

Bij brief van 11 maart 2005, kenmerk MJZ200502560, verzocht de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer afdeling V van de Raad van State verzocht hem van voorlichting te dienen inzake de regeling luchtkwaliteit en met name over de verenigbaarheid van de regeling met de kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen inzake de luchtkwaliteit. In het bijzonder verzoekt de staatssecretaris om voorlichting van de afdeling van de Raad van State over de volgende drie punten:

- 1°. De werkingssfeer van grenswaarden, de beoordelingsverplichtingen en het karakter van de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen;
- 2°. Het in acht nemen van de grenswaarden voor zwevende deeltjes en de mogelijkheid tot het plegen van aftrek wegens natuurverschijnselen of natuurlijke bronnen;
- 3°. De herstructurering in gebieden waar grenswaarden worden overschreden.

Enkele opmerkingen vooraf

Alvorens over te gaan tot bespreking van de hiervoor genoemde specifieke punten, maakt de afdeling de volgende opmerkingen.

De afdeling wijst er in de eerste plaats op dat voorzover het verzoek betrekking heeft op de uitleg van bepalingen van de toepasselijke Europese regels, het uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is om de juistheid van die uitleg te beoordelen.

In de tweede plaats wijst de afdeling er op, dat de staatssecretaris het Besluit luchtkwaliteit wil vervangen door een ministeriële regeling, gebaseerd op artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Hierin is bepaald dat hetgeen ingevolge de Wm bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld, in afwijking daarvan bij ministeriële regeling wordt geregeld, indien de regels uitsluitend strekken ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, tenzij voor de juiste uitvoering wijziging van een algemene maatregel van bestuur of de wet noodzakelijk is. In de toelichting op de conceptregeling¹ wordt opgemerkt dat omwille van de rechtszekerheid aanpassing van het Besluit luchtkwaliteit op een aantal punten noodzakelijk wordt geacht en dat met deze aanpassing spoed is geboden, gezien de bestuurlijke en maatschappelijke consequenties van de toepassing van deze regelgeving. Daarom is gekozen voor een regeling bij ministeriële regeling op basis van artikel 21.6, zesde lid, Wm.

Dit heeft bij de afdeling de vraag opgeroepen naar de noodzaak van de gemaakte keuze voor een ministeriële regeling en voorts de vraag of in dit geval artikel 21.6, zesde lid, daarvoor een toereikende grondslag biedt.

Uitgangspunt van hoofdstuk 5 van de Wm is dat milieukwaliteitseisen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur, hetgeen bij de implementatie van de kaderrichtlijn en eerste dochterrichtlijn is geschied in het Besluit luchtkwaliteit. De reden voor het opnemen van artikel 21.6, zesde lid, in de Wm is gelegen in de noodzaak tot tijdige uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen, dat wil zeggen implementatie binnen de daartoe in de Europese regelgeving gestelde termijnen.² Gezien de thans gekozen procedure, een ministeriële regeling waarover eerst voorlichting op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State wordt gevraagd, is ten opzichte van

¹ Bladzijde 2, midden eerste volle alinea.

² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr.3.

een bij een algemene maatregel van bestuur te volgen procedure niet sprake van een zodanige tijdswinst dat het argument van spoedeisendheid overtuigend is. Artikel 21.6, zesde lid, ziet alleen op regels die uitsluitend strekken ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen en is dus van toepassing indien sprake is van zuivere implementatie. In dit geval strekt de voorgestelde regeling weliswaar tevens tot implementatie van de zogenaamde tweede dochterrichtlijn en de richtlijn inzake inspraak van het publiek en toegang tot de rechter³, maar voor het overige bevat de regeling slechts wijzigingen van het Besluit luchtkwaliteit, waarin de kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn reeds waren geïmplementeerd.⁴ Bovendien beoogde het Besluit luchtkwaliteit niet uitsluitend de implementatie van deze richtlijnen te bewerkstelligen, maar bevatte het ook bepalingen die duidelijkheid en toegankelijkheid in verband met de vele ingrijpende aanpassingen aanbrengen. Daarom adviseerde de Raad in zijn advies van 7 augustus 2002 het instrument van een ministeriële regeling te heroverwegen.⁵ Anders dan in de begeleidende brief bij het verzoek om voorlichting wordt opgemerkt zijn de door de Raad geopperde bezwaren naar het oordeel van de afdeling niet weggenomen. De afdeling wijst op het risico dat als van bepalingen in de regeling moet worden aangenomen dat zij niet strikt noodzakelijk zijn om een juiste uitvoering van de richtlijn te bewerkstelligen, artikel 21.6, zesde lid, Wm daarvoor geen grondslag biedt.

