

Vught 18-4-2023

Raad van State  
Postbus 20019 (via Digitaal loket, <https://digitaaloket.raadvanstate.nl/>)  
2500 EA Den Haag

Betreft: Beroepschrift tegen Besluit Rechtbank s'-Hertogenbosch d.d. 14-3-2023  
WOO

Geacht college,

Ondergetekende is voorzitter van het Comité N65 door het bestuur mondeling gemachtigd om in deze kwestie op te treden. Een afschrift van ons beroepschrift van 10 April 2022 treft U aan als bijlage 1 bij dit beroepschrift. Gelieve de inhoud daarvan als hier herhaald en ingelast te beschouwen. Het besluit van de Rechtbank van 14 Maart 2023 treft u aan in bijlage 2.

### **INLEIDING**

Het is te betreuren dat de werkdruk op de rechtspraak kennelijk zo hoog is opgelopen dat ook uit deze uitspraak blijkt dat de rechter helaas niet aan de essentie van deze zaak is toegekomen. Dat bange vermoeden rees al na de mededeling van de Rechtbank d.d. 15-2-2022 dat het niet nodig was in deze zaak zitting te houden. Gezien die mededeling werd in de verwante zaak tegen B&W Vught over de N65, kenmerk SH 22/1074 WOB V148, een pleitnota voorbereid om nog beter de wetgeving en jurisprudentie over de verdeling van de bewijslast bij WOO-zaken, met name bij Milieuzaken, te verhelderen. Helaas mocht die pleitnota niet voorgelezen worden hetgeen bleek uit de uitspraak op 14 maart 2023 door dezelfde rechter. Als gevolg is in die zaak tegen B&W Vught vandaag ook een beroepschrift bij U ingediend.

Als reactie op onze WOB/WOO vragen ontvingen we ofwel helemaal geen antwoord op specifieke vragen of een duizelingwekkende hoeveelheid links en bronnen maar zelden het antwoord op de specifieke vraag. Dit alles heeft de kenmerken van een 'hooibergproces' zoals de Volkskrant dat typeerde op 6-4-2023 en is kennelijk beleid van MinVWS. Het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) spoorde in [dit advies](#) dan ook terecht de minister van VWS aan om WOO-verzoeken actiever en ruimhartiger te behandelen.

Het spijt ons dat we nu, mede gezien het principiële belang in deze, ook in deze zaak helaas beslag moeten leggen op uw kostbare tijd.

### **UITWERKING**

Ter nadere verduidelijking en aanvulling voer ik de volgende beroepsgronden aan:

1. Het Aarhus verdrag en de bijbehorende jurisprudentie over de bewijslastverdeling bij o.a. WOB/WOO zaken inzake milieu, is volstrekt helder. Het leek ons eerder overbodig ook in deze zaak dit algemeen bekende Aarhus verdrag en de daarmee samenhangende jurisprudentie nogmaals naar voren te brengen. Quod non. De Rechtbank ging geheel voorbij aan het feit dat de bewijslast bij milieuzaken of wel alle documen-

ten inzake de gesignaleerde problemen zijn verstrekt, bij de overheid ligt. Als het antwoord van de overheid van 17-9-2021 op concrete vragen naar documenten over die gesignaleerde problemen dan luidt: *“In dit geval zijn er geen documenten die openbaar gemaakt kunnen worden”*<sup>1</sup>, is het derhalve aan de overheid te bewijzen dat dit antwoord afdoend en deugdelijk is onderbouwd. Omdat nu blijkt dat ook de Rechtbank met dezelfde rechter in de verwante zaak tegen B&W Vught over de N65, kenmerk SH 22/1074 WOB V148, net als in deze zaak, kennelijk niet op de hoogte was of niet wilde zijn van deze bewijslastverdeling bij o.a. WOB/WOO zaken inzake milieu, bevat het beroepschrift in die zaak tegen Vught een uitvoerig betoog over die bewijslastverdeling bij milieu zaken. Dat betoog is overgenomen in productie 3 met het verzoek dit als ingelast te beschouwen in deze procedure. De eindconclusie van dat betoog in randnummer 8 aldaar luidt: *“- Kortom samengevat, naast de algemene bewijslastverdeling met als criterium ‘ongeloofwaardig’ maakt de bijzondere bewijslastverdeling bij milieu-informatie volstrekt duidelijk dat er geen enkele twijfel bestaat dat de bewijslast over de bewering “er zijn geen documenten” terug naar de overheid verschuift. Hoe de Rechtbank in rechtsoverweging 27 tot de conclusie heeft kunnen komen dat onder milieu-informatie alleen die documenten moeten worden verstaan die daadwerkelijk die informatie bevatten en daardoor geen sprake is van milieu-informatie en het Verdrag van Aarhus niet van toepassing, is een raadsel.”* Als RIVM-informatie ook al geen milieu-informatie zou zijn, wat is dan nog wel milieu-informatie?

