

Kenmerk	W08.06.0031/IV
Datum aanhangig	16 januari 2006
Datum vastgesteld	15 maart 2006
Datum advies	21 maart 2006
Datum publicatie	16 juni 2022
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (no.).

Bij brief van 2 februari 2006, kenmerk DJZ2006228307, heeft de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan afdeling V van de Raad van State verzocht hem van voorlichting te dienen inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (kenmerk COM(2005) 447 definitief; SEC(2005)1133; hierna: het voorstel).

De Staatssecretaris verzoekt om voorlichting van afdeling V van de Raad van State over het voorstel, in het bijzonder de volgende punten:

1. Hoe verhoudt het voorstel naar de mening van uw afdeling zich tot de aanpak die voorgestaan wordt in het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen?
 - a. Bevat het voorstel naar de mening van uw afdeling elementen die juridisch op gespannen voet staan met het wetsvoorstel?
 - b. Meent uw afdeling dat dit voorstel ruimte biedt voor de oplossing van de uitvoeringsproblemen waar Nederland zich thans voor geplaatst ziet?

Voorts vraagt de Staatssecretaris specifieke aandacht in dit verband voor bepaalde onderdelen van de nieuwe (concept)richtlijn in relatie tot het wetsvoorstel luchtkwaliteit. Hij noemt daarbij in het bijzonder de volgende punten.

- 2a. Het beginsel dat een lidstaat zich moet inspannen om de luchtkwaliteit te handhaven als de concentraties verontreinigende stoffen lager zijn dan de grenswaarden, alsmede
- b. het beginsel dat de normen algemene gelding zouden moeten hebben.
3. Biedt naar de mening van uw afdeling de voorgestelde richtlijn voldoende eenduidige mogelijkheden voor een zodanige aftrek van concentraties veroorzaakt door natuurlijke bronnen dat deze buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de overschrijding? Staat de aanwijzing van zones en agglomeraties waar dit verschijnsel zich naar verwachting voordoet, toepasbaarheid in geheel Nederland in de weg? (artikel 19)

4. Zijn de voorwaarden voor uitstel van de verplichting bepaalde grenswaarden toe te passen voldoende helder omschreven om dit artikel voor Nederland toepasbaar te maken? (artikel 20)

5. De verplichting tot het maken van plannen of programma's bij overschrijding van een grenswaarde, streefwaarde of een concentratiebovengrens (artikel 21).

6. Het voorstel kent een nieuwe normstelling, zoals de norm voor PM_{2,5} (artikel 15). De Nederlandse vertaling van artikel 15 hanteert het begrip 'streefwaarde' terwijl de Engelse versie het over 'exposure reduction target' heeft.

a. Ziet uw afdeling verschillen in de terminologie die gevolgen kunnen hebben voor de implementatie?

b. Hoe staat u tegenover de interpretatie van de Europese Commissie dat de hierboven beschreven aftrek- en uitstel mogelijkheden (de artikelen 19 en 20) gekoppeld zijn aan bestaande normen en dus niet zouden gelden voor PM_{2,5}?

Algemeen

In grote lijnen komt het richtlijnvoorstel op het volgende neer:

- De bestaande kaderrichtlijn (96/62/EG), een aantal van de bestaande dochterrichtlijnen en een beschikking van de Raad van de Europese Unie worden samengevoegd. Daarbij is de systematiek op een aantal punten verduidelijkt. Hiermee wordt een vereenvoudiging en modernisering van de (rapportage)verplichtingen beoogd.
- Er vindt een aanscherping van de dwingendheid van de normen ten aanzien van de zeer fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) plaats. Dit behelst de vaststelling van een concentratiebovengrens voor deze deeltjes in de lucht, die tegen 2010 moet worden bereikt. Verder wordt een niet-verbindende (zie noot 1) streefwaarde ingevoerd om in elke lidstaat de blootstelling aan PM_{2,5} in het algemeen tussen 2010 en 2020 op basis van meetgegevens te verminderen.
- De nalevingstermijn voor het bereiken van grenswaarden van bepaalde stoffen kan onder materiële en procedurele voorwaarden worden verlengd.
- De handhavingssystematiek wordt aangescherpt met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid.
- De uitstoot van verontreinigende stoffen in de lucht door natuurlijke bronnen kan worden afgetrokken, wanneer deze uitstoot voldoende nauwkeurig kan worden bepaald en indien de gehele overschrijding van de grenswaarden aan die natuurlijke bronnen is te wijten.
- Er wordt voorgesteld een elektronisch informatiesysteem voor de verslaglegging in te voeren.

