uw mening, bewust onwaarheden te accepteren als uitgangspunt voor beleidsbeslissingen, betreft dit verwijt materieel hetzelfde verwijt als onder 2.1.2.1. [valsheid in geschrifte. SSLU] welke ik dan verder ook onbesproken laat.” Aldus de brief van het OM.

129. Als er geen sprake is van onwaarheden, dan kan er inderdaad ook geen sprake zijn van oplichting. Nu er, anders dan het OM veronderstelde, wél sprake is van onwaarheden, dient de vraag of er van oplichting sprake is wél besproken te worden. Volgens het Wetboek van Strafrecht moet daartoe ook sprake zijn van misbruik van vertrouwen, listige kunstgrepen, de bedoeling iemand te bewegen tot afgifte van enig goed en wederrechtelijke bevoordeling.

130. Dat er sprake is van misbruik van vertrouwen is evident. Het feit dat concentratieberekeningen worden uitgevoerd door ambtelijke en ingehuurde deskundigen en door gerenommeerde adviesbureaus mag worden opgevat als een garantie dat de berekeningen volgens de meet- en rekenregelgeving, deskundig (door medewerkers die daartoe een opleiding hebben gevolgd op HBO- dan wel universitair niveau, waardoor ze met wetenschappelijke methoden van onderzoek bekend zijn) en met respect voor de feiten worden uitgevoerd. Dat maakt dat het publiek, het gemeentebestuur en de rechtbank erop vertrouwen. Als dan blijkt dat feiten worden verzonnen, dat afstanden van rekenpunten tot de rand van de weg in strijd met de regelgeving worden vastgesteld en dat er kennelijk naar uitkomsten wordt toegerekend, dan staat daarmee het misbruik van vertrouwen vast.

### *Listige kunstgrepen*

131. Als listige kunstgrepen kunnen worden beschouwd samenweefsels van verdichtsels: valse voorstellingen van zaken. Daartoe kan ook gerekend worden het verzwijgen van relevante informatie en het al te 'strategisch' omgaan met de feiten, waardoor bewerkstelligd wordt dat iemand op basis van een ondeugdelijk beeld van de werkelijkheid handelt. Een valse voorstelling van zaken was zeker de bewering (maart 2006) dat in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan, omdat de deskundigen wisten dat dat niet zo was. Hetzelfde geldt voor de bewering dat de gemeente zo goed als geen invloed zou hebben op fijnstofconcentraties, omdat die nauwelijks van lokale omstandigheden afhankelijk zouden zijn. Onwaar was ook de bewering dat alle blootgestelden zouden zijn meegeteld die aan concentraties boven de norm werden blootgesteld (de bejaarden van De Wartburg en Voorhoeve werden immers niet meegeteld). Het effect dat in het *ALU 2006* en in het *ontwerp ALU 2008* aan maatregelen werd toegeschreven, bleek op zijn minst zwaar overdreven. En invoergegevens die men alleen kan vaststellen door tellen en meten, bleken te zijn verzonnen, maar werden niettemin als feiten gepresenteerd. Kortom: de voorlichting over en berekening van luchtkwaliteit moeten in de in *Schoonrekenen* als voorbeeld besproken gevallen naar het oordeel van de SSLU gekwalificeerd worden als samenweefsels van verdichtsels.

### *Bevoordeling*

132. De reden dat bij oplichting zelden aan een overheid wordt gedacht, is waarschijnlijk dat de overheid geacht wordt slechts het algemeen belang te dienen en niet een of ander eigen belang of het belang van derden. Dat de overheid slechts het algemeen belang behoort te dienen, is een open deur, maar of dat ook de praktijk is, daar lopen de meningen over uiteen. Bij voorbaat uitsluiten dat

een overheid, i.c. de gemeente Utrecht, behalve het algemeen belang ook dikwijls het eigen belang of dat van derden dient, geeft blijk van een politiek gekleurde kijk op de werkelijkheid. Er is een uitgebreide wetenschappelijke literatuur waarin wordt aangetoond dat overheden maar al te vaak onevenredig gewicht toekennen aan het belang van bepaalde invloedrijke belangengroepen en aan het eigen belang.<sup>267</sup> Voor een onafhankelijk oordeel moet de mogelijkheid van bevoordeling van zichzelf of derden dus serieus onder ogen worden gezien.

133. Volgens de jurisprudentie kan iemand ook wederrechtelijk bewogen worden tot het afgeven van niet-materieel goed.<sup>268</sup> Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als raadsleden en bewoners (die zienswijzen kunnen indienen en bezwaar kunnen maken) er door middel van bedrieglijk dan wel geflatteerd luchtkwaliteitsonderzoek toe worden bewogen in te stemmen met ruimtelijke en verkeersplannen. Deze situatie heeft zich in Utrecht naar het oordeel van de SSLU onder andere voorgedaan bij het plan om over het 24 Oktoberplein heen een fly-over aan te leggen en thans bijvoorbeeld bij de Van Zijstweg, de Kruisstraat en de Noordelijke Ringweg Utrecht. Verontruste bewoners krijgen dan stevast te horen dat zij zich wat hun gezondheid betreft geen zorgen hoeven te maken, omdat berekeningen uitwijzen dat aan de normen voor fijnstof en NO<sub>2</sub> zal worden voldaan. Raadsleden en bewoners worden aldus ten onrechte en door het doen van onware beweringen bewogen om met plannen akkoord te gaan.

#### *Bevoordeling Jaarbeurs en Hoog Catharijne*

134. De gemeente heeft er nooit een geheim van gemaakt dat de fly-over 24 Oktoberplein aan de Jaarbeurs en Hoog Catharijne is beloofd.<sup>269</sup> In 1994 werd het *Startconvenant* opgesteld,<sup>270</sup> waarbij de gemeente en de Jaarbeurs afspraken maakten over de autobereikbaarheid van de Jaarbeurs. In dat convenant worden reeds de wegen genoemd die Utrecht ten behoeve van de Jaarbeurs zou gaan verbreden. Ze worden opnieuw genoemd in het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied*, 2003.<sup>271</sup> Het betreft hier overigens miljoeneninvesteringen waar noch de Jaarbeurs, noch Hoog Catharijne financieel aan bijdragen.<sup>272</sup> De SSLU meent dat van wederrechtelijk-

267 Volstaan wordt met een verwijzing naar de oratie van Prof. dr. G. van den Heuvel, *Collusie tussen overheid en bedrijf, een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*, 1998.

268 I.A.H.M. Stijns-Schepers in *Fraudedelicten* (p. 57) van H.J.B. Sackers e.a., 2000.

269 Productie 128. WOB-besluit 4 april 2008. Op 4 april 2008 schreef het college naar aanleiding van een Wob-verzoek: "In de Bilaterale Ontwikkelings Overeenkomsten (BOO's) is in diverse artikelen de bereikbaarheid van de stationsgebied genoemd. Het realiseren van een ongelijkvloerse kruising bij het 24 Oktoberplein is als uitgangspunt genomen in een bijlage (Aanvullend investeringsprogramma autobereikbaarheid stationsgebied van november 2003) bij de BOO's benoemd. Het gaat dan om Bijlage 9 BOO Jaarbeurs 3 maart 2006 en Bijlage 12 BOO Vredenburg 3 maart 2006." Zie overigens voor de afspraken in de BOO's productie 55.

270 Productie 126 *Startconvenant Gemeente Utrecht / Jaarbeurs* (1994).

271 Zie productie 54 *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied 2003*.

272 Om de vriendschappelijke band tussen de Jaarbeurs en de gemeente Utrecht nog meer aannemelijk te maken, is het goed erop te wijzen dat de Jaarbeurs, die geen overheidsinstelling is, sinds 1951 91.229 m<sup>2</sup> in erfpacht heeft voor gemiddeld 13 cent (guldencenten!) per vierkante meter. De erfpachtovereenkomst werd aangegaan tot 2019 en er werd overeengekomen de pachtsom tot 2019 niet aan te passen. In 1966 werd een erfpachtovereenkomst gesloten met een looptijd tot 2070 voor 10.491 m<sup>2</sup> met een tot 2070 gelijkblijvende erfpachtsom van 165.450 gulden (omgekeerd is dat 7,16 euro per m<sup>2</sup>). In 1964 werd een pachtovereenkomst aangegaan voor 20.110 m<sup>2</sup> met een looptijd tot 2019. Als erfpachtsom werd overeengekomen 10.550 gulden. Dat komt dus neer op 52 cent (guldencenten) per m<sup>2</sup>. In 1981 werd een erfpachtovereenkomst gesloten voor 77.955 m<sup>2</sup>. "De symbolische erfpachtcanon bedraagt eenhonderd gulden per kalenderjaar," aldus de overeenkomst. Interessant is te weten welke erfpacht wordt betaald



heid van de bevoordeling sprake is, niet alleen omdat een overheid niemand mag bevoordelen, maar ook omdat er naar haar oordeel gebruik is gemaakt van geflatteerde berekeningen, waardoor plannen door de gemeenteraad werden vastgesteld waarmee toezeggingen aan de Jaarbeurs en Hoog Catharijne werden ingelost.

135. Wederrechtelijkheid vloeit naar het oordeel van de SSLU overigens ook voort uit het feit dat de gemeente zich contractueel verbond om mee te werken aan procedures die ertoe moesten leiden dat de autobereikbaarheidsplannen zouden worden goedgekeurd. Door het aangaan van publiek-private samenwerkingsovereenkomsten verplichtte de gemeente zich zich ervoor in te spannen dat bestemmingsplannen, vrijstellingen en milieuvergunningen die aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit moesten voldoen, vastgesteld en goedgekeurd zouden worden. Dat een gemeente, in de rol van bevoegd gezag / vergunningverlener, onafhankelijk plannen aan de wet toetst, terwijl zij zich verbonden heeft de vaststelling en goedkeuring van die plannen te bevorderen, is een illusie. Ook al zou in de overeenkomsten het voorbehoud zijn gemaakt dat de gemeente zich aan de wet te houden heeft. Het illusoire karakter blijkt overigens ook uit het feit dat de deskundigen die moesten beoordelen of aan de eisen van de regelgeving werd voldaan dezelfde waren als de deskundigen van de dienst Stadsontwikkeling die dat met berekeningen moesten aantonen.<sup>273</sup>

#### *Bevoordeling gemeente zelf en adviesbureaus*

136. Ruimtelijke en verkeersplannen zijn belangrijk voor de werkgelegenheid van ambtelijke diensten en de ambities van plannenmakers. Als een gemeente als Utrecht ernst zou maken met de luchtkwaliteitsregelgeving, door af te zien van ruimtelijke en verkeersplannen die leiden tot het voortduren van normoverschrijding, dan zou dat niet alleen tot grondexploitatieverliezen leiden, maar ook tientallen banen kosten bij de dienst Stadsontwikkeling. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een bedrijf dat binnen een overheidsorganisatie werkzaam is (de dienst Stadsontwikkeling is ook een bedrijf) zich niet mede zou laten leiden door een eigen belang dat gediend is bij de vraag naar en de vaststelling van zijn plannen en dus wordt bevoordeeld door geflatteerde luchtkwaliteitsberekeningen waaruit blijkt dat zijn plannen aan de eisen van de regelgeving voldoen. In de lobby tegen de Europese luchtkwaliteitsregelgeving trekt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten samen op met bouwers en projectontwikkelaars.<sup>274</sup> Wie ook worden bevoordeeld door geflatteerde luchtkwali-

---

door een bedrijf op een vergelijkbare plaats vlak bij het station, een bedrijf dat zich niet tot de speciale vrienden van de gemeente Utrecht kan rekenen. Holiday Inn, bijvoorbeeld, betaalt 101 gulden per m<sup>2</sup> (1982). Als de Jaarbeurs gemiddeld 100 gulden per m<sup>2</sup> had moeten betalen, dan zou dat de gemeente tot het jaar 2000 794 miljoen gulden hebben opgeleverd, honderd maal zoveel als wat zij de Jaarbeurs in rekening bracht. De gemeentepolitiek is hier minstens sinds 2007 van op de hoogte. (Kees van Oosten *Domheid, hebzucht, onverschilligheid. Gemeentepolitiek in Utrecht*. 2007). Noch het argument dat de Utrechtse belastingbetaler voor deze vriendendienst opdraait, noch het argument dat hier sprake is van ontoelaatbare financiële overheidssteun die concurrentievervalsing is, maakt enige indruk op het college en de gemeenteraad. De vriendschap tussen de gemeente en de Jaarbeurs gaat dus heel diep.