- In de veronderstelling dat u deze conclusie onderschrijft zouden we daarmee dit beroepschrift kunnen afsluiten en uw eindoordeel en de daarna volgende antwoorden van RIVM afwachten. Toch is het wel nuttig en verhelderend meer concreet te onderbouwen binnen de algemene bewijslastverdeling met als criterium ‘ongeloofwaardig’, hoe ongeloofwaardig die uitspraak van MinVWS wel is: *“In dit geval zijn er geen documenten die openbaar gemaakt kunnen worden.”* Al was het maar om aan te tonen dat de uitspraak van de Rechtbank in deze casus, die zich alleen baseerde op de algemene bewijslastverdeling met als criterium ‘ongeloofwaardig’, ongeloofwaardig is. Want via de eerdere meer globale argumentatie in het beroepschrift drong het kennelijk niet tot de Rechtbank door dat ieder van de 9 aangeronde punten de kern van de RIVM bedrijfsvoering op het gebied van fijn stof meting en fijn stof berekening raakte. En dat over die kern van de RIVM bedrijfsvoering geen enkele interne discussie en document zou bestaan is ondenkbaar.

- Behalve geheel voorbij gaan aan de Aarhus verplichtingen bij milieuzaken baseerde de Rechtbank in deze casus zich alleen op de redenering: *“Naar het oordeel van de Rechtbank vraagt eiseres naar antwoorden, uitleg of verklaringen. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat de WOB daar niet voor is bedoeld, maar alleen ziet op de vraag of bestaande documenten over een bestuurlijke aangelegenheid die bij een bestuursorgaan berusten of behoren te berusten, openbaar zijn gemaakt.”*

- Allereerst geeft art. 3.1. WOO, via de daar geformuleerde brede actieve inspanningsverplichting een aanzienlijke uitbreiding aan de openbaarmakingsverplichting op verzoek. En doet daar nog een schepje boven op door deze informatie te definiëren als: *“in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie”*. En dat de WOO van toepassing is, is wel duidelijk gezien bijv. uw uitspraak ABRvS 26 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1223](#) in r.o. 11 dat de WOB met onmiddellijke ingang is ingetrokken per 1 mei 2022 en dat vanaf die datum eerdere WOB verzoeken moeten worden genomen met inacht-

<sup>1</sup> Mail MinVWS d.d. 17-9-2021 *“Uw verzoek bevat vragen die rechtstreeks door het RIVM beantwoord kunnen worden. Om die reden heeft het RIVM het bijgaande document opgesteld. Gezien het feit dat uw verzoek uit vragen bestaat die rechtstreeks beantwoord kunnen worden, is een beroep op de Wob niet mogelijk. De Wob dient immers voor het openbaar maken van documenten. In dit geval zijn er geen documenten die openbaar gemaakt kunnen worden. Om die reden ontvangt u uitsluitend de bijgaande reactie van het RIVM.”*

neming van de bepalingen van de WOO.