De vragen

1. Hoe verhoudt het voorstel naar de mening van uw afdeling zich tot de aanpak die voorgestaan wordt in het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen?

a. Bevat het voorstel naar de mening van uw afdeling elementen die juridisch op gespannen voet staan met het wetsvoorstel?

Het voorstel voorziet, net als de bestaande bepalingen, in de verplichting tot het opstellen van plannen of programma's indien in bepaalde zones of agglomeraties een grenswaarde, streefwaarde of concentratiebovengrens, verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, wordt overschreden (artikel 21). In voorkomend geval dienen kortetermijnactieplannen te worden vastgesteld (artikel 22) en moeten gezamenlijke of gecoördineerde plannen of programma's met andere lidstaten worden vastgesteld (artikel 23). Artikel 20, eerste lid, van het voorstel schrijft nog een programma voor ter bestrijding van

de luchtverontreiniging voor de duur van de termijnverlenging. De verplichtingen in de artikelen 23 en 20, eerste lid, van het voorstel en de koppeling van de plan- en programmaverplichting van artikel 21 aan de uitstelmogelijkheid in artikel 20 van het voorstel zijn nieuw ten opzichte van de bestaande bepalingen. Artikel 20 heeft tot gevolg dat de plannen en programma's een nog grotere rol zullen gaan spelen bij het uiteindelijk voldoen aan de richtlijnnormen. Op de termijnverlenging wordt verder ingegaan onder punt 4 van deze voorlichting.

De verplichtingen tot het vaststellen van plannen, programma's en kortetermijnactieplannen hebben ook in het voorstel een ondersteunende functie voor de hoofddoelen, namelijk het bereiken van de toepasselijke grenswaarden, streefwaarden en concentratieboven grenzen.

Dit brengt naar het oordeel van de afdeling mee dat een stelsel van plannen en programma's zoals voorgesteld in het wetsvoorstel en het stelsel van het richtlijnvoorstel, op elkaar kunnen aansluiten. Zoals de Raad in het advies over het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen (zie noot 2) uiteenzette, hangt het antwoord op de vraag of Nederland voldoet aan de eisen van de richtlijnen mede af van de inhoud van de plannen en de programma's van maatregelen. De inhoud van die plannen en programma's is essentieel voor het naleven van de richtlijnen. Dat geldt voor de bestaande richtlijnen, alsook voor het voorstel. De Raad heeft in het advies over het wetsvoorstel opgemerkt dat het wetsvoorstel en de toelichting onvoldoende ingingen op de inhoud van deze plannen en programma's en daardoor op dit punt onvoldoende duidelijkheid verschaffen over de vraag of met de nieuwe planstructuur de inmiddels geconstateerde problemen daadwerkelijk kunnen worden opgelost. Het voorliggende voorstel brengt daarin geen verandering. (zie noot 3)

Relevante onderdelen van adviesopmerking 2b en 2c over het wetsvoorstel:

'Het is van belang dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een duidelijk beeld geven van het voorgestelde wettelijke systeem en de wijze waarop de richtlijnen zullen worden geïmplementeerd. Naar de mening van de Raad schiet de memorie van toelichting in dit opzicht te kort. Een goede transponeringstabel is zeker nodig, maar niet afdoende. In de memorie van toelichting ontbreekt een aparte paragraaf waarin duidelijk wordt uiteengezet op welke wijze met het wetsvoorstel wordt voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de richtlijnen voortvloeien.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan bovenstaande punten aandacht te besteden.'

'Of Nederland voldoet aan de eisen van de richtlijnen hangt mede af van de inhoud van de plannen en de programma's van maatregelen. Daarbij zij opgemerkt dat voor fijn stof reeds geldt dat niet wordt voldaan aan de richtlijneisen. De inhoud van de plannen en de programma's van maatregelen zijn essentieel voor het (alsnog) naleven van de richtlijnen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaan echter niet in op de inhoud van deze plannen en programma's en verschaffen derhalve op dit punt onvoldoende duidelijkheid of met de nieuwe planstructuur de inmiddels geconstateerde problemen daadwerkelijk kunnen worden opgelost. Daarbij is het tevens van belang om te weten op welke termijn de plannen en de programma's operationeel kunnen zijn.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan bovenstaande punten aandacht te besteden.'

b. Meent uw afdeling dat dit voorstel ruimte biedt voor de oplossing van de uitvoeringsproblemen waar Nederland zich thans voor geplaatst ziet?