I. De werkingssfeer van de grenswaarden, beoordelingsverplichtingen en het karakter van de verplichtingen

De vraag

De eerste vraag van de staatssecretaris ziet op de interpretatie van de richtlijn en op de formulering en de uitwerking daarvan in de artikelen 2 en 3 (fijn stof) van de conceptregeling. Het gaat daarbij om de vraag of de richtlijnen ruimte bieden voor een interpretatie waarbij de grenswaarden door bestuursorganen wel in acht worden genomen, maar waarbij de beoordeling of wordt voldaan of zal worden voldaan aan die grenswaarde plaatsvindt op zodanige wijze, dat voor stoffen waarvoor de grenswaarde dient ter bescherming van de gezondheid van de mens, gegevens worden verkregen op plaatsen waar – kort gezegd – sprake is van relevante blootstelling aan luchtverontreiniging.

Samenvatting van de door de staatssecretaris bij de vraag gegeven toelichting

Hieronder volgt een samenvatting van de toelichting die de staatssecretaris in zijn brief bij de eerste vraag heeft gegeven.

Tot nu toe zijn de beide in noot 3 genoemde richtlijnen zo geïnterpreteerd dat de grenswaarden algemene gelding hebben en dat overal in Nederland aan de grenswaarden moet worden voldaan. Hoewel voor deze interpretatie grond kan worden gevonden in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de eerste dochterrichtlijn, legt deze interpretatie aanmerkelijke beperkingen op aan ontwikkelingen ten aanzien van de ruimtelijke ordening, verkeer en industrie op plaatsen waar de bescherming van de

³ Richtlijn 2000/69/EG en richtlijn 2003/35/EG.

⁴ De nota van toelichting (p. 3 voorlaatste alinea van paragraaf 1) spreekt in dit verband van het niet meer opnemen van bepalingen die hun rechtskracht hebben verloren en van verduidelijking van de regels op enkele punten.

⁵ No.W08.02.0268/V.

gezondheid van de mens in het geheel niet aan de orde is, omdat daar geen mensen plegen te verblijven. Betwijfeld kan worden of met de richtlijnen dergelijke beperkingen, die aanzienlijke economische consequenties hebben, zijn beoogd. In dit verband kan worden gewezen op de definitie van "grenswaarde" in de richtlijn en de tekst van de bijlagen van de eerste dochterrichtlijn (bijlagen I tot en met IV) en van de tweede dochterrichtlijn (bijlagen I en II). Aannemelijk is dat nader beschouwd de grenswaarden specifiek gelden voor de doelen waaraan zij zijn gekoppeld (de bescherming van de gezondheid van de mens, ecosystemen en vegetatie). De beoordeling van de luchtkwaliteit dient ingevolge de richtlijnen te geschieden op plaatsen waar de bevolking wordt blootgesteld aan concentraties van de betreffende stof gedurende een significante middelingstijd (bijlage VI van de eerste dochterrichtlijn en bijlage IV van de tweede dochterrichtlijn). Eenzelfde systeem geldt voor de grenswaarden ter bescherming van ecosystemen of vegetatie. De wijze van vaststelling van de luchtverontreiniging door middel van metingen of via andere methoden, geschiedt derhalve op de in de richtlijnen aangegeven locaties. Gezien het vorenstaande en ook het evaluatierapport en het verslag van de Commissie, is de conclusie gerechtvaardigd dat de richtlijnen de ruimte bieden voor een interpretatie waarbij de grenswaarden door de bestuursorganen in acht worden genomen, maar waarbij de beoordeling of voldaan wordt of zal worden aan die grenswaarden plaatsvindt op zodanige wijze, dat voor stoffen waarvoor de grenswaarde dient ter bescherming van de gezondheid van de mens, gegevens worden verkregen op plaatsen waar – kort gezegd – sprake is van relevante blootstelling aan luchtverontreiniging.