273 Zie productie 99. KEMA, *Extern onderzoek werkprocessen luchtkwaliteit Utrecht*, 14 mei 2009: “De afdeling Milieu en Duurzaamheid beoordeelt en toetst luchtkwaliteitsonderzoeken als bevoegd gezag/vergunningverlener; ook die luchtkwaliteitsonderzoeken die zij zelf uitgevoerd heeft. Deze dubbelrol wordt niet onderscheiden en is geïncorporeerd in de werkzaamheden die leiden tot een luchtkwaliteitrapport. De uitgevoerde en getoetste luchtkwaliteitsonderzoeken zijn op deze wijze dan ook meteen een luchtkwaliteitsonderzoek dat de toets als vergunningverlener/BG doorlopen heeft.” p. 23.

274 <http://www.ikcro.nl/maillinglist/archief/ikcro160605.html>: “Ruim 100.000 woningen en 4500 hectare aan bedrijven-

teitsberekeningen zijn commerciële adviesbureaus die betrokken worden bij de opstelling ervan. Als die zouden weigeren daarbij betrokken te worden, dan zouden ze mogelijk de gemeente Utrecht als klant verliezen.

### *Conclusie*

137. Naar het oordeel van de SSLU staat vast dat de luchtkwaliteitsberekeningen voor de stationsplannen (waarbij de autobereikbaarheidsplannen inbegrepen waren), voor de fly-over 24 Oktoberplein, het Woon-winkelgebouw Vredenburg-Noord en voor de (ontwerp) Actieplannen Luchtkwaliteit Utrecht bedrieglijk en geflatteerd waren en tot voordeel strekten van de Jaarbeurs en Hoog Catharijne, van de gemeente zelf en van adviesbureaus en externe adviseurs die bij de opstelling ervan betrokken werden. Vast staat dat raadsleden, bewoners en de rechtbank er door middel van deze luchtkwaliteitsberekeningen, die volgens de SSLU opgevat moeten worden als listige kunstgrepen, toe bewogen werden goedkeuring te hechten aan genoemde plannen. Vast staat bovendien dat de gemeente niets deed om ervoor te zorgen dat de berekeningen onafhankelijk aan de regelgeving zouden worden getoetst, namelijk door andere deskundigen en andere diensten dan die de berekeningen opstelden. Dat betekent naar het oordeel van de SSLU dat alle bestanddelen van het strafbare feit oplichting aanwezig zijn.

### **Het wederrechtelijk in de lucht brengen van fijnstof (Sr. 173a en 173b)**

138. “Op basis van deze artikelen kan vervolging worden ingesteld tegen diegene aan wiens opzet of schuld te wijten is dat er wederrechtelijk een stof in de lucht wordt gebracht die gevaar voor openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander veroorzaakt.” Aldus het OM. Daartoe zou onder meer moeten worden aangetoond dat het, tenminste, de schuld is van de gemeente Utrecht, en niet van bijvoorbeeld individuele truckers of automobilisten, dat een stof in de lucht is gebracht én dat die stof een gevaar is voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander veroorzaakt. Bovendien dient te worden vastgesteld dat de stof wederrechtelijk in de lucht is gebracht.<sup>275</sup> Een en ander zou volgens het OM niet kunnen worden aangetoond.

139. Artikel 173b ziet ook op het geval dat de gevaarlijke stof niet door de gemeente zelf in de lucht is gebracht, maar dat de gemeente als verantwoordelijke instantie heeft nagelaten om te doen wat nodig is om te verhinderen dat de gevaarlijke stof in de lucht wordt gebracht en/of mensen daaraan worden blootgesteld. In de asbestzaak LJN:BT8382 (12-10-2011) werd een warenhuis veroordeeld, niet omdat het zelf asbest in de lucht had gebracht, maar omdat aan het personeel onvoldoende duidelijk was gemaakt dat er van asbestbesmetting sprake was en dat bepaalde ruimten niet betreden mochten worden. Onjuist in de argumentatie van het OM is dus dat de gemeente vrijuit zou gaan als niet de gemeente zelf (maar truckers en automobilisten) de stof in de lucht zou hebben gebracht.

140. Dat fijnstof, in het bijzonder verkeersgerelateerde fijnstof, een gevaar voor de gezondheid of levensgevaar oplevert, staat vast en moet geacht worden bij de gemeente bekend te zijn. In hoofdstuk 2 *Honderden doden in Utrecht door fijnstof* is gewezen op de omvangrijke vakliteratuur daar-

---

terreinen dreigen niet te kunnen worden gebouwd vanwege de strenge eisen voor luchtkwaliteit. De schade die overheden, bouwers en projectontwikkelaars daardoor leiden, kan oplopen tot 7,7 miljard euro. Dat blijkt uit een enquête van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).” (Zibb.nl Nieuws, 16 juni 2005)

<sup>275</sup> Ook maatschappelijke onbetamelijkheid wordt in de jurisprudentie opgevat als wederrechtelijk. Zie NJ 1936 Me demblikse schoolhoofd en NJ 1938 Hohner muziekinstrumenten.

over, die al zeker tien jaar bestaat en onder luchtkwaliteitsdeskundigen bekend mag worden verondersteld. Met name is dat gevaar aanwezig als de 35-dagennorm voor fijnstof wordt overschreden. Immers, juist waar die 35-dagennorm wordt overschreden, is sprake van hoge concentraties verkeersgerelateerde fijnstof. Op de gemeente rust de plicht om ervoor te zorgen dat de fijnstof die in de lucht wordt gebracht door het verkeer er niet toe leidt dat de grenswaarde wordt overschreden.

141. In de uitspraak van 22 november 2006, waartegen de gemeente Utrecht geen beroep heeft ingesteld, overwoog de rechtbank: “Het enkele feit dat de gemeente waarschijnlijk niet in staat zal zijn met de door haar genomen maatregelen de concentraties PM10 beneden de toepasselijke grenswaarden voor de jaargemiddelde concentratie te verlagen, ontslaat haar niet van de verplichting om datgene te doen wat redelijkerwijs mogelijk is om door middel van maatregelen het aandeel van de zwevende deeltjes met een lokale oorsprong zoveel mogelijk te verminderen” (LJN: AZ3118. r.o. 4.18). Dat de rechtbank ervan uitging dat de gemeente er waarschijnlijk niet in zou slagen de lucht in Utrecht aan de 35-dagennorm te laten voldoen, had ongetwijfeld te maken met de onjuiste voorlichting die de gemeente daarover aan de rechtbank verschafte. De gemeente beweerde immers in maart 2006 dat nog in 2015 nergens in de stad aan de 35-dagennorm zou kunnen worden voldaan (zie punt 125 afbeelding 1, die ook op de kaft staat) en een half jaar later dat er in 2015 nog maar enkele knelpunten zouden zijn (zie afbeelding 2, die ook op de kaft staat).

142. Maar ook al zou de gemeente niet de mogelijkheden hebben volledig te voldoen aan haar (door de rechtbank bevestigde) verplichting het aandeel zwevende deeltjes met lokale oorsprong zo ver terug te dringen dat aan de 35-dagennorm zou worden voldaan, dan had de gemeente, gegeven de zorgplicht die zij heeft voor de volksgezondheid, dat zo veel mogelijk dienen te doen. De gemeente had het aantal openbare parkeerplaatsen kunnen terugdringen, zodat het woon-werkverkeer met de auto zou afnemen, op grote schaal vergunningparkeren kunnen invoeren en kunnen afzien van het opleggen van parkeernormen bij nieuwbouw (in de eerste plaats in de binnenstad en het stationsgebied). De gemeente had verkeerslichten op invalswegen zo kunnen afstellen dat het binnenkomend verkeer tijdens de ochtendspits gedoseerd werd. De gemeente had, zoals KEMA voorstelde, voor het toetsen van berekeningen aan de regelgeving deskundigen kunnen aanwijzen die dat onafhankelijk zouden doen van de dienst Stadsontwikkeling. Dat en nog veel meer had de gemeente kunnen doen om vanaf (1 januari 2005) aan de fijnstofnormen te voldoen. En mocht dat niet genoeg zijn, dan had de gemeente in 2007 de stad als geheel kunnen aanwijzen als milieuzone in plaats van alleen de binnenstad en het stationsgebied. In plaats daarvan werkte de gemeente (alsof er geen fijnstofnorm bestond) vanaf 2001 aan stations- en autobereikbaarheidsplannen die de normoverschrijding nog zouden doen toenemen en neemt ook het huidige college het standpunt in dat de autobereikbaarheid van de binnenstad en het stationsgebied (waar men ook met de trein kan komen) behouden moet blijven. Het staat vast dat de gemeente mogelijkheden genoeg had en heeft om de fijnstofconcentratie terug te brengen en aan de normen te voldoen, maar daar niet toe bereid was en is. Van overmacht is geen sprake en daarmee staat de wederrechtelijkheid vast.

### *Conclusie*

143. Gelet op de zorgplicht van de gemeente voor de volksgezondheid, haar plicht om de lucht aan kwaliteitsnormen te laten voldoen, de mogelijkheden die de gemeente heeft om de fijnstofconcentratie substantieel terug te dringen en het feit dat de gemeente weloverwogen heeft nagelaten om

passende maatregelen te nemen en zelfs verergering in de hand heeft gewerkt, is het aan de opzet en/of schuld van de gemeente te wijten dat er een stof in de lucht werd en wordt gebracht in een gevaarzettende concentratie, nota bene boven de 35-dagennorm, waardoor gevaar voor openbare gezondheid, zelfs een levensbedreigende situatie in stand wordt gelaten, met name voor inwoners die langs drukke stadswegen wonen.

### **Dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld (Sr. 307 en 308)**

144. “In beide artikelen dient het gevolg te zijn ingetreden en moet dit gevolg tevens aan de gemeente Utrecht kunnen worden toegerekend. Met andere woorden, er moet worden aangetoond dat door, kortgezegd, het door u gestelde gebrek aan (juiste) handhaving van de voorgeschreven fijnstofniveaus personen zijn overleden (art. 307 Sr) dan wel dusdanig letsel hebben opgelopen dat art. 308 Sr. van toepassing is.” Aldus het OM, dat meent dat het nagenoeg onmogelijk is een causaal verband aan te tonen en dat bovendien de schuld van de gemeente niet valt aan te tonen, omdat die ook gelegd zou kunnen worden bij individuele truckers en automobilisten.