Gelet op het karakter van het voorstel, dat er in hoofdzaak op is gericht de bestaande richtlijnen samen te voegen tot één richtlijn en zo de systematiek te vereenvoudigen, en op het feit dat de bestaande grenswaarden worden gehandhaafd, moeten van het voorstel geen doorbraken worden verwacht in het oplossen van de uitvoeringsproblemen waar Nederland zich thans voor geplaatst ziet. Dit neemt niet weg dat een aantal materiële wijzigingen is aangebracht, dat op onderdelen wellicht dienstig kan zijn. De afdeling wijst daarbij in het bijzonder op de - zij het geclausuleerde - verruiming van de uitstelmogelijkheid voor het bereiken van de grenswaarden, onder andere voor PM10, alsmede op de expliciete bepaling dat in bepaalde gevallen aftrek mogelijk is van concentraties die afkomstig zijn van natuurlijke bronnen indien overschrijding van de grenswaarden aan die natuurlijke bronnen is te wijten. Het voorstel bevat echter ook materiële wijzigingen die nieuwe uitvoeringsproblemen voor Nederland kunnen meebrengen; dat betreft met name het vaststellen van concentratiebovengrenzen en streefwaarden voor PM2,5 (artikel 15).

Of de uitvoeringsproblemen waar Nederland zich thans voor geplaatst ziet, kunnen worden opgelost, hangt niet alleen af van de opzet van het voorstel, maar ook van de feitelijke ontwikkelingen ten aanzien van de luchtkwaliteit in Nederland en in omliggende landen, van de uitkomsten van metingen en van diverse beleidsontwikkelingen. De afdeling kan dan ook niet uitsluitend aan de hand van het voorstel een oordeel geven over de mate waarin deze problemen zullen kunnen worden opgelost.

2a. Het beginsel dat een lidstaat zich moet inspannen om de luchtkwaliteit te handhaven als de concentraties verontreinigende stoffen lager zijn dan de grenswaarden.

Met betrekking tot de bestaande bepalingen heeft de Raad in zijn advies over het wetsvoorstel opgemerkt dat de mogelijkheden tot saldering naar plaats in belangrijke mate worden beperkt door artikel 9 van de kaderrichtlijn. In de zones en agglomeraties waar de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen, "houden de lidstaten [deze] niveaus beneden de grenswaarden en streven zij ernaar de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit te beschermen". Saldering met een zone of agglomeratie waarin geen sprake is van overschrijding is derhalve niet mogelijk, aangezien dat zou leiden tot verslechtering van de luchtkwaliteit in strijd met artikel 9.

Het voorstel kent een zelfde benadering als de huidige kaderrichtlijn. De considerans bij het voorstel (overweging 8) stelt: "De toestand van de luchtkwaliteit dient te worden gehandhaafd of verbeterd, wanneer hij reeds goed is." De tekst van het voorstel zelf (artikel 12) gaat iets minder ver dan de considerans: "In zones en agglomeraties waar de niveaus ... in de lucht lager zijn dan de ... grenswaarden of concentratiebovengrenzen, zorgen de lidstaten ervoor dat die toestand van de luchtkwaliteit wordt gehandhaafd". Hiermee is duidelijk dat, indien de concentratieniveaus lager zijn dan de grenswaarden of concentratiebovengrenzen, deze concentratieniveaus in ieder geval dienen te worden gehandhaafd. Daarbij is blijkens de formulering geen sprake van een inspanningsverplichting, maar van een resultaatsverplichting. Saldering tussen zones en agglomeraties is in het voorstel dus ook niet mogelijk.

Over saldering binnen een zone of agglomeratie laat het voorstel zich, evenals de bestaande regels, niet uit, maar de afdeling wijst erop dat eventuele mogelijkheden van saldering binnen een zone of agglomeratie hun grenzen in elk geval vinden in de resultaatsverplichting dat de concentratieniveaus voor de verschillende stoffen nergens op hun grondgebied de grenswaarden of concentratiebovengrenzen overschrijden (artikel 13, eerste lid, en artikel 15, vierde lid), en voorts in de bepaling dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat wanneer de niveaus beneden de grenswaarden liggen, de toestand van de luchtkwaliteit wordt gehandhaafd (artikel 12). Naar het oordeel van de afdeling laat het voorstel toe dat saldering

binnen een zone of agglomeratie plaatsvindt, mits nergens in de zone of agglomeratie de grenswaarden worden overschreden en het concentratieniveau in de zone of agglomeratie als geheel er niet slechter op wordt. (zie noot 4)

Adviesopmerking 6b over het wetsvoorstel:

‘De mogelijkheden tot saldering naar plaats worden in belangrijke mate beperkt door artikel 9 van de kaderrichtlijn. In de zones en agglomeraties waar de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen houden de lidstaten deze niveaus beneden de grenswaarden en streven zij ernaar de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit te beschermen. Saldering met een gebied waarin geen sprake is van overschrijding is derhalve niet mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet niet in deze beperking.