Beschouwingen naar aanleiding van de gegeven interpretatie van de richtlijn en de uitwerking in de regeling

De conceptregeling gaat er - kort gezegd - van uit dat de grenswaarden van de richtlijnen weliswaar op het gehele grondgebied van Nederland gelden (met uitzondering van de arbeidsplaats), maar dat de beoordeling van de luchtkwaliteit voor de grenswaarden bedoeld in de artikelen 8, 11, 17, 18 en 19 beperkt wordt tot plaatsen waar de bevolking direct of indirect, gedurende een periode die ten opzichte van de middelingstijd van de betreffende grenswaarde significant is, aan die concentraties kan worden blootgesteld (artikel 2, eerste lid, onder a). Onder plaatsen als hier bedoeld worden ingevolge het derde lid van artikel 2 in ieder geval verstaan plaatsen met een bestemming die gericht is op een of meer van de volgende functies: bewoning, gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang en sportactiviteiten. Op bladzijde 5 van de toelichting wordt opgemerkt dat de opsomming niet uitputtend is en dat bestuurorganen aan de hand van een drietal criteria, te weten een dagelijks verblijf van 12 uur of langer, de aanwezigheid van gevoelige groepen, of het verrichten van fysieke inspanning in de buitenlucht, kunnen beoordelen of ook nog andere locaties in aanmerking komen voor een beoordeling. In artikel 2, eerste lid, onder b, betreft het grenswaarden voor zwaveldioxide voor de bescherming van ecosystemen (artikel 9) en voor stikstofdioxide als jaargemiddelde voor de bescherming van vegetatie (artikel 15). Daarvoor geldt volgens onderdeel b dat gegevens moeten worden verkregen voor gebieden met een oppervlakte van ten minste 1.000 km² die geheel gelegen zijn op een afstand van ten minste 20 km van agglomeraties of op een afstand van ten minste 5 km van andere gebieden met bebouwing, van inrichtingen of van autosnelwegen, waar het ecosysteem respectievelijk de vegetatie naar het oordeel van het bevoegde bestuursorgaan bijzondere bescherming behoeft.

In het tweede lid van artikel 2 wordt voorts bepaald dat, indien op de in het eerste lid, onder a, bedoelde plaatsen reeds sprake is van overschrijding van een grenswaarde als bedoeld in de artikelen 8, 11, 17, 18 en 19, en de redelijke verwachting bestaat dat die overschrijding, ondanks uitvoering van het bepaalde in de artikelen 2a, eerste lid, en 5, ook na de datum waarop aan de betreffende grensvoorwaarden moet zijn voldaan voortduurt, de bestuursorganen er, in afwijking van het eerste lid, bij de uitoefening van de in dat lid bedoelde bevoegdheden, voor zorg dragen dat de concentratie in de buitenlucht van de betreffende stof op die plaatsen als gevolg van de uitoefening van de betreffende bevoegdheid verbetert of ten minste gelijk blijft. Deze bepaling is, zo blijkt uit de toelichting, met name van betekenis voor stikstofdioxide.

Uit de brief van de staatssecretaris leidt de afdeling af dat hij zich op het standpunt stelt dat de grenswaarden gelden voor het gehele grondgebied van Nederland. Dit blijkt ook reeds uit artikel 1 van de kaderrichtlijn, waarin de doelstellingen van de richtlijn zijn omschreven. De vraag die echter bij de interpretatie van de richtlijnen door de staatssecretaris wordt opgeworpen is, of bij de toepassing van de richtlijnen een onderscheid mag worden gemaakt tussen gebieden die met het oog op het doel dat met de grenswaarde wordt gediend relevant zijn en waar metingen moeten worden verricht en gebieden waar geen beoordeling hoeft plaats te vinden.