145. Causaliteit, zo valt uit meerdere uitspraken af te leiden, wordt aangenomen als overlijden of letsel redelijkerwijs kan worden toegerekend aan aanmerkelijke onachtzaamheid, onvoorzichtigheid of nalatigheid.<sup>276</sup> Van toerekening is des te eerder sprake als zorgzaamheid mag worden verwacht op grond van iemands verantwoordelijkheden en bevoegdheden. “De overheid treft maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid” (artikel 22 van de grondwet). Van redelijkerwijze toerekenbaarheid is i.c. dus zonder meer sprake.

146. Als luchtkwaliteitsberekeningen uitwijzen dat in 2010 zeker aan de NO<sub>2</sub>-norm zal worden voldaan (wat de gemeente in maart 2006 in een gerechtelijk stuk beweerde) of als berekeningen uitwijzen dat de gemeente nauwelijks over de mogelijkheden beschikt om de fijnstofconcentratie langs drukke wegen terug te dringen (wat in 2005/2006 eveneens door de gemeente in een gerechtelijk stuk werd beweerd), dan hebben die berekeningen (of onware beweringen over die berekeningen) als voorzienbaar gevolg dat er geen passende maatregelen worden genomen, waardoor de gezondheid van Utrechters wordt geschaad en Utrechters voortijdig overlijden (veel vaker dan het geval zou zijn geweest als de gemeente wél tijdig passende maatregelen had genomen).

147. Voor toerekening van de gezondheidsschade en het voortijdig overlijden aan de gemeente is voldoende dat er sprake is van schuld en van schuld is al sprake als berekeningen en adviezen zonder de vereiste zorg en nauwkeurigheid werden opgesteld. Van schuld is ook sprake als het gemeentebestuur, wetende dat daardoor overschrijding van de normen voortduurt of als er een aanmerkelijke kans is dat dat het geval is, nalaat om passende maatregelen te nemen, laat staan plannen vaststelt die tot extra overschrijding (kunnen) leiden of de bestaande overschrijding in stand houden. Van een schuldverzwarende omstandigheid is sprake als er niet alleen maar sprake is van nalatig-

---

<sup>276</sup> In uitspraken komt men voorbeelden tegen als: een boer die met zijn trekker op de openbare weg rijdt en vervolgens de modder niet weghaalt, waardoor een automobilist slipt en overlijdt; agenten die niet vaak genoeg bij een hulpbehoevende arrestant gaan kijken, waardoor die niet tijdig medische hulp krijgt en overlijdt; een recreatieondernemer die er niet op toeziet dat mensen de gordel om doen in een rhino, waardoor een inzittende eruit valt en onder de rhino terechtkomt; de specialist die niet goed toeziet op een bloedtransfusiemachine, waardoor een patiënt overlijdt. In een recente uitspraak werd de gemeente Stichtse Vecht veroordeeld wegens het verongelukken van twee motorrijders, hetgeen werd toegerekend aan het slechte onderhoud van de weg. (BY 5595)

heid (onvoldoende zorg en nauwkeurigheid bij het opstellen van berekeningen en adviezen) en/of het niet (voldoende) in acht nemen van wettelijke normen voor fijnstof en stikstofdioxide, maar bovendien van berekeningen waarmee kennelijk naar door het beleid gewenste uitkomsten is toegerekend, waarbij althans gebruik is gemaakt van invoergegevens waarvan de deskundigen wisten dat die niet juist waren en waarvan het gemeentebestuur kon weten dat die niet juist waren.

148. Het RIVM berekende in 2005 dat ca. 18.000 mensen per jaar in Nederland voortijdig overlijden door langdurende blootstelling aan te hoge concentraties fijnstof. Het aantal van 18.000 sterfgevallen per jaar werd berekend door het berekende aantal verloren levensjaren (180.000) te delen door de veronderstelde verkorting van het leven met gemiddeld 10 jaar per slachtoffer. Door kortdurende blootstelling zouden elk jaar nog eens 2.500 à 3.500 Nederlanders overlijden. Gegeven het feit dat de schadelijkheid van fijnstof voornamelijk samenhangt met verkeersgerelateerde fijnstof, waarvan met name sprake is bij overschrijding van de 35-dagennorm, moet als vaststaand worden aangenomen dat tussen 1 januari 2005 (de datum waarop aan de fijnstofnormen moest worden voldaan) en 7 april 2009 (de datum van de derogatie) honderden Utrechters voortijdig zijn overleden als gevolg van overschrijding van de geldende 35-dagennorm.<sup>277</sup>

149. Eind 2006 stelde gemeenteraad het *Structuurplan Stationsgebied* vast. In maart 2007 sloot de gemeente samenwerkingsovereenkomsten met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne, waarbij werd overeengekomen uitvoering te geven aan de het *Investeringsplan Autobereikbaarheid Stationsgebied Utrecht*. Uit de *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied* (13 september 2006)<sup>278</sup> was bekend dat door uitvoering van die plannen de overschrijding van de fijnstofnorm zou voortdurend. Dat weerhield het college en de gemeenteraad er echter niet van de stations- en autobereikbaarheidsplannen vast te stellen. De aanzienlijke gezondheidsschade van een te hoge concentratie fijnstof was minstens sinds de rapportage van het RIVM (2005) bekend.<sup>279</sup> Het college en de gemeenteraad accepteerden bij het vaststellen van de plannen dus bewust de aanmerkelijke kans dat er veel meer Utrechters ziek zouden worden en voortijdig zouden overlijden dan het geval zou zijn geweest als de gemeente zich zo veel mogelijk aan de normen had gehouden.

150. De ratio van de artikelen 307 en 308 is dat onverschillig en nalatig handelen dat ernstig lichamelijk letsel of de dood tot gevolg heeft moreel zo verwerpelijk is dat het moet worden bestraft. Of het gaat om letsel en overlijden van een concreet individu dat met naam en toenaam bekend is of om personen waarvan alleen met zekerheid kan worden gesteld dat het op zijn minst gaat om tientallen (waarschijnlijk honderden) per jaar maakt voor de morele verwerpelijkheid van het verweten handelen of nalaten geen enkel verschil.<sup>280</sup> Het uitgangspunt dat vervolging alleen mogelijk is als er een geïdentificeerd slachtoffer is, leidt tot de absurde gevolgtrekking dat, zolang de slachtoffers maar onbekend zijn, zelfs handelen of nalaten dat op grote schaal dood en ziekte tot gevolg heeft niet vervolgd kan worden en onbestraft blijft.

277 Zie hoofdstuk 2: *Honderden doden in Utrecht door fijnstof*.

278 Zie productie 37. *Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied*. Zie de werkbladen “toekomst met maatregelen” voor 2010 en 2015. Zowel de 35-dagennorm voor fijnstof als de norm voor stikstofdioxide zouden nog in 2015 worden overschreden.

279 Zie productie 34. RIVM, *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands*, 2005, p. 56.

280 Overigens zou het niet moeilijk zijn om de identiteit vast te stellen van personen die langs drukke straten woonden en voortijdig overleden, alsmede hun doodsoorzaak, zoals dat in epidemiologisch onderzoek ook gebeurt.

### **Opportuniteitsbeginsel**

151. Het OM motiveert de weigering om de gemeente te vervolgen ook met een verwijzing naar artikel 167 Wetboek van strafvordering: “In casu is er mijns inziens sprake van een sociaal economisch belangenconflict. De handhaving van voorgeschreven fijn stofniveaus is een landelijk knelpunt en valt niet toe te rekenen aan een enkelvoudige oorzaak bij bijvoorbeeld de gemeente Utrecht. Handhaving zal landelijk en/of gezamenlijk moeten worden opgepakt en het ligt daarmee niet in de rede om individuele overheden zoals de gemeente Utrecht daar strafrechtelijk voor te vervolgen. Dit betekent dat zelfs bij strafbare gedragingen van de gemeente Utrecht, betrekking hebbend op overtredingen van de fijnstofniveaus, het openbaar ministerie behoudens bijzonder gevallen (zoals bijvoorbeeld een bewuste valsheid in geschrifte of direct gevaar voor de volksgezondheid) waarschijnlijk niet zal overgaan tot vervolging van de gemeente Utrecht.”

### *Sociaal-economisch belangenconflict*

152. Dat de gemeente zich laat leiden door afwegingen waarbij (sociaal-)economische belangen een rol spelen, is ongetwijfeld het geval, maar dat is juist het probleem. Zoals eerder is uiteengezet, gaat het om normen vastgelegd in de *Europese Richtlijn 1999/30* en die zijn bindend voor de Lidstaten. Die normen waren bovendien vastgelegd in het *Besluit luchtkwaliteit 2001* en 2005. De gemeente heeft niet de vrijheid om in een afweging van belangen deze normen niet in acht te nemen. Van derogatie was pas sprake in april 2009. Voorzover overschrijding van de fijnstofnorm in de jaren 2005, 2006, 2007, 2008 en begin 2009 plaatsvond, doordat de gemeente geen passende maatregelen nam en bovendien ruimtelijke en verkeersplannen vaststelde die tot het voortduren of zelfs verergeren van vermijdbare overschrijding zouden (kunnen) leiden, handelde de gemeente in strijd met de regelgeving.

### *Landelijk of gemeentelijk knelpunt*

153. De handhaving of het bereiken van voorgeschreven fijnstofniveaus is, gegeven het niveau van de sinds 2005 in Utrecht heersende fijnstof-achtergrondconcentraties een taak waar de gemeente in hoge mate zelfstandig aan kan voldoen en waar de gemeente het Rijk niet bij nodig heeft. Zie punt 142. In punt 141 is verwezen naar het oordeel van de rechtbank: ook al zou de gemeente niet op eigen kracht aan de fijnstofnormen kunnen voldoen, de gemeente moet al het mogelijke doen om de fijnstofconcentratie zoveel als mogelijk terug te dringen. De gemeente heeft echter niet alleen geen passende maatregelen genomen (de gemeente zou nog veel meer hebben kunnen doen), maar de gemeente heeft bovendien stations- en autobereikbaarheidsplannen vastgesteld die er toe moesten leiden dat het autoverkeer aanzienlijk zou toenemen. Zie de grafiek bij punt 35 (*Schoonrekenen*), waaruit blijkt dat naar schatting van de gemeente zelf, het ministerie van I en M, het regiobestuur en de provincie (samen de opstellers van *Regio in beweging, 2012*) als gevolg van de stationsplannen sprake zou zijn van “een zeer forse groei”, een “extreme ontwikkeling en dat in een gebied dat nu al overbelast is”.