De Raad beveelt aan hierin in het wetsvoorstel te voorzien.’

Adviesopmerking 5 over het ontwerpbesluit:

‘Het valt op dat de nota van toelichting bij het besluit geheel in het teken staat van het probleem dat bepaalde ruimtelijke ingrepen niet meer mogelijk zijn. Daarnaast is er naar het oordeel van de Raad een zeker zo ernstig probleem, namelijk dat in ons land op zeer veel plaatsen niet wordt voldaan aan de grenswaarden voor fijn stof. De richtlijnen houden in dit opzicht resultaatsverplichtingen in, waarbij alle inspanning erop moet zijn gericht de vereiste resultaten binnen een zo kort mogelijke tijd te realiseren. De aanpak van dat probleem zal moeten gebeuren door het opstellen en uitvoeren van actieprogramma’s. Aan de inhoud daarvan wordt in de nota van toelichting echter slechts weinig aandacht besteed, en hetzelfde geldt voor het feit dat de eindverantwoordelijkheid voor het tijdig voldoen door Nederland aan de eisen van de richtlijn berust bij de regering.’

b. Het beginsel dat de normen algemene gelding zouden moeten hebben.

De richtlijn stelt doelen voor de luchtkwaliteit vast om de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen (artikel 1, eerste lid). Daartoe dienen de lidstaten op hun hele grondgebied zones en agglomeraties aan te wijzen; in al die zones en agglomeraties vindt luchtkwaliteitsbeoordeling plaats (artikel 4). De lidstaten zorgen ervoor dat de concentratieniveaus voor de verschillende stoffen nergens op hun grondgebied de vastgestelde grenswaarden overschrijden (artikel 13, eerste lid).

Uit het voorgaande moet worden afgeleid, dat de grenswaarden algemene gelding hebben in die zin, dat zij overal op het grondgebied van Nederland moeten worden bereikt. Een andere benadering, die erop zou neerkomen dat de normen alleen gelden op die plaatsen waar de bescherming van de menselijke gezondheid rechtstreeks in het geding is, kan naar het oordeel van de afdeling niet worden gestoeld op het feit dat aan artikel 13 de kop is gegeven "grenswaarden voor de bescherming van de menselijke gezondheid". Dit opschrift laat onverlet dat de strengere waarden (kritieke niveaus) gelden voor zwaveldioxide en stikstofdioxiden voor de bescherming van de vegetatie ten opzichte van de grenswaarden voor die stoffen (artikel 14). Anders dan de grenswaarden, die nergens op het grondgebied mogen worden overschreden, hoeven deze kritieke niveaus alleen te worden nageleefd in zones op een zekere afstand van agglomeraties en andere bebouwde gebieden (artikel 14, eerste lid, eerste alinea). De lidstaten kunnen de kritieke waarden ook toepassen in de agglomeraties en andere bebouwde gebieden indien er een aanzienlijk risico op ongunstige gevolgen bestaat (artikel 14, eerste lid, tweede alinea).

Bij de nieuwe bepalingen inzake PM_{2,5} is wél iets van de destijds gevolgde benadering terug

te vinden. Artikel 15, derde lid, regelt ten aanzien van de streefwaarden inzake vermindering van de blootstelling dat de bemonsteringspunten zo worden bepaald dat een juist beeld wordt verkregen van de blootstelling van de bevolking in het algemeen. Voor de concentratiebovengrenzen (te vergelijken met grenswaarden) bepaalt het vierde lid echter dat de concentraties vanaf de daarvoor gestelde datum nergens op hun grondgebied de concentratiebovengrens overschrijden (zie nader punt 6 van deze voorlichting).

3. Artikel 19

a. Biedt naar de mening van uw afdeling de voorgestelde richtlijn voldoende eenduidige mogelijkheden voor een zodanige aftrek van concentraties veroorzaakt door natuurlijke bronnen dat deze buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de overschrijding? In de bestaande regels is er, zoals de afdeling in haar voorlichting van 30 maart 2005 (zie noot 5) constateerde, een zekere spanning tussen enerzijds de aftrekmogelijkheid in artikel 5, vierde lid, van de eerste dochterrichtlijn en anderzijds de definities in artikel 2. Daarin is een definitie van verontreinigende stof opgenomen die beperkt lijkt tot door de mens in de lucht gebracht stoffen (onder 2), maar daartegenover staat een beperkte definitie van het begrip natuurverschijnselen (onder 15). Het kwam de afdeling daarbij voor dat dit één van de onderwerpen is die bij een herziening van de richtlijn aan de orde zou moeten worden gesteld.