- Dit WOB/WOO verzoek beoogde uiteraard nog niet verstrekte documenten te verkrijgen. Dat in de hoop en verwachting daarmee *antwoorden, uitleg of verklaringen* te krijgen zoals de Rechtbank dat omschreef. Tenslotte is dat waarschijnlijk de achtergrond van bijna alle WOB/WOO verzoeken in Nederland die hopen en verwachten die *antwoorden, uitleg of verklaringen* in bestaande maar niet overlegde documenten te vinden. Maar het is een gotspe om op die grond het beroepschrift niet ontvankelijk te verklaren met de cryptische mededeling: “*De terugkoppeling van de antwoorden op de door eiseres gestelde vragen is niet op een rechtsgevolg gericht maar aan te merken als mededelingen van feitelijke aard. De reactie van de minister is daarom niet aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 AWB. Dat betekent dat de minister dus terecht het bezwaar van eiseres niet-ontvankelijk heeft verklaard.*” Sinds wanneer is de weigering antwoord te geven op WOB/WOO verzoeken om niet-verstrekte documenten te verkrijgen niet op rechtsgevolg gericht? Een dergelijk rechtsoordeel dat een beroep ongegrond verklaart op grond van een onjuiste en onbewezen opvatting over de bedoelingen van eiseres, legt de bijl aan de wortel van de WOB/WOO om een open overheid te zijn en te blijven.

2. Naast de Aarhus verplichtingen staat met de laatste twee gronden wel vast dat deze uitspraak van de Rechtbank ongeloofwaardig is en vernietigd dient te worden. Maar nu inhoudelijk ter zake in de hoop RIVM op het rechte spoor te brengen.

Allereerst zij herhaald dat het begrip ‘document’ in art. 2.1 WOO heel breed is en niet alleen mails, sms, telefonische vastleggingen etc. omvat maar ook ieder ander geheel van vastgelegde gegevens dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat orgaan, die persoon of dat college. De Aarhus definitie gaat verder via de term “aural information”, vertaalt als geluidsinformatie waardoor ieder telefoongesprek, woordenwisseling, informeel overleg c.q. vergadering ook daaronder valt. Let op, in dit verband zijn zowel RIVM als MinVWS en haar rechtsvoorgangers bestuursorgaan.

3. Onderstaande teksten in dit beroepschrift vatten samen waarom het ongeloofwaardig is dat er niet meer documenten zouden zijn bij RIVM. De ‘hooiberg’ van informatie waarop RIVM ons trakteerde en het ontbreken van antwoorden op concrete vragen maakten het inzicht in al die producties met mails en bestanden en door elkaar lopende herhaalde vragen en antwoorden niet echt eenvoudig. Daarom is in het onderstaande met de punten 4 tot en met 12 de volgorde van het beroepschrift aangehouden en bevat ieder van die onderstaande 9 punten in het beroepschrift een korte samenvatting van de argumentatie die verder verwijst naar de bijbehorende producties 4 tot en met 12

4. **Resuspensie:** Productie 4-resuspensie

Deze productie 4 geeft een summier samenvatting van het onderwerp resuspensie en geeft daartoe een beknopte selectie uit de uitbundige bekende literatuur over dit onderwerp. De algemene conclusie is dat: “*resuspension of road dust may be the dominant source of road transport particulate matter (PM) emissions in many cities*”. Gezien die conclusie is het zeer verbazingwekkend dat binnen RIVM geen enkel document beschikbaar zou zijn over deze dominante bron van fijn stof (PM) emissie bij wegverkeer, van groot belang voor de volksgezondheid! Laat staan in communicaties van RIVM hierover met de EMA en andere partners binnen de EU. Temeer daar het in feite twee problemen betreft en de kern van het verspreidingsmodel binnen NSL/Aerius in het hart raakt.