### *Valsheid in geschrifte*

154. Dat er sprake is van valsheid en geschrifte en mogelijk ook van oplichting, daarvoor is in het hoofdstuk *Schoonrekenen* zo veel bewijsmateriaal aangedragen dat het OM voldoende redenen heeft om daar onderzoek naar in te stellen. Het zonder statistisch verantwoord schatten, tellen en meten vaststellen van invoergegevens bij het opstellen van de Utrechtse berekeningen komt neer op

het verzinnen van data. Omdat deze verzonnen data (invoergegevens) in rapportages als feiten worden gepresenteerd (uitgedrukt met cijfers achter de komma!), van grote invloed zijn op de berekende concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub>, en als bewijs dienen om aan te tonen dat plannen aan de eisen van de regelgeving voldoen, moet het gebruiken daarvan voor berekeningen gekwalificeerd worden als valsheid in geschrifte. In gedingstukken betogen dat uit berekeningen is gebleken dat in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-normen wordt voldaan, terwijl uit die berekeningen juist is gebleken dat dat niet het geval is, is regelrecht bedrog en dat zou een overheid zeer zwaar moeten worden aangerekend. Gelet op het feit dat derden (i.c. de partners Jaarbeurs en Hoog Catharijne, waarmee de gemeente overeenkwam samen het stationsgebied te ontwikkelen) en de gemeente zelf daardoor worden bevoordeeld, is naar het oordeel van de SSLU bovendien sprake van oplichting.

#### *Direct gevaar volksgezondheid*

155. Dat er sprake is van direct gevaar voor de volksgezondheid kan men wel zeggen. Het RIVM berekende immers in 2005 dat elk jaar tussen de 2.500 en 3.500 Nederlanders voortijdig overlijden als gevolg van kortdurende blootstelling aan te hoge concentraties fijnstof en ca. 18.000 Nederlanders door langdurende blootstelling (enige maanden tot enkele jaren), waarbij moet worden uitgegaan van een gemiddelde levensverkortung van 10 jaar. Ter vergelijking: het aantal verkeersdoden in 2006 in Nederland was 811. Gelet op het feit dat verkeersgerelateerde fijnstof het meest schadelijke bestanddeel van fijnstof is en dat daarvan juist sprake is bij overschrijding van de 35-dagennorm langs drukke stadswegen, de gemeente de plicht en de mogelijkheden heeft om fijnstofconcentraties terug te dringen tot onder de 35-dagennorm, maar dat niet doet (integendeel: de gemeente stelt juist plannen vast die het veel moeilijker maken om aan de norm te voldoen), moet de gemeente geacht worden zich schuldig te maken aan strafbare handelingen als bedoeld in Sr. 173, 307 en 308 en wilens en wetens levensbedreigende situaties in stand te houden.

#### *Strafrechtelijke immuniteit*

156. Het OM roert in zijn brief niet de kwestie aan van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid. Volgens het Pikmeer II arrest is een overheid alleen dan immuun voor strafvervolgung als de vervolgung zou plaatsvinden in verband met de uitoefening van een exclusieve overheidstaak. Het verrichten van berekenungen echter en het rapporteren daarover, alsmede het opstellen van adviezen zijn geen exclusieve overheidstaken. Er zijn immers ook commerciële adviesbureaus die dat doen en in de Utrechtse situatie waren en zijn daar ook adviesbureaus bij betrokken. Van strafrechtelijke immuniteit kan in dit geval dus geen sprake zijn. Overigens is de Pikmeer II jurisprudentie in gevallen waarin een overheid, ook bij de uitoefening van exclusieve overheidstaken, levensbedreigende situaties doet ontstaan of doet voortbestaan, waarvan i.c. sprake is, in strijd met de jurisprudentie van het EHRM.<sup>281</sup> Dus ook daarom is strafrechtelijke immuniteit geen argument om de gemeente Utrecht niet te vervolgen. Dit standpunt wordt in punt 174 verder onderbouwd.

#### **Toerekening aan deskundigen**

157. Het feit dat berekenungen en op berekenungen gebaseerde deskundigenoordelen beslissend zijn voor de vraag of plannen mogen worden vastgesteld en uitgevoerd, betekent dat deskundigen een

---

281 Zie de uitspraak Öneriyildiz (2002): in de uitspraak overweegt het Straatburgse Hof dat staten verplicht zijn het mogelijk te maken dat ambtsdragers strafrechtelijk te vervolgen als er sprake kan zijn van overtredingen van artikel 2 EVRM (het recht op leven). Zie ook de uitspraak (2012) Kolyadenko ivm levensbedreigende situaties.

zeer invloedrijke functie hebben. Regelmatig treft men in uitspraken van bestuursrechters zinnen aan als: “Nu appellanten geen deskundig tegenrapport hebben overgelegd, ziet de rechtbank geen reden om aan het onderzoek van verweerder te twijfelen.” Het gezag dat in de rechtspraak aan het oordeel van de deskundigen wordt toegekend, blijkt duidelijk uit de volgende passage:

“Aan het door Van Oosten geopperde bezwaar dat diverse gegevens zoals die zijn ingevoerd - zoals de snelheidstypering van het verkeer op de Amsterdamsestraatweg, die van stagnerend verkeer (2000-2005) is gewijzigd in normaal stadsverkeer (2006-2007) en de ontwikkeling van de verkeersintensiteit op verschillende wegen - niet juist zijn, gaat het hof voorbij, omdat Van Oosten heeft nagelaten zijn beweringen op dit punt te staven met ter zake deskundige opinies. Dit had wel op zijn weg gelegen. In de eerste plaats omdat ervan mag worden uitgegaan dat de Gemeente de uitvoering van de berekeningen heeft opgedragen aan ter zake deskundigen, waardoor enkel de particuliere mening van Van Oosten dat andere gegevens hadden moeten worden ingevoerd onvoldoende gewicht in de schaal legt.”<sup>282</sup>

158. Hoe de gemeentelijke deskundige tot de keuze van invoergegevens is gekomen, of en hoe de deskundige wordt gecontroleerd, welke specifieke deskundigheid nodig is om de gemiddelde snelheid op een wegvak te kunnen vaststellen en hoe de kritiek van zo maar een burger gemotiveerd was, was voor feitenrechters van het gerechtshof kennelijk irrelevant. Het simpele feit dat een deskundige beslist “normaal stadsverkeer” in te voeren en niet “stagnerend verkeer” was voor het hof voldoende om van de juistheid daarvan uit te gaan. De houding die door het hof werd aangenomen, wordt ook aangenomen door gemeentebestuurders. Daar komt in de Utrechtse situatie nog bij, zoals door het eerder gemelde KEMA-rapport werd vastgesteld, dat de deskundige die de berekeningen uitvoert tegelijk de deskundige is die namens de gemeente als bevoegd gezag/vergunningverlener toetst of berekeningen volgens de regelgeving zijn uitgevoerd. Een en ander maakt van de Utrechtse luchtkwaliteitsdeskundige een buitengewoon invloedrijke figuur en dat maakt dat hem onzorgvuldigheid en onregelmatigheid bij het opstellen van berekeningen zwaar moet worden aangerekend, vooral gezien de aanzienlijke gezondheidsschade die het gevolg moet zijn van plannen en besluiten die op ondeugdelijke want geflatteerde berekeningen zijn gebaseerd. Uit het 'Werkpakketformulier t.b.v. functie senior milieuadviseur' van de luchtkwaliteitsdeskundigen blijkt overigens dat zij worden geacht berekeningen en adviezen op te stellen die niet of nauwelijks aan eindbeoordeling worden onderworpen en zelfstandig en naar eigen inzicht adviseren binnen bestuurlijke kaders.<sup>283</sup> Het functioneren van de luchtkwaliteitsdeskundigen en externe adviesbureaus die betrokken werden bij het opstellen van actieplannen, luchtrapportages en milieueffectrapportages dient derhalve betrokken te worden in een strafrechtelijk onderzoek.

### **Toerekening aan gemeente**

159. Een belangrijk argument om niet alleen de betreffende deskundigen maar ook de gemeente te vervolgen, is “dat het zeer wel mogelijk [is] dat juist de wijze waarop een publiekrechtelijke rechtspersoon is georganiseerd, een strafbaar feit veroorzaakt. Vooral indien door het gedogen van een onwenselijke situatie zich een strafbaar feit voordoet of het achterwege laten van passende maatregelen aan de orde is, kan de wijze van organisatie of zelfs de heersende cultuur in een organisatie daaraan debet zijn (de rechterhand wist niet wat de linkerhand deed en daarom kon dit gebeuren).”

---

282 Arrest 29 juni 2010, Gemeente Utrecht / Van Oosten. Zaaknummer 104.003.312 r.o. 2.12.

283 Zie productie 15a Werkpakketformulier, t.b.v. functie senior milieuadviseur.



Aldus de Memorie van toelichting bij het Voorstel van wet van het lid Wolfsen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht enz.<sup>284</sup>

160. Volgens de jurisprudentie kan, naast de betreffende deskundigen, de gemeente Utrecht strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor onzorgvuldig en onregelmatig uitgevoerde berekeningen. Het opstellen van berekeningen, c.q. de vaststelling van invoergegevens, en van op die berekeningen gebaseerde adviezen vindt namelijk plaats “in de sfeer van” de gemeente Utrecht. Bepalend daarvoor is (1) dat het ging om handelen of nalaten van iemand die werkzaam was bij of voor de rechtspersoon, (2) dat de gedraging paste in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon, (3) dat de gedraging de rechtspersoon dienstig was (plannen van de gemeente werden immers met behulp van de berekeningen voorgesteld als zouden ze niet in strijd zijn met het Besluit luchtkwaliteit, zodat ze doorgang konden vinden), (4) dat de rechtspersoon erover vermocht te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden of blijkens de feitelijke gang zaken werd aanvaard. Onder aanvaarden wordt mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kan worden gevergd met het oog op de voorkoming van te vermijden gedragingen.<sup>285</sup>

161. Omdat het opstellen van luchtkwaliteitsberekeningen en het opstellen van op die berekeningen gebaseerde adviezen plaatsvinden in de sfeer van de gemeentelijke organisatie, is, naast de ambtelijke en ingehuurd deskundigen en adviesbureaus, de gemeente Utrecht als rechtspersoon aansprakelijk voor de onzorgvuldigheid en onregelmatigheid waarmee de berekeningen werden (en worden) uitgevoerd en voor de onjuistheden in de deskundigenadviezen en luchtrapportages.

162. Feitelijk leidinggevers aan de strafbare gedragingen die de gemeente kunnen worden verweten, zijn de functionarissen (bestuurders) die, hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden, maatregelen ter voorkoming van deze gedragingen achterwege hebben gelaten en bewust de aanmerkelijke kans hebben aanvaard dat de verboden gedragingen zich zouden voordoen en voortzetten. In die situatie worden de functionarissen geacht opzettelijk de verboden gedragingen te hebben bevorderd. De bewuste aanvaarding van een aanmerkelijke kans kan zich voordoen indien de functionarissen bekend waren met het begaan van de strafbare feiten.<sup>286</sup> Op grond van hierna te noemen redenen lijdt het geen twijfel dat de burgemeester en de wethouders én de leden van de gemeenteraad die belast zijn met het dossier luchtkwaliteit ruimschoots voldoen aan deze criteria.

163. Het college en de gemeenteraad is er (vanaf 2005) vele malen op gewezen dat invoergegevens die bij de berekeningen worden gebruikt niet deugen. De gemeente verloor in de periode 2005-2008 een tiental procedures over luchtkwaliteit.<sup>287</sup> Zoals gememoreerd, berekenden de deskundigen in september 2006 dat de gemeente zelfs in 2020 niet aan de NO<sub>2</sub>-norm zou kunnen voldoen (wat blijkt uit het *ALU 2006*, dat aan de gemeenteraad ter kennis is gebracht en breed is gepubliceerd, zie

---

284 Memorie van toelichting Voorstel van wet van het lid Wolfsen tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en andere wetten in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, 2005 - 2006, 30 538, punt 6 .