Het voorstel bevat op dit punt een sterke vereenvoudiging en verduidelijking van de systematiek. Het begrip "verontreinigende stof" is ingevolge artikel 2, onder 2, thans gedefinieerd als elke stof die zich in de lucht bevindt en die schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel kan hebben. Uit het thans voorgestelde artikel 19 vloeit voort dat aftrek mogelijk is in verband met natuurlijke bronnen. (zie noot 6) Deze aftrekmogelijkheid is in het voorstel echter aan verschillende voorwaarden gebonden. Aftrek is mogelijk in (aangewezen) zones en agglomeraties waar de overschrijding van de grenswaarden in haar geheel is toe te schrijven aan natuurlijke bronnen. (zie noot 7) Indien met bewijzen gestaafd, worden deze overschrijdingen niet als overschrijding in de zin van de richtlijn aangemerkt. Dit betekent onder andere dat wanneer de overschrijding óók aan niet-natuurlijke bronnen is toe te schrijven, de (gehele) overschrijding als overschrijding in de zin van de richtlijn wordt aangemerkt. (zie noot 8)

Wanneer aan de normen wordt voldaan, bestaat er gelet op artikel 12 geen ruimte voor een verslechtering tot een niveau dat, met aftrek van de concentraties afkomstig van natuurlijke bronnen, nog geen overschrijding van de grenswaarden betekent. (zie noot 9)

Gelet op de samenhang tussen de definities in artikel 2 van het voorstel en de aftrekmogelijkheden in artikel 19 is tevens duidelijk dat concentraties van stoffen in de lucht die afkomstig zijn van natuurlijke bronnen ook wanneer zij niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of het milieu, als verontreinigende stof moeten worden aangemerkt, maar dat er wel aftrekmogelijkheden bestaan.

b. Staat de aanwijzing van zones en agglomeraties waar dit verschijnsel zich naar verwachting voordoet, toepasbaarheid in geheel Nederland in de weg? Zoals hiervoor reeds aangegeven, biedt de aftrekmogelijkheid in het voorstel geen algemene, ongeclausuleerde mogelijkheid tot aftrek van concentraties afkomstig van natuurlijke bronnen, maar wordt slechts de mogelijkheid geboden om concentraties die het gevolg zijn van natuurlijke bronnen af te trekken indien overschrijding in een zone (geheel) is toe te schrijven aan die natuurlijke bronnen. Dit brengt mee, dat aftrek van concentraties die het gevolg zijn van natuurlijke bronnen in zones of agglomeraties waar geen overschrijding van

de grenswaarden of concentratiebovengrenzen plaatsvindt of waar overschrijding niet uitsluitend is te wijten aan natuurlijke bronnen, niet is toegestaan. Dit staat aan toepasbaarheid voor heel Nederland (aftrek in alle zones en agglomeraties) in de weg. Opmerking II in de voorlichting over de ministeriële regeling:

Aftrek in verband met natuurverschijnselen

'De eerste dochterrichtlijn biedt de mogelijkheid om de luchtverontreiniging door fijn stof (PM10) 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 PM10 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.'

4. Zijn de voorwaarden voor uitstel van de verplichting bepaalde grenswaarden toe te passen voldoende helder omschreven om dit artikel voor Nederland toepasbaar te maken?

Het voorstel biedt een verruiming van de uitstelmogelijkheden. In de bestaande regels is bijvoorbeeld voor PM10 voorzien in een regeling die inhoudt dat in de periode tot 1 januari

2005 afbouw van de overschrijdingsmarge plaatsvindt tot nul. Dit betekent dat thans per 1 januari 2005 de grenswaarden dienden te zijn bereikt op het gehele grondgebied van Nederland.

In het voorstel geeft artikel 20 een aantal uitstelmogelijkheden. Zo geldt voor PM10 dat voor een periode tot 31 december 2009 overschrijding van de grenswaarden met de maximale overschrijdingsmarge in bepaalde zones of agglomeraties onder voorwaarden is toegestaan. Met het voorstel herleeft dus de mogelijkheid tot overschrijding van de grenswaarden met de (maximale) overschrijdingsmarge.