Ingevolge artikel 1 van de kaderrichtlijn wordt met de richtlijnen beoogd schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen, een goede luchtkwaliteit in stand te houden en die in andere gevallen te verbeteren. De beoordeling van de luchtkwaliteit dient op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te worden beoordeeld. Daartoe worden grenswaarden en alarmdrempels vastgesteld (artikel 4 kaderrichtlijn). Wanneer grenswaarden en alarmdrempels zijn vastgesteld, wordt de luchtkwaliteit op het gehele grondgebied van de lidstaten beoordeeld overeenkomstig de regels van artikel 6 (zie het eerste lid). Daarbij wordt in het tweede lid onderscheid gemaakt tussen agglomeraties, zones waar de niveaus tussen de grenswaarden en de in lid 3 bepaalde niveaus liggen, en andere zones. Ten aanzien van agglomeraties en zones⁶ waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarden zijn metingen zonder meer verplicht (artikel 6, tweede lid, van de kaderrichtlijn). Metingen mogen – kort gezegd - geheel of gedeeltelijk achterwege worden gelaten indien de niveaus beneden de grenswaarden liggen (artikel 6, derde en vierde lid, van de kaderrichtlijn). Uit het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het (al dan niet gedeeltelijk) achterwege laten van metingen uitsluitend is toegestaan in zones, niet zijnde agglomeraties, waarin aan de voorwaarden van artikel 6, derde en vierde lid, van de kaderrichtlijn wordt voldaan (kort gezegd: niveau onder de grenswaarden).

In bijlage II van de kaderrichtlijn zijn de factoren opgesomd die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling van de grenswaarden voor de verschillende stoffen. De verdere uitwerking dient voor de in aanmerking komende stoffen te geschieden in dochterrichtlijnen, waar met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens en de bescherming van vegetatie onderscheidenlijk ecosystemen verschillende soorten grenswaarden zijn gesteld. De lidstaten moeten maatregelen nemen om er voor te zorgen dat de concentraties in de lucht van de

⁶ Als agglomeratie wordt aangemerkt een zone die wordt gekenmerkt door een bevolkingsconcentratie van meer dan 250.000 inwoners of, bij een bevolkingsconcentratie van 250.000 inwoners of minder, door een bevolkingsdichtheid per km² die door de lidstaten beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit rechtvaardigt (artikel 2, punt 10). Als zone wordt daarbij aangemerkt een door de lidstaat afgebakend gebied.

betreffende stof de voor die stof gestelde grenswaarden niet overschrijden.⁷ Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen bepaalde gebieden.

Artikel 6, vijfde lid, van de kaderrichtlijn geeft de algemene eisen waaraan metingen moeten voldoen: dit gebeurt op vaste plaatsen. Het aantal metingen dient voldoende te zijn om de waargenomen niveaus te kunnen vaststellen. Bijlage VI van de eerste dochterrichtlijn stelt met het oog op de representativiteit van de metingen nadere eisen aan de plaatsen waar luchtmonsters worden genomen voor de meting van de stoffen waarvoor in die richtlijn grenswaarden en alarmdrempels zijn vastgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bescherming van de gezondheid van de mens en bescherming van ecosystemen en vegetatie.

Wat de bescherming van de mens betreft dienen de monsternemingspunten zich op zodanige plaatsen te bevinden dat gegevens worden verkregen over de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking direct of indirect kan worden blootgesteld, alsmede gegevens voor de andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel. Ten aanzien van ecosystemen en vegetatie dienen de monsternemingspunten zich op – kort gezegd – zodanige plaatsen te bevinden dat deze representatief zijn voor de luchtkwaliteit in het desbetreffende gebied. De keuze van deze plaatsen dient te worden gedocumenteerd en geregeld te worden geëvalueerd om ervoor te zorgen dat de selectiecriteria in de loop van de tijd geldig blijven.

De afdeling stelt voorop dat de bepalingen van de richtlijnen die betrekking hebben op de plaatsen waar metingen moeten worden verricht niet afdoen aan het feit dat de grenswaarden op het gehele grondgebied van de lidstaten dienen te gelden. Uit de in de vorige alinea weergegeven samenvatting van het systeem van de richtlijnen kan volgens de afdeling voorts de conclusie worden getrokken dat de verplichting tot het doen van metingen geldt voor alle agglomeraties en zones waarin de grenswaarden worden overschreden. In zones en agglomeraties waar de grenswaarden niet worden overschreden, mogen metingen onder bepaalde voorwaarden (geheel of gedeeltelijk) achterwege blijven en worden vervangen door modellen of berekeningen. In de zones en agglomeraties waar metingen verplicht zijn, dienen deze metingen representatief te zijn voor de luchtkwaliteit in het desbetreffende gebied en moeten gegevens worden verkregen omtrent gebieden in zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking direct of indirect kan worden blootgesteld.