285 Ibidem, punt 7.

286 J. de Hullu, *Materiaal Strafrecht*, 2003 p. 494. Verwezen wordt naar HR 16 december 1986 NJ 1987, p. 321 .

287 Sinds de wijziging van de Wet milieubeheer (artikel 5.16 lid 1 sub d) is geen beroep meer mogelijk ter zake van luchtkwaliteit bij plannen die door de gemeente zijn ondergebracht in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

kaartje achterflap). Dat in 2010 aan de NO<sub>2</sub>-normen moest worden voldaan, was vaak voorwerp van discussie en was bij het college en de gemeenteraad uiteraard bekend, maar kennelijk geen punt van overweging. Ook kan het het college en de gemeenteraad niet ontgaan zijn dat er onbegrijpelijk grote verschillen waren tussen de berekening van het *ontwerp ALU 2006* en het *ALU 2006* (zie kافت). Meer dan genoeg redenen voor het college en de gemeenteraad om grote twijfels te hebben bij de uitvoering van berekeningen en de uitvoering daarvan sowieso te scheiden van het (in de rol van toetser/vergunningverlener) beoordelen van die berekeningen.

164. In plaats van vraagtekens te plaatsen bij de luchtkwaliteitsberekeningen stelde het college zich “vierkant en voor 100%” op achter de luchtkwaliteitsdeskundigen, toen die mikpunt werden van publieke kritiek.<sup>288</sup> Ook als men zou menen dat kritiek geadresseerd had moeten worden aan het college (een mening die uitdrukkelijk niet door het gerechtshof werd gedeeld<sup>289</sup>) en ook als men de wijze waarop de kritiek werd geuit verwerpelijk vond, dan nog was dat geen reden om niet te onderzoeken of de kritiek gegrond was. Het gemeentebestuur heeft immers een zorgplicht voor de gezondheid van zijn burgers en een verantwoordelijkheid voor het zorgvuldig en volgens de regelgeving uitvoeren van luchtkwaliteitsonderzoek. Het zich vierkant en voor 100% opstellen achter deskundigen zonder enig onderzoek te doen naar de gegrondheid van de kritiek op de berekeningen van die deskundigen kan door de ambtelijke organisatie slechts begrepen worden als een signaal dat men bij het doen van onderzoek (waarbij het erom gaat aan te tonen dat gemeentelijke besluiten aan de wet voldoen) zonder enig risico 'strategisch' met de feiten en de regelgeving kan omgaan, dat men zelfs valsheid in geschrifte kan plegen, omdat het college en de gemeenteraad dat bewust aanvaarden.

165. Op 14 mei 2009 rapporteerde KEMA:<sup>290</sup> “Er is geen actueel en beheerd databestand van de invoerparameters (verkeerskundig en overig) van het totale spectrum van uitgevoerde luchtkwaliteitsonderzoeken. Het inzicht hierover is op verschillende plaatsen en bij de uitvoerenden aanwezig maar is zonder beschikbaarheid van sleutelfiguren niet zonder meer beschikbaar.” (p. 18) “Ook onbedoelde en niet wenselijke verschillen [tussen invoergegevens. SSLU] tussen verschillende onderzoeken in hetzelfde gebied komen voor.” (p. 21) “(Niet onderbouwde) verschillen in uitgangspunten tussen verschillende onderzoeken geven aanleiding tot beroep en bezwaar.” (p. 21-22) “De afstemming [van invoergegevens. SSLU] vindt dan bilateraal plaats tussen de jurist betrokken bij beroep en bezwaar en de luchtspecialist.” (p. 20) “De afdeling Milieu en Duurzaamheid beoordeelt en toetst luchtkwaliteitsonderzoeken als bevoegd gezag / vergunningverlener; ook die luchtkwaliteitsonderzoeken die zij zelf uitgevoerd heeft.” (p. 23) Het KEMA-rapport is ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. De constatering van KEMA hebben niet geleid tot wijzigingen. De Luchtbeoordeling A2 Hooggelegen (12 oktober 2010) en de Beoordeling Luchtkwaliteit HOV-Z90 (7 maart 2012) bijvoorbeeld, werden nog steeds opgesteld en de facto getoetst door dezelfde afdeling Milieu van dezelfde dienst Stadsontwikkeling.<sup>291</sup>

288 Zie productie 23 Aldus burgemeester Wolfsen. Verslagen raads- en commissievergadering 25 oktober 2008 resp. 6 november 2008.

289 Gerechtshof Amsterdam (Arnhem) zaaknr. 200.013.572, 12-1-2010. r. 4.4.

290 KEMA, *Extern onderzoek werkprocessen luchtkwaliteit Utrecht*, 14 mei 2009.

291 Productie 131 Brief wethouder aan commissie Stad & Ruimte 1 februari 2011. Volgens de brief van wethouder Lintmeijer (punt 5) wordt het luchtkwaliteitsrapport opgesteld door de afdeling Milieu (onderdeel van de Sector Ontwikkeling van de dienst Stadsontwikkeling) en wordt de toetsing aan de regelgeving gedaan door de Sector Publieke Diensten van (dezelfde) dienst Stadsontwikkeling en wordt de Sector Publieke Diensten terzake geadvi

166. Sinds 2008 voert de gemeente de jaarlijkse luchtkwaliteitsberekeningen niet meer zelf uit, maar gebeurt dat op landelijk niveau door middel van de Saneringstool, opgevolgd door de Monitoringstool. De lokale invoergegevens daarvoor worden echter door de afdeling Milieu aangeleverd en worden nog steeds op dezelfde manier, dus zonder tellen en meten, vastgesteld. Het gaat daarbij met name om gemiddelde snelheden, stagnatiefactoren en percentages zwaar en middelzwaar verkeer. De effecten van maatregelen en plannen worden verdisconteerd in de invoergegevens per wegvak, maar het is volstrekt onduidelijk hoe dat gebeurt. De wethouder voor verkeer en luchtkwaliteit weigert daar inzicht in te geven met het argument dat er geen documenten zijn.<sup>292</sup> Dat er bij de vaststelling van invoergegevens niets verbeterd is, moge blijken uit *Het schoonrekenen gaat door*, dat als bijlage is toegevoegd aan dit klaagschrift.

167. In september 2009 bracht de lokale afdeling van de SP de notitie *Stop het schoonrekenen* uit.<sup>293</sup> In opdracht van de SP werd door Buro Blauw gedurende 16 weken op 20 locaties de concentratie stikstofdioxide gemeten. Een kostbaar initiatief, waartoe de SP zich genoodzaakt zag omdat het college weigerde de berekeningen te toetsen aan metingen. Van deze 20 locaties waren er 12 opgenomen in de berekeningen van de saneringstool van het NSL (Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit). De metingen kwamen in 11 van de 12 gevallen significant hoger uit dan de berekeningen. Omdat het rekenmodel dat bij de saneringstool wordt gebruikt een door en door beproefd model is (waarin getoetste emissiefactoren en achtergrondconcentraties zorgvuldig zijn verwerkt), kunnen de verschillen tussen de meet- en rekenuitkomsten alleen worden verklaard door gebreken die kleven aan de door de gemeente voor de saneringstool aangeleverde lokale invoergegevens. Aldus de conclusie van de SP-notitie.

168. In een brief van 29 maart 2011<sup>294</sup> neemt de huidige wethouder Lintmijer het standpunt in dat de gemeente in het verleden (2003-2004) juist heeft gehandeld door voor het opstellen van de jaar-rapportages alleen berekeningen uit te voeren voor plaatsen waar van “relevante blootstelling” sprake is, waarmee hij expliciet verantwoordelijkheid neemt voor het in strijd met de destijds geldende regelgeving vaststellen van niveaus van luchtverontreiniging. Zoals in de punten 61, 117 en 95.28 is vermeld, kwam dat nog voor in januari 2008. De wethouder schrijft overigens in strijd met de waarheid (en de uitspraak van de Utrechtse bestuursrechter SBR 07/1313), dat emissie van het scheepvaartverkeer op het Amsterdam-Rijnkanaal (vergelijkbaar met die van een halve snelweg) “in voldoende mate in de achtergrondconcentratie van het RIVM is meegenomen, zodat die bijdrage niet meer afzonderlijk hoeft te worden berekend”(p.3).

169. De emissies van het scheepvaartverkeer op het Amsterdam-Rijnkanaal (het drukste kanaal van Europa) werden, zo die bij de berekening van de achtergrondconcentratie al volledig werden meegenomen, meegeteld bij een inventarisatie van alle emissies in een grid van 5 x 5 km, die vervolgens werden geïnterpoleerd naar een grid van 1 x 1 km. Op basis daarvan werd een gemiddelde (achtergrond)concentratie berekend voor het hele gebied. Deze werkwijze brengt met zich mee dat

---

seerd door de afdeling Milieu. Kortom, er is niets veranderd: de slager heeft een adviserende stem bij de keuring van zijn eigen vlees.

292 Productie 129 Besluit op bezwaar, 18 juli 2012.

293 <http://utrecht.sp.nl/weblog/2009/09/27/stop-het-schoonrekenen/>.

294 Zie productie 88 Brief wethouder Lintmeijer aan Van Oosten, 29 maart 2011.

de bijdrage van het scheepvaartverkeer aan de concentraties fijnstof en stikstofdioxide op papier uitgesmeerd wordt over een groot gebied, terwijl de werkelijkheid natuurlijk is dat de bijdrage aan de concentraties fijnstof en stikstofdioxide op 10 à 200 meter van het kanaal aanzienlijk hoger is dan op een afstand van pakweg 1.000 meter. De Utrechtse rechtbank (SBR 07/1313) bepaalde om die reden dat er op korte afstand van het kanaal een bijtelling van 4 à 5 microgram/m<sup>3</sup> NO<sub>2</sub> moest plaatsvinden in verband met de aanwezigheid van het scheepvaartverkeer. Over een bijtelling in verband met fijnstof sprak de rechtbank zich niet uit, omdat in de betreffende zaak verondersteld werd dat er geen overschrijding dreigde van de fijnstofnorm. Maar voor fijnstof geldt uiteraard ook dat het negatieve effect van het scheepvaartverkeer op de luchtkwaliteit vlak bij het kanaal aanzienlijk groter is dan op grote afstand daarvan. Juist voor het scheepvaartverkeer geldt dat, omdat in de binnenvaart nog veel gebruik wordt gemaakt van relatief oude dieselmotoren (zelfs van extreem vervuilende tweetakt-motoren). Sinds de uitspraak vindt alleen een bijtelling plaats voor NO<sub>2</sub> en bovendien niet voor alle wegen in Utrecht langs het kanaal. Wél voor de Kinglaan, maar niet voor de Rooseveltlaan (Kanaleneiland), Johan Wagenaarkade (Oog in Al), Keulsekade (Schepenbuurt), Amsterdamsestraatweg (Zuilen).