5. **Vergelijking reken- en meetuitkomsten op dezelfde locaties resp. Vergelijking tussen de gemeten en berekende concentratie-niveaus**: Productie 5-validatie. Deze productie 5 geeft een overzicht van de vragen en antwoorden over deze vergelijking tussen reken- en meetuitkomsten op dezelfde locaties. De conclusie luidt dat die vergelijking vermoedelijk in het geheel niet plaatsvindt want “*Het detailniveau van de NSL-monitoring sluit minder goed aan bij de grootschalige beoordeling van zones en agglomeraties en is om die reden niet gebruikt.*” Juist deze laatste mededeling wekt argwaan. Als het detailniveau van de NSL-monitoring minder goed aansluit op de grootschalige beoordeling en om die reden niet is gebruikt, wat is dan wel de basis van die grootschalige beoordeling? Dat kunnen toch alleen de meetpunten zijn op het detailniveau van de NSL-monitoring! Opmerkelijke tegenstrijdigheid bij een belangrijke en daarom wettelijk voorgeschreven verplichting. Verbazingwekkend als binnen RIVM geen enkel document beschikbaar zou zijn over dit onderwerp!
6. **Concrete afstand van meetstations gelabeld “verkeer” tot de wegrand en de verkeersaantallen op die wegen**. Productie 6-Afstand-wegrand-verkeersvolume. Deze productie 6 geeft een overzicht van de vragen en antwoorden over onze vergeefse pogingen het bijna lineair verband te valideren dat theoretisch zou moeten bestaan tussen verkeersvolume en meet- c.q. rekenresultaten op dezelfde locatie binnen 10 meter van de wegrand. De conclusie luidt dat het verbazingwekkend is dat binnen RIVM niemand op de simpele gedachte is gekomen om te pogen dat bijna lineaire verband aan te tonen en dus documenten daarover zouden moeten bestaan, al of niet met de bedoeling die poging te stoppen omdat die aantonen dat het NSL/Aerius model langs snelwegen niet deugt.
7. **Dubbeltellingcorrecties voor snelwegen**: Productie 7-Dubbeltellingcorrecties-snelwegen. Hier luidt de conclusie dat die dubbeltellingcorrecties voor snelwegen en veestallen tot gevolg hebben dat fijn stof uit verkeer en veestallen ten onrechte in de achtergrond wordt verstopt waardoor de achtergrondconcentratie veel te hoog wordt, maar tevens leidt tot een wat ons betreft onacceptabele onderschatting van lokale fijn stof concentraties vlak langs doorgaande wegen. Voorts lijkt het verbazingwekkend als binnen RIVM niemand op deze simpele gedachte zou zijn gekomen om over deze elementaire denkfouten vragen te stellen waarover documenten bestaan.
8. **Negatieve meetwaarden**: Productie 8-Negatieve meetwaarden. Deze productie bevat twee overzichten van de meetwaarden 2019, 2020 en 2021 voor PM10 en PM2.5. Dit overzicht is gebaseerd op de gekalibreerde en gevalideerde meetwaarden op [www.luchtmeetnet.nl](http://www.luchtmeetnet.nl). De Excel sheet met die overzichten en alle onderliggende gegevens, is downloadbaar<sup>2</sup>: Opgemerkt moet worden dat negatieve meetwaarden fysisch geen betekenis hebben, omdat negatieve massa's niet bestaan en derhalve als alarmsignaal herkend zouden moeten worden met als verdenking meetfouten met grote gevolgen. NEN 16450 schrijft weliswaar voor: “*Generally, values that are below minus the detection limit specified for the AMS for the specific averaging period can be considered as too negative values and, in principle, shall not be considered for aggregations and calculations.*”, maar dat verklaart nog niet waarom negatieve waarden

<sup>2</sup> [www.n65.nl/Overzicht-PM10-PM2.5-meetmethodes-Final.xlsx](http://www.n65.nl/Overzicht-PM10-PM2.5-meetmethodes-Final.xlsx)

überhaupt meegenomen en zelfs gesaldeerd worden. Uit beide overzichten PM10 en PM2.5 blijkt dat er ieder jaar meer dan 10.000 negatieve meetwaarden voorkomen. Ook blijkt dat de gekozen apparatuur grote invloed heeft. Het verhogen van alle meetwaarden met de grootste negatieve meetwaarde als eenvoudigste correctie, doet de waargenomen PM10 en PM2.5 waarden met liefst tientallen procenten stijgen. Zou binnen de RIVM nou echt over hun belangrijkste investering geen enkel document over dit probleem bestaan?

