

Notitie t.b.v. stas-staf 5 april 2005

Onderwerp: voorlichting Raad van State over ministeriële regeling luchtkwaliteit

In tegenstelling tot eerder door de Raad van State verstrekte informatie, heeft de Raad inmiddels voorlichting uitgebracht over de concept ministeriële regeling luchtkwaliteit. De voorlichting werd op 1 april per mail ontvangen en is inmiddels ook als brief aan VROM verzonden.

De Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen de voorgestelde regeling. De hoofdpunten worden hieronder aangegeven, alsmede de consequenties daarvan. Vervolgens wordt in procedurele zin een voorstel gedaan voor het omgaan met de ontvangen voorlichting. De voorlichting van de Raad van State is niet openbaar, in die zin dat het als zodanig gepubliceerd of verspreid kan worden. Het is wel opvraagbaar op basis van de Wet openbaarheid van bestuur.

1. De voorlichting van de Raad van State

De Raad kan zich **niet** vinden in:

- Regeling van de materie bij ministeriële regeling op basis van artikel 21.6 Wet milieubeheer,
- De voorgestelde constructie ten aanzien van beoordeling van de luchtkwaliteit uitsluitend bij gevoelige bestemmingen,
- Volstaan met in acht nemen van de fijn stof normen door de ministers van VenW en VROM.

De Raad ziet **wel** perspectief voor:

- Projecten in overschrijdingssituaties, mits die projecten niet leiden tot een verslechtering,
- Het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit buiten beschouwing laten van de bijdrage van fijn stof van natuurlijke oorsprong.

a. wettelijke basis

De Raad betwijfelt de noodzaak en juistheid van het regelen van deze materie bij ministeriële regeling op basis van artikel 21.6 van de Wet milieubeheer en acht dit een risico: de regeling kan onverbindend verklaard worden wegens ontbreken van wettelijke grondslag.

Argumenten:

- de regeling omvat meer aspecten dan implementatie
- de regeling dient voor een groot deel om het Besluit luchtkwaliteit (Blk) aan te passen; in het Blk heeft al implementatie plaatsgevonden
- de regeling biedt geen tijdwinst, nu ervoor is gekozen voorlichting aan de RvS te vragen. Spoedeisendheid is derhalve geen argument

Consequentie:

Juridisch is de weg van een ministeriële regeling hierdoor uitgesloten. Voor aanpassing van de regelgeving zou ook volgens de Raad wijziging van het Blk (amvb) de aangewezen weg zijn, ware het niet dat dit onmogelijk is zolang de Tweede Kamer vasthoudt aan het verzoek het Blk in te trekken en te vervangen door een wet. Alleen een wetswijziging behoort nu juridisch tot de mogelijkheden, tenzij de Tweede Kamer van mening verandert en haar verzoek daartoe intrekt.

b. gevoelige bestemmingen

De Raad is van mening dat uit de tekst van richtlijn **niet** kan worden afgeleid dat daarin ruimte bestaat voor de door VROM aangedragen constructie (grenswaarden gelden overal, maar de luchtkwaliteit wordt alleen beoordeeld bij gevoelige bestemmingen). Mocht de

VROM interpretatie de strekking van de richtlijnen zijn, dan is eerst aanpassing van de richtlijnen noodzakelijk.

Ook wijst de afdeling op het **bezwaar** dat in de gekozen constructie onzekerheid blijft bestaan over de vraag of de luchtkwaliteit ook niet elders (niet genoemde gevoelige bestemmingen of niet-gevoelige bestemmingen) door een bestuursorgaan beoordeeld had moeten worden.

Consequentie:

De voorgestelde oplossing voor 'Nederland op slot' door inperking van de locaties waar de luchtkwaliteit wordt beoordeeld, is niet haalbaar, omdat deze door de Raad juridisch niet houdbaar wordt geacht.

c. resultaatverplichting

Het feit dat de richtlijnen een resultaatverplichting inhouden betekent volgens de RvS dat 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, niet valt in te zien waarom zo'n project op zichzelf bezien in strijd zou zijn met hetgeen de richtlijn vereist. Dit ontslaat Nederland overigens niet van de verplichting passende maatregelen te treffen.

Consequentie:

De Raad lijkt hiermee de in de regeling voorgestelde wijze van omgaan met nieuwe ontwikkelingen in overschrijdingssituaties voor NO₂ te onderschrijven: '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 grenswaarde moet zijn voldaan voortduurt, dragen bestuursorganen er, in afwijking van het eerste lid, bij de uitoefening van de in dat lid bedoelde bevoegdheden zorg voor 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.'

De wetgeving kan op dit punt aangepast worden, niet alleen voor NO₂, maar voor alle stoffen.

d. grenswaarden fijn stof

Alle overheidsorganen dienen de grenswaarden binnen het kader van hun bevoegdheden in acht te nemen en niet alleen de ministers van VenW en VROM. De mogelijkheid dat bij besluitvorming over projecten een verslechtering wordt geaccepteerd, past volgens de Raad niet bij de resultaatsverplichting die uit de richtlijnen voortvloeit.