Voor de geboden uitstelmogelijkheid gelden de volgende voorwaarden:

1° Een plan of een programma voor de desbetreffende zones en agglomeraties dient te worden vastgesteld. Dat plan of programma dient aan de Commissie te worden medegedeeld (artikel 20, eerste lid, onder a).

2° Een programma ter bestrijding van de luchtverontreiniging voor de duur van de termijnverlenging dient te worden vastgesteld, dat aantoont dat de overeenstemming met de grenswaarden of de concentratiebovengrenzen vóór het verstrijken van de nieuwe termijn zal worden gerealiseerd. Het programma dient aan de Commissie te worden medegedeeld (artikel 20, eerste lid, onder b).

3°. In de zones en agglomeraties waarvoor de uitstelregeling van toepassing is, zorgt de lidstaat ervoor dat de overschrijding van de grenswaarden of concentratiebovengrenzen niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge voor de desbetreffende verontreinigende stof (artikel 20, derde lid).

4°. Het uitstel, in het bijzonder het programma ter bestrijding van de luchtverontreiniging, staat onder toezicht van de Commissie (oppositieprocedure). Zo nodig moet het programma worden aangepast in verband met bezwaren van de Commissie (artikel 20, vierde lid).

Voor zwaveldioxide, koolmonoxide, lood en PM10 geldt bovendien als aanvullende voorwaarde dat uitstel alleen mogelijk is indien de grenswaarden niet kunnen worden gerealiseerd wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende inputs (artikel 20, tweede lid).

De afdeling constateert dat de voorwaarden voor uitstel in het voorstel voldoende duidelijk zijn geformuleerd. Wat de toepasbaarheid voor Nederland betreft, valt nog te bezien of daadwerkelijk van deze mogelijkheden gebruik zal kunnen worden gemaakt. Dit zal afhangen van de benodigde plannen en programma's; het gaat in het bijzonder om de eis, dat gegarandeerd moet zijn dat aan het einde van de uitstelperiode de grenswaarden zullen zijn bereikt, en de eis, dat gedurende de uitstelperiode de overschrijdingsmarges niet mogen worden overschreden.

5. De verplichting tot het maken van plannen of programma's bij overschrijding van een grenswaarde, streefwaarde of een concentratiebovengrens (artikel 21).

Artikel 21 bevat de plicht om plannen of programma's vast te stellen indien in een zone of agglomeratie een grenswaarde, streefwaarde of concentratiebovengrens, verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, wordt overschreden. Deze plannen of programma's dienen voor deze zones en agglomeraties te worden vastgesteld om aldaar de desbetreffende waarden te bereiken. Zij moeten aan de Commissie worden medegedeeld.

Het vaststellen van plannen en programma's op de voet van artikel 21 is voorwaarde voor het verkrijgen van uitstel op grond van artikel 20. De plicht van artikel 21 geldt echter ook los van uitstel ingeval een toepasselijke waarde wordt overschreden.

Een en ander laat onverlet de verschillen in karakteristieken tussen de verschillende waarden. Voor grenswaarden en concentratiebovengrenzen, die ingevolge artikel 2, onder 5 en 6, moeten worden beschouwd als waarden die binnen een bepaalde periode moeten worden bereikt en die, indien zij zijn bereikt, niet meer mogen worden overschreden, geldt dat plannen en programma's moeten worden vastgesteld indien deze waarden, verhoogd met de eventueel toepasselijke overschrijdingsmarge, worden overschreden, of wanneer van de uitstelmogelijkheden van artikel 20 gebruik wordt gemaakt. Voor streefwaarden, die voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moeten worden bereikt, geldt dat plannen en programma's moeten worden vastgesteld indien deze waarden worden overschreden. De omstandigheid dat streefwaarden slechts "voor zover mogelijk" moeten worden bereikt, neemt de verplichting om plannen en programma's op te stellen en aan de Commissie mede te delen niet weg, maar kan wel betekenis hebben voor de inhoud van die plannen of programma's, namelijk dat deze plannen of programma's erop gericht dienen te zijn de toepasselijke streefwaarde "voor zover mogelijk" te bereiken.

6. Ten slotte kent het voorstel nieuwe normstelling, zoals de norm voor PM_{2,5} (artikel 15), waarbij de Nederlandse vertaling van artikel 15 het begrip 'streefwaarde' hanteert terwijl de Engelse versie het over 'exposure reduction target' heeft.

Het voorstel hanteert ten aanzien van PM_{2,5} een andere terminologie, alsmede op onderdelen, een andere systematiek dan bij andere stoffen. Zo gelden voor PM_{2,5} geen "grenswaarden" en "streefwaarden", maar "concentratiebovengrenzen" en "streefwaarden inzake vermindering van de blootstelling".