Naar de mening van de afdeling kan uit de tekst van de richtlijnen niet worden afgeleid dat daarin ruimte wordt geboden voor een door de staatssecretaris gewenste toepassing van de richtlijnen als hierboven omschreven. Of de huidige tekst van de richtlijnen al dan niet in overeenstemming is met hetgeen de opstellers hebben beoogd, onttrekt zich aan het oordeel van de afdeling. Mocht daarover twijfel bestaan dan ligt het voor de hand dat de richtlijnen worden aangepast indien daartoe de bereidheid bij de Commissie en de andere lidstaten bestaat. De afdeling wijst er verder nog op dat de uitwerking in artikel 2, eerste lid, onder a, juncto het derde lid nog het volgende bezwaar oproept. Buiten de opgesomde plaatsen met gevoelige functies zullen zich regelmatig mensen ophouden die op grond van de richtlijnen bescherming verdienen, zodat bij toepassing van het derde lid, dat geen limitatieve opsomming bevat, toch onzekerheid bestaat over de vraag of het betreffende bestuursorgaan geen beoordeling van de luchtkwaliteit had moeten laten uitvoeren.

⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3-5 eerste dochterrichtlijn en artikelen 3 en 4 tweede dochterrichtlijn.

Ten slotte wil de afdeling over het voorgestelde tweede lid van artikel 2 het volgende opmerken. De richtlijnen verplichten de lidstaten de in de dochterrichtlijnen opgenomen grenswaarden in acht te nemen. In de artikelen 3, 4 en 5 van de eerste dochterrichtlijn wordt steeds gesproken van door de lidstaten te nemen nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht van de desbetreffende stof de in de bijlagen bepaalde grenswaarden niet overschrijden. Dit duidt niet op een inspannings-, maar op een resultaatsverplichting. Aan de lidstaten is overgelaten op welke wijze zij dit resultaat willen bereiken. Indien een bepaald project geen negatieve en wellicht zelfs enige positieve invloed heeft op de luchtkwaliteit, waarbij de lucht overigens een zodanige concentratie heeft van een bepaalde stof waardoor de grenswaarde wordt overschreden, valt niet in te zien waarom zo'n project op zichzelf bezien in strijd zou zijn met hetgeen de richtlijn vereist. Dit ontslaat Nederland echter niet van de verplichting om maatregelen te nemen die een eind maken aan de overschrijding van de grenswaarden binnen de door de richtlijnen gestelde termijnen.

II. Het in acht nemen van de grenswaarden voor zwevende deeltjes en de mogelijkheid tot het plegen van aftrek wegens natuurverschijnselen of natuurlijke bronnen

a. *Het in acht nemen van de grenswaarden voor zwevende deeltjes*

In zijn brief wijst de staatssecretaris erop dat het in acht nemen van de grenswaarden voor fijn stof in Nederland een onmogelijke opgave is, hetgeen reeds was onderkend bij de voorbereiding van de eerste dochterrichtlijn en is vastgelegd in een Raadsverklaring. In de toelichting (paragraaf 4) wordt gewezen op het sterk grensoverschrijdende karakter van dit soort luchtverontreiniging. Het Besluit luchtkwaliteit kent momenteel ook verplichtingen voor de decentrale overheden (provincie- en gemeentebesturen) om maatregelen te nemen om aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes te voldoen; deze verplichtingen kunnen echter niet worden nagekomen vanwege de bijdrage van buiten de landsgrenzen en van natuurlijke bronnen. Daarom wordt voorgesteld de nakoming van deze uit de richtlijn voortvloeiende verplichting uitsluitend toe te delen aan de ministers van VROM en V&W, omdat zij in staat en verantwoordelijk zijn om hierover internationaal overleg te entameren. Artikel 4 van de voorgestelde regeling heeft betrekking op de door burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten uit te oefenen bevoegdheden en legt deze bestuursorganen geen eigen resultaatsverplichtingen op, indien op in artikel 3 bedoelde plaatsen niet aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes wordt voldaan, maar zij dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden de grenswaarden wel in acht te nemen, als aan een grenswaarde bedoeld in artikel 16 wordt voldaan. Het tweede lid laat echter toe dat de luchtkwaliteit wat zwevende deeltjes betreft verder verslechtert, mits de verslechtering zo veel als redelijkerwijs mogelijk is wordt beperkt en daarvan gemotiveerd rekenschap wordt gegeven.