9. **Lagere meetwaarden overdag met meer verkeer:** Productie 9a en 9b-Lagere meetwaarden overdag met meer verkeer.

- De grafieken<sup>3</sup> in productie 9a maken duidelijk dat de laagste meetwaarden overdag worden bereikt bij het meeste verkeer. Overdag is er ook meer licht en zon. Dat betekent dat de meetstations niet primair fijn stof meten maar vooral meteorologische invloeden samenhangend met fijn stof. Uit de bijgevoegde literatuurlijst volgt dat vooral de luchtvochtigheid (Relative Humidity, RH) hierbij de belangrijkste factor is in een klein vlak land als Nederland over het hele jaar gemeten. In die literatuurlijst komt ook RIVM voor. Het zou wel heel bijzonder zijn als er bij RIVM geen nadere documenten zouden zijn over deze toch wel bizarre maar onweerlegbare conclusie dat de laagste meetwaarden overdag worden bereikt bij het meeste verkeer.

- De twee eerder genoemde downloadbare<sup>4</sup> overzichten PM10 en PM2.5 in productie 9b maken ook duidelijk dat over de jaren 2019, 2020 en 2021 de jaargemiddelden van de nachtwaarden hoger zijn dan overdag. Het zal niet eenvoudig zijn om een passende correctie te vinden voor dit effect van Relative Humidity (RH) in de meetwaarden. In het Excel bestand is een eerste aanzet daartoe gegeven door alleen de nachtwaarden te gebruiken na correcties in de rekencel in rij 21 voor het aantal voertuigen overdag en s' nachts en in de rekencel in rij 22 voor de achtergrond. Dit is aanvechtbaar maar is wel vrijwel onmiddellijk zonder grote kosten implementeerbaar. Het leidt wel tot verdubbelde maar ook meer betrouwbare meetwaarden. Zou bij RIVM nooit iemand nagedacht hebben over die befaamde kalibratiefactor en methodes om dat Relative Humidity (RH) effect te minimaliseren? Toch wel merkwaardig gezien de lange literatuurlijst bij de voorgaande productie 9a.

10. **Laag (zelfs negatief) verschil tussen meetwaarden bij verkeersbelaste en achtergrond locaties:** Productie 10-Laag (zelfs negatief) verschil tussen meetwaarden bij verkeersbelaste en achtergrond locaties.

Uit deze productie 10 blijkt dat de eerdere conclusie in het beroepschrift bij de Rechtbank over dit zeer lage verschil tussen meetwaarden bij verkeersbelaste en achtergrond locaties stand houdt. Het verschil bedraagt rond 10%. In de wetenschap dat een significant gedeelte van verkeersgerelateerd fijn stof dicht bij de wegrand neervalt, is een dergelijk laag verschil ongeloofwaardig. Dat knelt des te meer omdat de wetgever expliciet eist dat het meetstation binnen 10 meter van de wegrand moet staan. De oorzaken zitten o.a. in het huidige NSL/Aerius verspreidingsmodel. Dat model maakt in de basis weinig of geen onderscheid tussen de verspreiding van het zwaardere fijn stof (PM10/PM2.5) over korte afstanden en gassen over langere afstanden. Daardoor wordt bijna alle fijn stof naar de achtergrond geschoven. Zie bijv. Productie-7-Dubbeltellingcorrecties-snelwegen en de hierna volgende Productie-11 en Productie-12 over het verspreidingsmodel. Het is ondenkbaar dat binnen RIVM

<sup>3</sup> [www.n65.nl/Overzicht-PM10-uur-en-dag-Analyse-Brabant-2019-final.xlsx](http://www.n65.nl/Overzicht-PM10-uur-en-dag-Analyse-Brabant-2019-final.xlsx)