Voor de concentratiebovengrenzen geldt, zoals ook voor de grenswaarden, dat na verloop van een termijn (1 januari 2010) de concentraties PM_{2,5} in de lucht nergens op het grondgebied de concentratiebovengrens mogen overschrijden. Daarbij zijn ook overschrijdingsmarges van toepassing. Ook is ingevolge artikel 20, eerste lid, onder de daar gestelde voorwaarden uitstel mogelijk voor een periode van ten hoogste vijf jaar.

Ingevolge artikel 2, onder 20, moet onder een "streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling" worden verstaan een procentuele vermindering van de gemiddelde-blootstellingsindex die wordt vastgesteld met het doel de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid te verminderen en die voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. De "gemiddelde-blootstellingsindex" (GBI) wordt ingevolge artikel 2, onder 19, gedefinieerd als een gemiddeld niveau dat wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke-achtergrondlocaties verspreid over het gehele grondgebied van een lidstaat en dat de blootstelling van de bevolking weergeeft, en dat ingevolge bijlage XIV, onder A, wordt uitgedrukt als het over een periode van drie kalenderjaren berekende voortschrijdend gemiddelde van de jaargemiddelden van de gemeten concentraties. De spreiding en het aantal van de individuele bemonsteringspunten waarop de GBI wordt gebaseerd, worden ingevolge artikel 15, derde lid, zodanig gekozen dat een juist beeld wordt verkregen van de blootstelling van de bevolking in het algemeen. In 2020 dient een vermindering van de GBI te zijn gerealiseerd ten opzichte van 2010. Indien deze streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling niet wordt gehaald, dienen ingevolge artikel 21 plannen of programma's te worden opgesteld (zie ook punt 5).

a. Ziet uw afdeling verschillen in de terminologie die gevolgen kunnen hebben voor de implementatie?

Wat de in de vraag genoemde taalversies betreft ziet de afdeling, mede gelet op het voorgaande, geen verschil tussen het in de Nederlandse versie van artikel 15 gehanteerde

begrip "streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling" (zoals gedefinieerd in artikel 2, onder 20) en het in de Engelse versie gehanteerde "exposure reduction target".