Volgens artikel 3 van de kaderrichtlijn wijzen de lidstaten op de passende niveaus de bevoegde instanties en de organen aan die met de uitvoering van de richtlijn belast zijn. Dit laat evenwel onverlet dat alle overheidsinstanties, dus ook de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten, binnen het kader van hun bevoegdheden de desbetreffende Europeesrechtelijke verplichtingen in acht dienen te nemen, zich dienen in te zetten voor een goede uitvoering van die verplichtingen en datgene dienen na te laten wat een effectieve nakoming van die verplichtingen in de weg zou kunnen staan. Dit geldt in het bijzonder in die gevallen waarin de desbetreffende verplichtingen niet zijn nagekomen of een dergelijke situatie dreigt.

Het is juist dat de verantwoordelijke ministers in de positie zijn om problemen bij de uitvoering van de richtlijnen aan de orde te stellen bij de Europese Commissie en bij andere lidstaten. Voor het succesvol entameren van overleg daarover is het raadzaam dat kan worden aangetoond dat al het mogelijke in het werk is gesteld om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen en dat Nederland zich in een onmogelijke positie bevindt. In dat verband is het van belang dat alle overheidsinstanties in Nederland zich ook onthouden van maatregelen die een verhoging van de uitstoot van zwevende deeltjes tot gevolg kunnen hebben.

b. Aftrek in verband met natuurverschijnselen

De eerste dochterrichtlijn biedt de mogelijkheid om de luchtverontreiniging door fijn stof (PM_{10}) die het gevolg is van natuurverschijnselen buiten beschouwing te laten. Artikel 2 juncto artikel 5, vierde lid, van deze richtlijn geeft een aftrekmogelijkheid bij overschrijding van grenswaarden als gevolg van natuurverschijnselen waardoor er concentraties voorkomen die significante overschrijdingen van de normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong inhouden. Artikel 2, punt 15, van de eerste dochterrichtlijn omschrijft "natuurverschijnselen" echter als vulkaanuitbarstingen, seismische activiteiten, geothermale activiteiten, spontane branden, stormverschijnselen of atmosferische resuspensie of verplaatsing van natuurlijke deeltjes uit droge gebieden. Het is de vraag of deze bepaling de gewenste uitweg voor Nederland biedt. De staatssecretaris wijst op de definitie van "verontreinigende stof" in artikel 2, onder 2: "een stof die door de mens direct of indirect in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel."

De staatssecretaris vraagt of deze laatstgenoemde definitie een opening biedt om verontreiniging uit natuurlijke bronnen in het algemeen af te trekken van de geconstateerde hoeveelheid fijn stof.

De afdeling constateert dat er inderdaad een zekere spanning bestaat tussen artikel 2 en artikel 5 van de eerste dochterrichtlijn. Een gebruikelijke interpretatiemethode van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, die in dit geval naar de mening van de afdeling van toepassing zou moeten zijn, is dat doel en strekking van de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen als nadere uitwerking daarvan in de beschouwing worden betrokken. Blijkens de tweede overweging van de kaderrichtlijn moeten de grenswaarden en alarmdrempels worden vastgesteld met het oog op de bescherming van het milieu in zijn geheel en de volksgezondheid en dienen concentraties van verontreinigende stoffen te worden vermeden, voorkomen of beperkt. Zowel in de kaderrichtlijn als in de eerste dochterrichtlijn wordt een verontreinigende stof omschreven als een stof die direct of indirect in de lucht gebracht wordt door de mens en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel. Zeezout voldoet aan geen van beide criteria, althans niet aannemelijk is dat het zeeklimaat schadelijk zou zijn voor de volksgezondheid. Hoewel de omschrijving van PM_{10} ook een stof als zeezout omvat, lijken er goede argumenten te zijn om een stof die zich van nature in de lucht bevindt en ook niet schadelijk voor de volksgezondheid of het milieu is buiten beschouwing te laten bij de vaststelling van het niveau van luchtverontreiniging. In zoverre bestaat er ook een verschil met schadelijke stoffen die in de lucht komen als gevolg van natuurverschijnselen. Overigens komt het de afdeling voor dat dit een van de onderwerpen is die bij een herziening van de richtlijn aan de orde zou moeten worden gesteld.