<sup>4</sup> [www.n65.nl/Overzicht-PM10-PM2.5-meetmethodes-Final.xlsx](http://www.n65.nl/Overzicht-PM10-PM2.5-meetmethodes-Final.xlsx)

geen enkele discussie zou bestaan over de simpele natuurkundige waarheid dat vaste stof grotendeels veel zwaarder is dan gas, door zwaartekracht dus eerder neervalt dan lichte gasmoleculen. Een rekenmodel dat betrouwbare uitspraken doet over verkeersgerelateerde fijn stof concentraties zou dat als uitgangspunt moeten hebben en niet het tot nu toe gebruikte uitgangspunt.

**11. Verspreidingsmodel gassen en fijn stof via SRM 2: Productie 11-**

**Verspreidingsmodel gassen en fijn stof via SRM 2.**

Deze productie 11 maakt grote contradicties duidelijk tussen de rekenvoorschriften SRM1 c.q. SRM 2 en de harde waargenomen feiten. Zou niemand binnen RIVM of externe modellenbouwers over deze contradictie dat SRM1 een implementatie is op basis van de Standaardrekenmethode 2 (SRM2) en niemand daar ooit een discussie hebben willen starten over voornoemde simpele natuurkundige waarheid dat stof zwaarder is dan gas en door zwaartekracht eerder bij de bron neervalt?

Door het voorschrift dat op Rijkswegen alleen SRM 2 wordt toegepast verdwijnt een groot zo niet overgroot deel van alle verkeersgerelateerd fijn stof op Rijkswegen onder de deurmat. Zou niemand binnen RIVM of externe modellenbouwers over dit verdwijnen van een groot, zo niet het grootste, deel van alle verkeersgerelateerd fijn stof ooit een discussie hebben willen starten?

**12. Verspreidingsmodel gassen en fijn stof: Productie 12--Verspreidingsmodel gassen en fijn stof.**

Deze productie 12 maakt duidelijk dat zelfs een simpele natuurkundige waarheid niet altijd eenvoudig valt aan te tonen. De reden is dat fijn stof (PM10 en PM2.5) in tegenstelling tot zuivere gassen zoals NO<sub>2</sub> bestaat uit kleine vaste en vloeibare deeltjes van verschillende samenstelling en ruimtelijke vorm. Het is vrijwel onmogelijk om het soortelijk gewicht van al die complexe fysische en chemische samenstellingen te bepalen. Daarom wordt PM uitgedrukt in de dichtheid  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  met een bovengrens aan de te meten diameter van het fijn stof deeltje. Met name door de aanzienlijke grotere volumes die fijn stof deeltjes hebben zijn deze deeltjes aanzienlijk zwaarder dan de hen omringende zeer lichte gasmoleculen zoals N<sub>2</sub>, waar de overgrote meerderheid van gasmoleculen in de lucht uit bestaat. Deze veel zwaardere deeltjes volgen hun eigen herkenbare pad door de ruimte, gekarakteriseerd door eerder en dichter bij de bron neer te vallen. Ook zijn verspreidingsgrafieken bekend van gassen en fijn stof die dat bevestigen. Veel modellen maken dan ook dat onderscheid tussen beide soorten moleculen qua verspreiding. Ook hier geldt wederom dat het zorgwekkend zou zijn als niemand binnen RIVM of hun externe modellenbouwers nagedacht zou hebben over dit cruciale verschil in uitgangspunt met het NSL/Aerius model (dat gebaseerd is op hoe lichte gasmoleculen zoals NO<sub>2</sub> zich voortbewegen in de lucht) en over dat nadenken geen documenten zouden bestaan.

**CONCLUSIE**

Gelieve het besluit van de Rechtbank te vernietigen en MinVWS en RIVM op te dragen alle informatie en documenten te verschaffen noodzakelijk om meer inzicht te krijgen in de hierboven geconstateerde gebreken in het NSL/Aerius model.