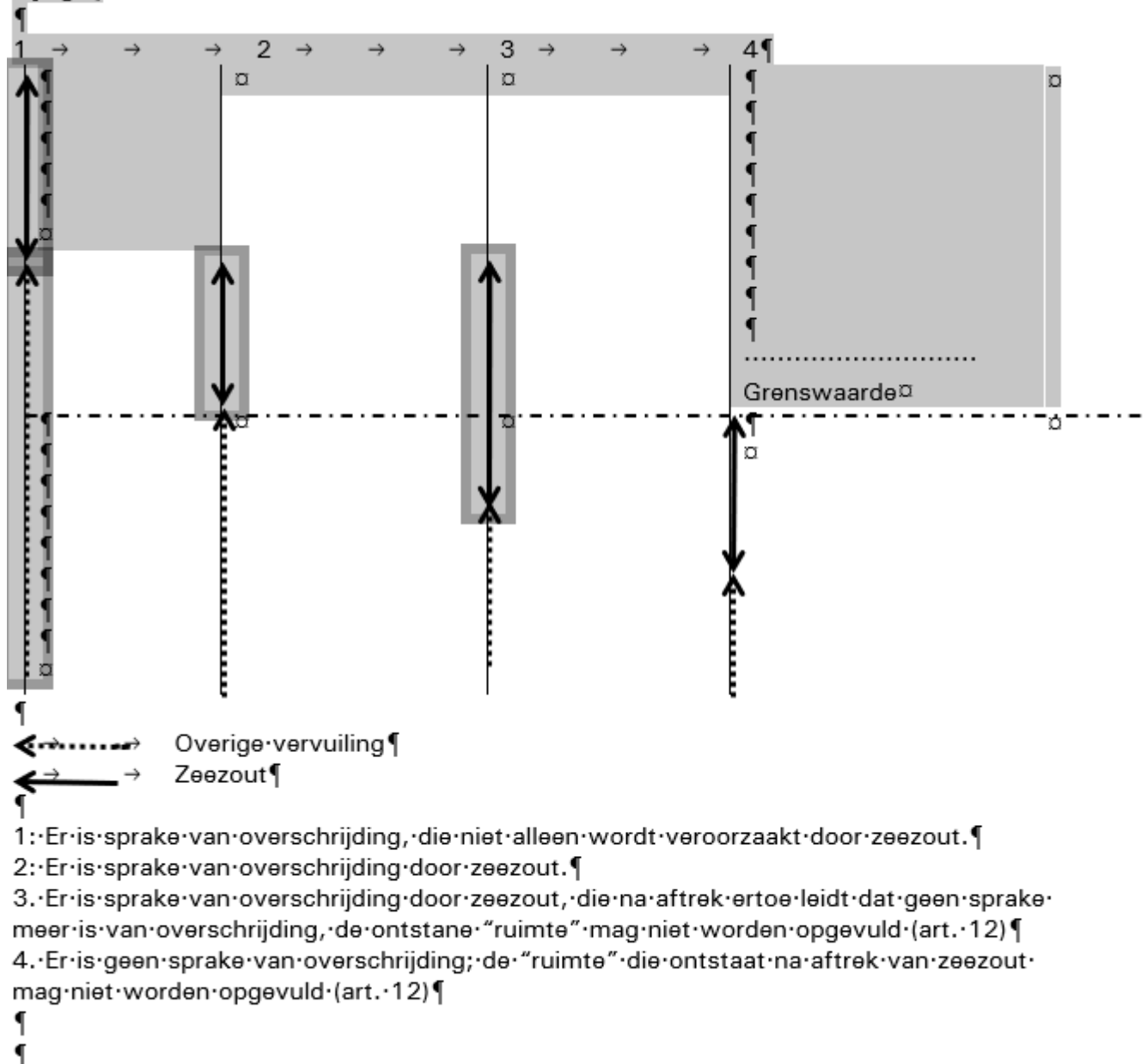
Gegeven de definitie is duidelijk, dat wanneer een streefwaarde kan worden bereikt, dit ook daadwerkelijk dient te gebeuren. Wanneer het niet mogelijk is om in de gegeven periode de gestelde waarden te bereiken, kan daarvan evenwel worden afgeweken. In zoverre dient, zoals in de toelichting bij het voorstel (blz. 5) wordt gesteld, de streefwaarde "voor zover mogelijk" te worden bereikt, maar is deze juridisch niet bindend. In dit verband moet de afdeling echter ook wijzen op artikel 21: wanneer een streefwaarde wordt overschreden, dienen plannen of programma's te worden opgesteld, ook indien en voor zover het bereiken van de streefwaarde niet mogelijk is gebleken (zie hiervoor punt 5).

b. Hoe staat u tegenover de interpretatie van de Europese Commissie dat de hierboven beschreven aftrek- en uitstelmogelijkheden (de artikelen 19 en 20) gekoppeld zijn aan bestaande normen en dus niet zouden gelden voor PM_{2,5}?

Uit de formulering van de artikelen 19 en 20 blijkt, dat de aftrek- en uitstelmogelijkheden wel van toepassing zijn op de concentratiebovengrenzen, maar niet op de streefwaarden inzake vermindering van de blootstelling aan PM_{2,5}. Dit sluit aan bij de systematiek die voor de andere verontreinigende stoffen geldt: deze zijn wel van toepassing op grenswaarden, maar niet op streefwaarden.

Tegen openbaarmaking van deze voorlichting bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

Bijlage ¶



Voetnoten

- (1) Deze kwalificatie is te vinden in de toelichting onder punt 5, kopje 'Hoofdstuk III (Beheer van de luchtkwaliteit)', p. 9.
- (2) Advies nr. W08.05.0401/V van de Raad van State van 11 november 2005 betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).
- (3) Wel zou de verduidelijking van de systematiek in het voorstel aanleiding kunnen zijn om de systematiek inzake plannen en programma's in het wetsvoorstel te verduidelijken en daarmee zoveel mogelijk in lijn te brengen.
- (4) De afdeling geeft in overweging een eventueel stelsel van saldering, binnen de genoemde grenzen, zo in te richten dat elke saldering tot een netto verbetering leidt van de luchtkwaliteit binnen de zone of agglomeratie. Zij wijst op de voorbeelden van de ammoniakreductieplannen en de regeling voor melkquota.

- (5) Voorlichting Nr. W08.05.0081/V van 30 maart 2005.
- (6) Het voorstel spreekt in artikel 19, tweede lid, overigens niet van "aftrek" maar van het niet als overschrijding in de zin van de richtlijn aanmerken van een overschrijding die is toe te schrijven aan natuurlijke bronnen.
- (7) Zie de bijlage, punten 2 en 3.
- (8) Bijlage, punt 1.
- (9) Bijlage punten 3 en 4.