170. Over de kwestie is in 2007 uitvoerig gediscussieerd bij de rechtbank en de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht is destijds in het gelijk gesteld. De verzekering van wethouder Lintmeijer dat de bijdrage van het scheepvaartverkeer in voldoende mate in de achtergrondconcentraties van het RIVM is meegenomen, valt naar het oordeel van de Stichting daarom zonder meer in de categorie valsheid in geschrifte. De wethouder accepteert naar het oordeel van de Stichting willens en wetens dat bewoners van de Rooseveltlaan, Wagenaarkade, Keulsekade en Amsterdamsestraatweg (Zuilen) worden blootgesteld aan concentraties NO<sub>2</sub> en fijnstof die significant hoger zijn dan uit de gemeentelijke berekeningen blijkt. Immers, de onjuiste informatie die hij in zijn brief van 29 maart 2011 geeft, is een reactie op een stelling, die inclusief verwijzing naar de uitspraak van de bestuursrechtbank (SBR 07/1313) in zijn brief wordt weergegeven. De uitspraak was hem dus bekend.

171. In juni 2011 bracht de Utrechtse Rekenkamer een zeer kritisch rapport uit met de veelzeggende titel *Geen vuiltje aan de lucht*. De Rekenkamer achtte de kans reëel dat in 2015 niet aan de norm voor stikstofdioxide zou worden voldaan. (Nota bene: de gemeente beweerde in 2006 en 2007 nog dat in 2010 zeker aan de stikstofdioxidenorm zou worden voldaan. Zie *Schoonrekenen* punt 6.) De Rekenkamer had kritiek op het feit dat de gemeente geen rekening hield met onzekerheden in de berekeningen en zich ermee tevreden stelde als uit de berekeningen bleek dat in 2015 de grenswaarden net niet werden overschreden. Uit het Rekenkamerrapport (p. 21) bleek dat de gemeentelijke ambtenaren het effect van maatregelen in het geheel niet monitorde, omdat zij dat niet relevant vonden, daar de gemeente slechts verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering van de NSL-maatregelen en niet voor het resultaat.

172. Op 19 juli 2011 berichtte de gemeente naar aanleiding van een Wob-verzoek dat er geen documenten of gegevens waren over de bijdrage van diesellocomotieven in de stad. Dat is opmerkelijk, want Utrecht is een belangrijk knooppunt van goederenvervoer over het spoor en daarbij wordt veel gebruik gemaakt van dieseltractie, omdat de bestemming vaak industrieterreinen zijn zonder elektrificatie (bijvoorbeeld het industrieterrein Lage Weide in Utrecht). Zoals bekend ligt het station in het centrum van Utrecht en het goederentransport over de rails gaat dus dwars door de stad en

kruist daarbij bovendien verschillende wegen die als luchtkwaliteitsknelpunt te boek staan (Josephlaan, Daalsetunnel, Amsterdamsestraatweg, Leidseveer, Bleekstraat, Albatrosstraat, Waterlinieweg). In de nacht wordt het station niet alleen gepasseerd door goederentransporten, maar wordt er ook gewacht (met draaiende motoren) en worden transporten aan elkaar gekoppeld. Deze omstandigheden maken dat er een aanmerkelijke kans bestaat dat langs het spoor en met name in de directe omgeving van het station van verhoogde concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> sprake is die niet uit de gemeentelijke berekeningen blijken. Al eerder werd naar aanleiding van een Wob-verzoek bericht dat uit nasporingen was gebleken dat de gemeente Utrecht geen berekeningen heeft uitgevoerd over het effect van de door diesellocomotieven getrokken goederentreinen over het spoor in Utrecht dan wel de directe omgeving, namelijk op 4 maart 2009. De gemeente is daar dus kennelijk niet toe bereid. De reden daarvoor is ongetwijfeld dat dan blijkt dat berekeningen voor wegen in de nabijheid van het spoor en het station moeten worden bijgesteld en dat daardoor nóg hogere concentraties moeten worden berekend.<sup>295</sup>

173. Op 4 februari 2012 werd aan de wethouder voor verkeer en luchtkwaliteit, Lintmeijer (GroenLinks), het zwartboek *Gebakken Lucht. Tien jaar luchtkwaliteitsbeleid in Nederland* aangeboden. Daarin werd, aan de hand van een groot aantal voorbeelden ontleend aan Utrechtse luchtkwaliteitsberekeningen in jaarrapportages, actieplannen en luchtrapportages,<sup>296</sup> aangetoond dat de lucht systematisch wordt schoongerekend om ruimtelijke en autobereikbaarheidsdoelstellingen te kunnen blijven nastreven. Noch door de wethouder zelf, noch door een grote meerderheid van raadsleden werden de in het zwartboek bijengebrachte feiten weerlegd of ontkend.<sup>297</sup> Het zwartboek werd eenvoudig genegeerd, zoals dat al jaren het geval is met kritiek van de SSLU op de berekeningen en op het niet nemen van maatregelen en zoals dat ook het geval is met kritiek van het Wijk-C comité, kritiek op de site [www.utrechtanders.nl](http://www.utrechtanders.nl) (niet van de SSLU) en kritiek van bezorgde burgers in het algemeen.

174. Op 23 mei 2012 werd door de Adviesgroep Schone Lucht en Gezondheid een bijeenkomst georganiseerd in de raadszaal, waarbij de wethouder voor verkeer en luchtkwaliteit, de wethouder voor gezondheid en meerdere raadsleden aanwezig waren. Tijdens de bijeenkomst werden presentaties verzorgd door prof. dr. Brunekreef en door dr. R. Snippenburg (longarts Diakonessenziekenhuis). Meer nog dan de epidemiologische statistieken van prof. Brunekreef, die door de SSLU en de Adviesgroep genoegzaam onder de aandacht van het college en de gemeenteraad zijn gebracht, bleek uit de presentatie van dr. Snippenburg helder en overtuigend het verband tussen blootstelling aan fijnstof enerzijds en hart- en longaandoeningen en longkanker anderzijds. De sheets van Snippenburg zijn als bijlage aan dit klaagschrift toegevoegd. Het moge duidelijk zijn dat de wethouders voor luchtkwaliteit en gezondheid en fracties van de gemeenteraad niet kunnen beweren niet op een indringende manier op de hoogte te zijn gebracht van de ernst van de luchtverontreiniging.

175. Op 6 december 2012 werd door de SSLU rondgestuurd de notitie *Honderden doden in Utrecht*

295 Productie 132 Wob-besluit 8 maart 2009 en 19 juli 2011 inzake goederentransporten dieseltractie door Utrecht.

296 Inclusief het *Ontwerp ALU 2008* (productie 49), dat door de gemeente werd ingebracht voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, op basis waarvan Nederland in juni 2008 derogatie aanvraag.

297 Het 'gesjoemel' met berekeningen wordt keer op keer aan de orde gesteld door de fracties van Leefbaar Utrecht en de SP. Bij de andere fracties bestaat daarvoor geen belangstelling, al helemaal niet bij de fracties die het zittende college steunen: PvdA, GroenLinks en D66.

*door overschrijding luchtkwaliteitsnormen.* In de notitie (een verkorte versie is in dit klaagschrift opgenomen als hoofdstuk 2) wordt aangetoond dat reeds op grond van gezaghebbend onderzoek van vóór 2005 (om te beginnen 1997) moest worden aangenomen dat juist verkeersgerelateerde fijnstof, die langs drukke wegen aan de achtergrondconcentratie wordt toegevoegd, zeer schadelijk is voor de gezondheid en dat het daarom aannemelijk is dat ziekte en sterfte door fijnstofblootstelling vooral optreedt waar en voorzover de 35-dagennorm wordt overschreden, vooral in grote steden, langs drukke wegen. Op grond van deze, al vóór 2005 beschikbare kennis moet naar het oordeel van de SSLU worden aangenomen dat elk jaar, ook in de jaren na 2005, enige honderden Utrechters voortijdig moeten zijn overleden doordat de gemeente Utrecht in de aanloop naar 1 januari 2005 én in de jaren daarna besloot om ruimtelijke en autobereikbaarheidsdoelstellingen te laten prevaleren boven het in acht nemen van de wettelijke fijnstofnorm en dat nog steeds elk jaar honderden Utrechters voortijdig overlijden door te hoge concentratie fijnstof langs de drukste stadswegen (en snelwegen). Te oordelen naar de reacties van de wethouders voor milieu (De Rijk), luchtkwaliteit (Lintmeijer) en gezondheid (Everhardt), het college in het algemeen en de gemeenteraad is van de notitie geen kennis genomen of laat het de betreffende wethouders en een grote meerderheid van de raadsleden die luchtkwaliteit en gezondheid in hun portefeuille hebben onverschillig.

### **Strafrechtelijke vervolgbaarheid**

176. Uit het voorgaande kan slechts de conclusie worden getrokken dat het gemeentebestuur (het college en de gemeenteraad) goed op de hoogte waren van kritiek (niet alleen van de SSLU en betrokken burgers, maar ook van de rechtbank in een tiental procedures) op de berekeningen en de rapportages en dus van tekortkomingen en onjuistheden daarin. Vast staat dat het gemeentebestuur jarenlang niets deed om de wijze waarop berekeningen werden uitgevoerd (met name de manier waarop invoergegevens daarvoor werden vastgesteld) in overeenstemming te brengen met de regelgeving en met eisen van zorgvuldig wetenschappelijk onderzoek en dat het dat nog steeds niet doet. (Zie bijlage *Schoonrekenen in Utrecht 2 2008-2015*). Vast staat ook dat het gemeentebestuur op de hoogte is van de onjuiste en onvolledige deskundigeninformatie in rapportages en actieplannen over de herkomst van fijnstof (zie punten 1 - 5), de bijzondere schadelijkheid van verkeersgerelateerde fijnstof (zie punten 91 - 92, 95.38, 101), van het feit dat die juist bij overschrijding van de 35-dagen-norm in relatief hoge concentraties in de lucht voorkomt langs drukke stads- en snelwegen, waardoor daar van verhoogd blootstellingsgevaar sprake is (zie punt 93, de grafiek bij punt 100 en de punten 102 en 103). Vast staat ook dat het gemeentebestuur op de hoogte is, althans moet zijn, van alle onjuiste informatie die in rapportages en actieplannen is gegeven omtrent beweerde effecten van maatregelen en projecten (samengevat in de punten 95.1 - 95.38). Tenslotte staat vast dat het gemeentebestuur in gebreke is gebleven en nog steeds in gebreke blijft door zichzelf en het publiek niet op een volledige en waarheidsgetrouwe wijze te laten informeren. In de punten 116 - 127 is uiteengezet waarom er naar het oordeel van indieners sprake is van valsheid in geschrifte en in de punten 128 - 137 waarom er mogelijk ook sprake is van oplichting. Indien het Hof tot het oordeel komt dat er voldoende aanleiding is om het OM op te dragen strafrechtelijk onderzoek te doen en eventueel vervolging in te stellen, dan dient de rol van de leden van het college en de gemeenteraad daar naar het oordeel van de indieners uitdrukkelijk in te worden betrokken, omdat zij moeten worden geacht de door de indieners gestelde valsheid in geschrifte en oplichting te hebben aanvaard en daardoor te hebben bevorderd. De Pikmeer-jurisprudentie staat daar niet aan in de weg, omdat het in dit geval gaat om gedragingen die zich hebben voorgedaan bij de uitvoering van 'niet-exclusieve

overheidstaken'. Immers, het opstellen van berekeningen, rapportages en actieplannen wordt in de praktijk ook uitgevoerd door commerciële adviesbureaus en in de Utrechtse praktijk zijn daar ook een groot aantal externe adviesbureaus bij betrokken geweest.