III. Herstructurering in gebieden waar grenswaarden worden overschreden

De derde vraag van de staatssecretaris betreft de uitleg van de richtlijnen die wordt voorgestaan bij herstructureringsituaties. De staatssecretaris betwijfelt of sprake is van strikte implementatie, die op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm is vereist bij de keuze voor een ministeriele regeling.

Het gaat bij de grenswaarden om resultaatsverplichtingen, waarbij in beginsel aan de lidstaten wordt overgelaten op welke wijze zij aan de gestelde verplichtingen zullen voldoen. Het te behalen resultaat is dat in de verschillende zones en agglomeraties de grenswaarden worden bereikt. Op zichzelf behoort een keuze met betrekking tot herstructureringsvraagstukken dan ook tot de bevoegdheid van de lidstaten, zolang dit niet in de weg staat aan het door de richtlijnen voorgeschreven te bereiken resultaat. In verband met het vorenstaande wijst de afdeling er wel op dat een dergelijk voorschrift niet goed past binnen het kader van artikel 21.6, zesde lid, Wm, nu het niet strikt noodzakelijk is om een juiste uitvoering van de richtlijn te bewerkstelligen maar slechts als een maatregel kan worden aangemerkt die daarmee in een verband staat.

Ondergeschikte punten

Opmerkingen over enkele onderschikte punten zijn opgenomen in een bijlage bij deze voorlichting.

Slotopmerking

De richtlijnen inzake de luchtkwaliteit bevatten een streng regime van normen die weinig ruimte laten aan de lidstaten voor het voeren van een eigen beleid dat past in hun actuele situatie. Nederland is een klein en dichtbevolkt land waarin veel activiteiten voorkomen, zoals verkeer, die bijdragen aan de luchtverontreiniging. Maar ook andere lidstaten kennen grote stedelijke agglomeraties, zoals Londen, Parijs, Milaan en Athene, die waarschijnlijk ook belast zijn met aanzienlijke luchtverontreiniging. Een bijzondere situatie doet zich voor met betrekking tot fijn stof, waarvan reeds geruime tijd vaststaat dat Nederland niet kan voldoen aan de in de eerste docht richtlijn gestelde grenswaarden, maar ook andere lidstaten kunnen met dit probleem worden geconfronteerd. Oplossing van de bij de toepassing gerezen problemen zal gezocht moeten worden in een aanpassing van de richtlijnen, waartoe steun kan worden gezocht bij de Europese Commissie en andere lidstaten. Van belang is dat Nederland via een plan van aanpak kan aantonen dat het alle mogelijke maatregelen heeft genomen om te voldoen aan haar verplichtingen. Het trachten een oplossing te bereiken door een eigen interpretatie van de richtlijnen is riskant, omdat daarmee procedures worden uitgelokt die kunnen leiden tot prejudiciële vragen die door het Europese Hof van Justitie beantwoord zullen moeten worden. De ervaring leert dat dit een vertraging van een aantal jaren oplevert met een onzekere uitkomst.

Bijlage bij de voorlichting

Ondergeschikte punten

1. Artikel 2, vierde lid.
 - a. Artikel 8.1 Wm ontbreekt in de opsomming.
 - b. Er wordt onder meer verwezen naar de bevoegdheden op grond van artikel 8.40 Wm. Voor de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur op grond van deze bepaling geldt 8.40, tweede lid, Wm, inhoudende dat bij de besluitvorming omtrent de vaststelling de milieukwaliteitseisen ex artikel 5.1 Wm moeten worden betrokken. Dit komt niet overeen met de eis in artikel 2 van de voorgestelde regeling, dat bij de uitoefening van deze bevoegdheid de grenswaarden in acht moeten worden genomen.
Wanneer in artikel 2, lid 4, onder a, van de regeling wordt bedoeld de uitoefening van de bevoegdheden, toegekend in een specifieke algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40, Wm (stellen nadere eisen, gelijkwaardigheids goedkeuring etc.), verdient het aanbeveling dit expliciet te bepalen.
2. Nieuwe definitiebepalingen.
3. Onduidelijk: artikel 2, eerste lid, onder b: “die geheel gelegen zijn op”.