177. De Nederlandse jurisprudentie staat eraan in de weg de gemeente Utrecht te vervolgen voor strafbare gedragingen die verricht zijn bij de uitvoering van exclusieve overheidstaken, zoals het vaststellen van bestemmings- en structuurplannen, het verlenen van vergunningen en het (niet) nemen van besluiten op grond van aan de gemeente toegekende bevoegdheden. Zoals in punt 156 is opgemerkt, is die jurisprudentie in strijd met uitspraken van het Europese Hof van de Rechten van de Mens. Het gerechtshof zal zich dienen te houden aan de EHRM-jurisprudentie. Het standpunt van indieners dat tegen de gemeente en het gemeentebestuur strafvervolgning moet worden ingesteld, ook als het gaat om strafbare gedragingen gaat die verricht zijn bij de uitvoering van exclusieve overheidstaken, zal hieronder worden gemotiveerd aan de hand van de uitspraken Öneriyildiz en Kolyadenko.

#### Öneriyildiz

178. In de zaak Öneriyildiz (2004) deed het EHRM (Grand Chamber) uitspraak in een procedure tegen de Turkse overheid. Door een al jaren bij de overheid bekende onveilige situatie van een vuilnisbelt (opeenhoping van methaangas) deed zich in Kazim Karabekir (Ümraniye, vlak bij Istanbul) in 1993 een explosie voor, waardoor nabijgelegen woningen instortten. Door het ongeluk kwamen negen gezinsleden van Öneriyildiz om. Het strafrechtelijk onderzoek door de Turkse autoriteiten leidde ertoe dat de burgemeesters van Ümraniye en Istanbul veroordeeld werden voor het gedogen van de illegaal gebouwde woningen, respectievelijk het niet met de regelgeving in overeenstemming brengen van de vuilnisbelt (maar niet voor de dood van de gezinsleden Öneriyildiz) en ervan afkwamen met een symbolische straf. Een hogere straf overigens dan de verantwoordelijke gemeentebestuurders van Enschede en Volendam (beide in 2000) en de ministers na de Schipholbrand (2005), want die genieten in Nederland immers strafrechtelijke immuniteit bij de uitvoering van taken die als exclusief voor de overheid worden beschouwd. De uitspraak van het EHRM, waaraan Öneriyildiz zijn zaak voorlegde, was dat artikel 2 van het EVRM aan de overheid de plicht oplegt het leven van burgers te beschermen, dat de betrokken bestuurders daarin tekort waren geschoten en dat ze bovendien hadden nagelaten de bewoners te informeren over het gevaar waaraan ze blootstonden, en dat dat alles ten onrechte geen rol had gespeeld bij de straf die hun was opgelegd. De plicht van de overheid om leven te beschermen, brengt naar het oordeel van het EHRM namelijk met zich mee dat een staat voorziet in een *legislative and administrative framework* waarmee *breaches of that right are repressed and punished* (r.o. 91) en *the deterrent function of the criminal law* wordt aangewend, als *State officials and authorities* (r.o. 117) hun plicht verzaken.<sup>298</sup>

#### Kolyadenko

179. Ging het in de zaak Öneriyildiz om gezinsleden van Öneriyildiz die hun leven verloren, in de zaak Kolyadenko ging het om burgers die als gevolg van plichtsverzaking door de overheid in een levensbedreigende situatie terecht kwamen, maar dat overleefden (2001). Door hevige regenval liep het Pionerskoye drinkwaterreservoir (Vladivostok) vol en doordat het kanaal waarmee het wateroverschot moest worden afgevoerd naar de Pionerskaya rivier door gebrekkig onderhoud was dicht-

<sup>298</sup> EHRM, Öneriyildiz v. Turkey, 30 november 2004.

geslibd, kwam het gebied langs het kanaal onder water te staan. Binnen een uur stond het water in de woningen in het getroffen gebied 1,30 tot 1,80 meter hoog. De autoriteiten waren niet voorbereid, de bewoners waren niet gewaarschuwd en moesten zichzelf redden. Het EHRM overweegt in deze zaak (r.o. 190) dat *an official criminal investigation is indispensable given that public authorities are often the only entities to have sufficient relevant knowledge to identify and establish the complex phenomena that might have caused an incident. It has held that where the authorities in question, fully realising the likely consequences and disregarding the powers vested in them, failed to take measures that were necessary and sufficient to avert the risks inherent in a dangerous activity, the fact that those responsible for endangering life were not charged with a criminal offence or prosecuted may amount to a violation of Article 2, irrespective of any other types of remedy which individuals may exercise on their own initiative.* In r.o. 191 overweegt het Hof dat (...) *the judicial system required by Article 2 must make provision for an independent and impartial official investigation procedure that satisfies certain minimum standards as to effectiveness and is capable of ensuring that criminal penalties are applied where lives are lost, or put at mortal risk, as a result of a dangerous activity if and to the extent that this is justified by the findings of the investigation.* Het Hof overweegt in r.o. 151 expliciet: *Moreover, this Article, read as a whole, covers not only situations where certain action or omission on the part of the State led to a death complained of, but also situations where, although an applicant survived, there, clearly existed a risk to his or her life.* Het hof concludeerde in r.o. 203 tot een schending van het recht op leven.<sup>299</sup> Strafvervolgning dient op grond van EVRM artikel 2 dus ook te kunnen worden ingesteld tegen een overheid en tegen *state officials* als er sprake is van plichtsverzaking door een overheid waardoor burgers in een situatie verkeren waarin een reëel risico bestaat op overlijden. Daarvan kan men, zoals al in de vorige eeuw werd aangetoond (zie punt 91), wel spreken bij hoge concentraties (verkeersgerelateerde) fijnstof langs drukke stads- en snelwegen.

179. De uitspraken Öneriyildiz en Kolyadenko zijn om twee redenen relevant. In de eerste plaats laten ze zien dat de Nederlandse jurisprudentie sinds Pikmeer II in strijd is met de jurisprudentie van het EHRM. Voor het ongeluk bij de vuilnisbelt in Kazim Karabekir werden de burgemeesters van Ümraniye en Istanbul vervolgd. Niet alleen voor het feit dat er een explosie had plaatsgevonden die voorkomen had kunnen worden door de regelgeving na te leven, maar ook voor het feit dat op korte afstand van de vuilnisbelt (illegaal) werd gewoond. Het EHRM vond de opgelegde sanctie echter niet ver genoeg gaan, omdat de sanctie alleen was opgelegd wegens niet naleving van de regelgeving en niet ook wegens schuld aan de dood van de omgekomen familieleden van Öneriyildiz. In verband met de overstroming van het afvoerkanaal van het Pionerskoye reservoir werd door de Russische autoriteiten strafvervolgning ingesteld tegen de staatsonderneming die het reservoir beheert, het regiobestuur en het gemeentebestuur. De zaak werd echter geseponneerd met het argument dat er geen bewijs was van een strafbaar feit. Het EHRM was het met dat sepot niet eens en stelde vast dat de staatsonderneming en het regiobestuur tekort waren geschoten in het verzekeren van de veiligheid van het reservoir en de afvoer daarvan en het gemeentebestuur door het toestaan van woningen langs het afvoerkanaal en door het niet aanwijzen van zones waar overstroming zou kunnen plaatsvinden en waar dus niet gewoond moest worden. De tekortschietende autoriteiten hadden volgens het EHRM strafrechtelijk vervolgd moeten worden voor schuld aan de levensbedreigende situatie die zich voordeed door de overstroming. Het zal duidelijk zijn dat de *Aanwijzing voor de opsporing*

<sup>299</sup> EHRM Kolyadenko and others v. Russia, 28 februari 2012.



en vervolging van overheden van het Nederlandse Openbaar Ministerie (1998A004) evident in strijd is met deze beide uitspraken. In de Aanwijzing staat namelijk:

*(...) dan komt de vervolgens de vraag aan de orde of het een openbaar lichaam in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet betreft. Zo ja, dan speelt de vraag of het gedragingen betreft die naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechte niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht. Indien dit laatste het geval is, dan dient t.a.v. het openbare lichaam een technisch sepot te volgen wegens niet ontvankelijkheid van het openbaar ministerie.*

180. In de tweede plaats vestigen de uitspraken er de aandacht op hoezeer het leven, de gezondheid en de veiligheid in een moderne samenleving afhankelijk zijn van een omgeving (schoon milieu, veiligheid van industriële en nucleaire installaties, veiligheid in de openbare ruimte, veilig verkeer, beperking broeikasgassen, vergunningen voor en toezicht op geneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen e.d.) die in toenemende mate het voorwerp is van overheidsplanning en -regelgeving en van toezicht en handhaving door de overheid. Het EHRM overweegt in de zaak Kolyadenko daarom ook (r.o. 190) dat *public authorities are often the only entities to have sufficient relevant knowledge to identify and establish the complex phenomena that might have caused an incident*. De luchtverontreinigingsproblematiek is daar een goed voorbeeld van. Niet alleen is de overheid vaak de enige instantie die voldoende relevante informatie en kennis heeft van complexe omgevingsfactoren die het leven, de gezondheid en de veiligheid kunnen schaden, het is doorgaans ook de enige instantie die over de mogelijkheden en de bevoegdheden beschikt om de maatregelen te nemen die nodig zijn om onveilige en voor de gezondheid schadelijke omgevingsfactoren aan te pakken en te voorkomen. Dat is waarom op de overheid de plicht rust om tijdig passende maatregelen te nemen en het publiek adequaat te informeren.

*Among these preventive measures particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The relevant regulations must also provide for appropriate procedures, taking into account the technical aspects of the activity in question, for identifying shortcomings in the processes concerned and any errors committed by those responsible at different levels. (Kolyadenko r. 159)*

181. Uit de uitspraken blijkt dat het recht op leven met zich mee brengt dat de overheid inbreuken op dat recht ook strafrechtelijk vervolgt. Daarbij maakt het voor het EHRM niet uit of inbreuken op het recht op leven worden gepleegd door burgers, ondernemers of door overheden en overheidsdienaren. Het feit dat leven, gezondheid en veiligheid steeds meer afhankelijk zijn van omstandigheden die door de overheid gepland en geregeld worden, heeft als logisch gevolg dat veroorzakers van ongelukken en levensbedreigende situaties ook steeds meer in de sfeer van de overheid moeten worden gezocht en dat het handelen en nalaten van overheden en overheidsdienaren dus ook steeds meer voorwerp moet zijn van strafrechtelijke vervolging. Dat geldt zeker ook voor luchtverontreiniging, omdat de (gemeentelijke) overheid de enige instantie is die in het haar macht heeft door middel van op de plaatselijke situatie toegesneden maatregelen te hoge concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub> substantieel terug te dringen en omdat er inderdaad sprake is van een levensbedreigende situatie: volgens cijfers van het RIVM en de GG&GD Utrecht, die (zoals aangetoond in punt 106) een onderschatting zijn, overlijden er in Utrecht immers elk jaar 315 mensen door luchtverontreiniging, waarbij het gaat om een gemiddelde levensduurverkortening in de orde van tien jaar. Met het aantal

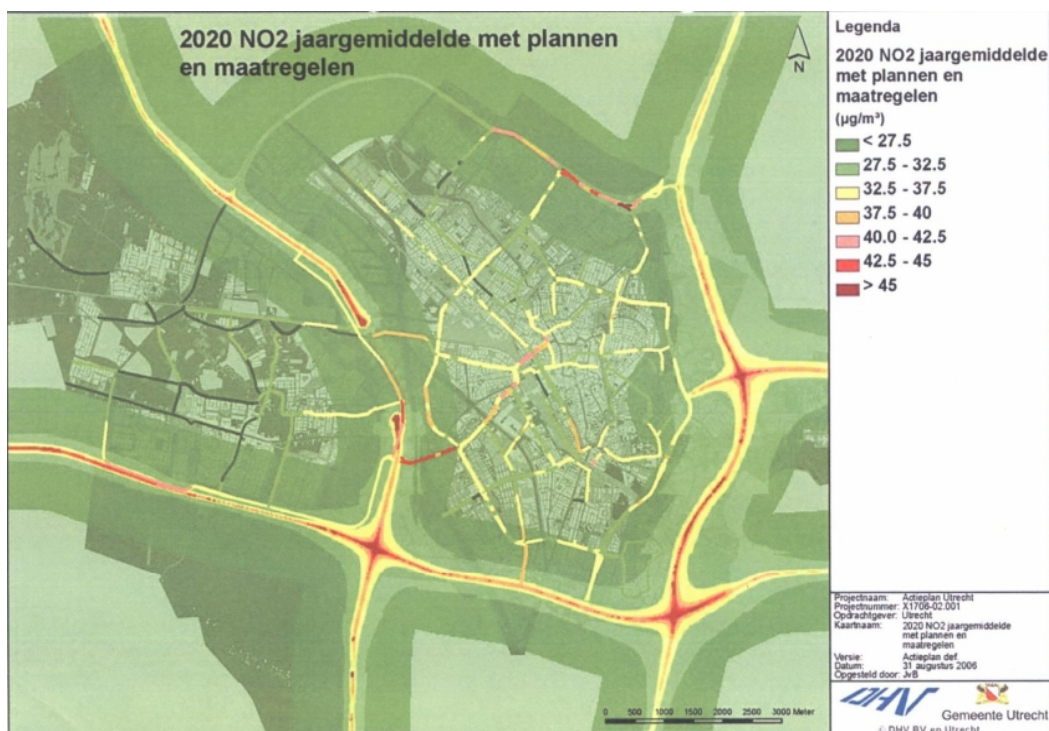
voortijdige sterfgevallen per jaar correspondeert uiteraard een veelvoud aan verloren gezonde levensjaren in verband met aandoeningen van hart, longen en luchtwegen.

182. Een belangrijk aspect dat moet worden benadrukt in relatie tot de strafrechtelijke vervolging van de overheid is dat een overheid, omdat die over veel bevoegdheden (en een omvangrijk budget) beschikt, het voorwerp is van voortdurende beïnvloeding door invloedrijke maatschappelijke actoren. Een beïnvloeding die erop gericht kan zijn ruimtelijke en verkeersplannen te ontwikkelen en vast te stellen waarmee hun belangen in het bijzonder zijn gediend, waarbij in bepaalde gevallen bovendien de hand wordt gelicht met regelgeving die vastgesteld is om leven, gezondheid en veiligheid van de bevolking te beschermen. De kans dat deze beïnvloeding effectief is, is des te groter in de gevallen dat de ambities en belangen van invloedrijke ambtelijke diensten daarbij gebaat zijn. Naar het oordeel van de indieners is in Utrecht van die situatie sprake. In punt 134 is in dat verband verwezen naar de oratie van prof. dr. G. van den Heuvel over collusie tussen overheid en bedrijfsleven. Hetgeen in de punten 134-137 is aangevoerd, laat zien dat de verwachtingen die al in 1994 bij de Jaarbeurs werden gewekt met betrekking tot de autobereikbaarheid van de Jaarbeurs in 2003 hebben geleid tot het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied* en in 2006 tot afspraken in de *Bilaterale Ontwikkelingsovereenkomsten* met de Jaarbeurs en Hoog Catharijne. Afspraken die blijken door te werken in het *ALU 2008* (dat voorziet in een onbelemmerde en rechtstreekse toegang vanaf de omringende snelwegen naar de Jaarbeurs en Hoog Catharijne in het hart van de stad) en in het in 2012 vastgestelde beleidsdocument *Utrecht: Aantrekkelijk en Bereikbaar*, waarin de autobereikbaarheid van de binnenstad en het stationsgebied (op loopafstand van het station!) als uitgangspunt wordt genomen. Zoals in punt 134 is aangevoerd, dragen de Jaarbeurs en Hoog Catharijne niets bij aan de miljoeneninvesteringen die nodig zijn om uitvoering te geven aan het *Aanvullend Investeringsprogramma Autobereikbaarheid Stationsgebied* en werd aan de uitkomst van de berekeningen (*Luchtrapportage Structuurplan Stationsgebied 2006*, zie punt 4) dat bij uitvoering van de plannen in 2010 langs de te reconstrueren wegvakken en kruispunten niet aan de fijnstofnorm zou worden voldaan bij de vaststelling van de betreffende plannen in 2006 eenvoudig voorbijgegaan. De beslissing in 2012 om de route Kinglaan - Weg der Verenigde Naties - Graadt van Roggenweg te promoveren tot “fly-in” (nota *Utrecht: Aantrekkelijk en Bereikbaar*), waarmee ook in de toekomst een directe en snelle verbinding voor het autoverkeer zou worden gegarandeerd vanaf de snelwegen naar het hart van de stad, werd niet eens onderbouwd met een berekening van de als gevolg van die beslissingen te verwachten concentraties fijnstof waaraan de bewoners langs de ‘fly-in’ zouden blootstaan. Noch in de toelichting door de wethouder luchtkwaliteit, noch tijdens de raadsdelingen van de raadscommissie Stad & Ruimte van de gemeenteraad waren de gevolgen voor de luchtkwaliteit punt van discussie. Er werd geen berekening overgelegd van de gevolgen voor de betreffende bewoners en daar werd door de raadsleden ook niet om gevraagd.

183. In de uitspraken Öneriyildiz en Kolyadenko wordt de betreffende overheden nalatigheid aangerekend. In de onderhavige kwestie dient men het gemeentebestuur naar het oordeel van de indieners echter veel meer aan te rekenen, namelijk dat het door gevoelig te zijn voor beïnvloeding door invloedrijke maatschappelijke actoren er bewust voor gekozen heeft de luchtkwaliteitsnormen niet in acht te nemen, aantoonbaar ondeugdelijke en misleidende luchtkwaliteitsberekeningen te aanvaarden en daardoor te bevorderen en de Utrechters die langs de drukste straten wonen daardoor willens en wetens bloot te stellen aan de aanmerkelijke kans om voortijdig te overlijden.

## **Conclusie**

184. Naar het oordeel van de Stichting en de bewoners die zich als mede-indiener hebben gemeld, zijn er voldoende aanwijzingen en argumenten voor een redelijk vermoeden van regelontduiking, valsheid in geschrifte en oplichting en strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 137, 307 en 308 van het Wetboek van Strafrecht. Dat baseren de indieners op het feit dat al jaren blijkt dat er grote gebreken kleven aan de berekening van luchtkwaliteit, dat er elk jaar tientallen zo niet honderden Utrechters voortijdig overlijden door fijnstofblootstelling, dat het college en de gemeenteraad goed op de hoogte zijn van al deze feiten, maar niettemin niet bereid zijn om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat luchtkwaliteitsberekeningen correct worden uitgevoerd en onafhankelijk worden getoetst, niet bereid zijn om effectieve maatregelen te nemen die garanderen dat ook langs de drukke stadswegen minimaal aan de normen voor fijnstof en stikstofdioxide wordt voldaan en de Utrechters die langs drukke verkeerswegen wonen bovendien volstrekt onvoldoende informeert over de aanzienlijke gezondheidsrisico's waaraan zij aan blootstaan door te hoge concentraties fijnstof en NO<sub>2</sub>. Naar het oordeel van de SSLU en ruim tachtig bewoners is gebleken dat de gemeente Utrecht niet zonder strafrechtelijke vervolging te bewegen is zich aan de wet te houden en een einde te maken aan een situatie die voor honderden Utrechters levensbedreigend is en al aan honderden Utrechters het leven moet hebben gekost en dient het gemeentebestuur op grond van de jurisprudentie (EHRM) strafrechtelijk te worden vervolgd.



Hoewel het voor de opstellers van het ontwerp Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2010 (7 februari 2006) en het Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht 2006-2010 (september 2006) vaststond dat in 2010 zeker niet aan de norm voor NO<sub>2</sub> zou worden voldaan en dat dat zelfs in 2020 nog niet het geval zou zijn, schreef de gemeente Utrecht op 15 maart 2006 aan de rechtbank dat in 2010 zeker aan de NO<sub>2</sub>-norm zou worden voldaan en op 29 november 2007 aan het gerechtshof dat er geen aanvullend plan van aanpak nodig was. Ondertussen werden voorbereidingen getroffen om de EU akkoord te laten gaan met uitstel ('derogatie'), zodat ook in Utrecht pas in 2011 aan de fijnstofnorm en in 2015 aan de NO<sub>2</sub>-norm zou hoeven te worden voldaan.

De Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU) betoogt al jaren dat er geen serieuze maatregelen worden genomen om de luchtverontreiniging in Utrecht terug te dringen, dat het publiek onjuist wordt voor- gelicht en dat de lucht wordt schoongerekend om het te doen voorkomen alsof plannen voor het stationsge- bied en voor de autobereikbaarheid in de stad aan de luchtkwaliteitsnormen voldoen. Het college en de ge- meenteraad zijn sinds 2005 door de SSLU over het schoonrekenen geïnformeerd. De SP heeft er in 2009 onderzoek naar laten doen en er een rapport over uitgebracht ('Stop het schoonrekenen'). De gemeente heeft dikwijls procedures over luchtkwaliteit bij de rechtbank verloren. De Utrechtse Rekenkamer heeft in 2011 een zeer kritisch rapport geschreven over het gemeentelijk luchtkwaliteitsbeleid. Het heeft er allemaal niet toe geleid dat het probleem van de luchtverontreiniging door de gemeente serieus wordt genomen. Er worden wel heel veel dikke en dure rapporten en beleidsnotities over geschreven, maar de lucht is sinds 2000 nauwe- lijks schoner geworden en er wordt nog steeds schoongerekend.

Volgens het RIVM (2005) overlijden er elk jaar ruwweg 18.000 Nederlanders door blootstelling aan te hoge concentraties fijnstof. Daarbij zou sprake zijn van een gemiddelde levensduurverkorting in de orde van 10 jaar. Omgerekend naar de situatie in Utrecht betekent dat volgens de GG&GD Utrecht (2008) dat er elk jaar 315 Utrechters voortijdig overlijden. Uit onderzoek blijkt dat sterfte en gezondheidsschade vooral plaatsvindt bij bewoners die langs drukke stads- en snelwegen wonen en waar de meeste normoverschrijding plaatsvindt, omdat vooral verkeersgerelateerd fijnstof schadelijk is.

Omdat het college en de gemeenteraad van Utrecht sinds jaar en dag van deze ernstige feiten op de hoogte zijn, maar niet te bewegen zijn daar verandering in te brengen en het belang van de gezondheid en het vol- doen aan luchtkwaliteitsnormen ondergeschikt maken aan ruimtelijke en verkeersplannen, heeft de SSLU samen met 80 bewoners besloten het gerechtshof te vragen de gemeente Utrecht strafrechtelijk te laten ver- volgen.