Consequentie:

De in de regeling voorgestelde constructie dat alleen de ministers van VenW en VROM de grenswaarden in acht nemen, aangevuld met concrete taken voor andere overheden, is hiermee niet mogelijk.

e. fijn stof van natuurlijke oorsprong

De Raad ziet goede argumenten om een stof die zich van nature in de lucht bevindt en ook niet schadelijk is voor de volksgezondheid of het milieu, buiten beschouwing te laten bij de vaststelling van het niveau van luchtverontreiniging. Daarbij wordt opgemerkt dat dit een van de onderwerpen is, die bij een herziening van de richtlijn aan de orde zou moeten komen.

Consequentie:

Door de bijdrage van natuurlijke oorsprong van fijn stof buiten beschouwing te laten, neemt de problematiek in Nederland af, maar geeft geen volledige oplossing. (Bovendien moet nog een methodiek ontwikkeld worden om de bijdrage van natuurlijke oorsprong, die per locatie in Nederland verschilt, vast te stellen.)

f. herstructurering

De Raad onderschrijft de aan haar voorgelegde interpretatie van de richtlijn op dit punt, maar deelt tevens de mening van VROM dat vastlegging in een ministeriële regeling op basis van artikel 21.6 Wm niet tot de mogelijkheden behoort, omdat het geen strikte implementatie betreft.

Consequentie:

De voorgestane interpretatie van de richtlijn lijkt juridisch houdbaar en kan in de regelgeving worden vastgelegd (maar niet in een ministeriële regeling op basis van artikel 21.6 Wm).

g. overig

In de voorlichting wordt nadrukkelijk gewezen op het feit dat alleen aanpassing van de richtlijnen een oplossing kan bieden voor de in Nederland geconstateerde problemen, en niet door een eigen interpretatie van de richtlijnen die zeer riskant wordt geacht, omdat dit kan leiden tot prejudiciële vragen die door het Hof van Justitie beantwoord moeten worden, hetgeen een tijdrovende aangelegenheid is.

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.

Consequentie:

Dit is een ondersteuning voor de inzet die Nationaal (Luchtkwaliteitsplan) en in Europees verband (CAFE) reeds wordt gepleegd. In CAFE wordt beoogd te komen tot aanpassing van de richtlijnen in de vorm van :

- aanpassing van de normstelling
- introductie concept gevoelige bestemmingen/relevante blootstelling
- derogatiemogelijkheid voor situaties dat aantoonbaar met inzet van alle redelijke middelen niet aan de normen voldaan kan worden: opschuiven in de tijd van de normstelling voor NO₂ (2010 i.p.v. 2010) en fijn stof (2010/15 i.p.v. 2005)

2. Hoe verder?

a. aanpassing wetgeving

Aanpassing van de wetgeving zou in ieder geval plaats moeten vinden ten aanzien van de door de Raad van State onderschreven opties (projecten zonder gevolgen voor emissies kunnen doorgang vinden; aftrek van fijn stof van natuurlijke oorspron; herstructurering). Op mogelijke alternatieven voor de door de Raad afgewezen voorstellen is op heel korte termijn nadere bezinning nodig.

Ten aanzien van de wijze waarop aanpassing van de wetgeving kan plaatsvinden is de weg van de ministeriële regeling nu door de Raad van State afgesloten; voor wijziging van het Blk bestaan politieke/ juridische belemmeringen. Momenteel rest alleen de mogelijkheid tot wijziging van de Wm. Die heeft echter als nadeel de tijd die daarmee gemoeid zal zijn. Vandaar dat wordt voorgesteld om **in het reeds geplande overleg met de woordvoerders milieu van de Tweede Kamer fracties van CDA, VVD en D'66 het onderwerp in het licht van de recente ontwikkelingen nogmaals aan de orde te stellen en een klemmend beroep te doen om, gezien de enorme maatschappelijke consequenties, wijziging van het Blk mogelijk te maken. Overwogen kan worden om het overleg over dit onderwerp uit te breiden tot woordvoerders van andere partijen.**

b. informeren Tweede Kamer en overlegpartners

Het algemeen overleg over luchtkwaliteit met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer is van 7 april naar 27 of 28 april verplaatst omdat er nog geen aan de voorlichting van de RvS aangepaste versie van de regeling beschikbaar was. Het is onmogelijk dat een ministeriële regeling er, gezien de inhoud van de voorlichting, zal komen. Daarom wordt voorgesteld de Kamer in reactie op haar brief van 31 maart j.l. (34/VROM/2005) waarin verzocht werd de definitieve ministeriële regeling t.b.v. het op 7 april geplande algemeen overleg uiterlijk op 4 april toe te sturen, hiervan op de hoogte te stellen.

Daarbij kan de inhoud van de voorstelde regeling en de reactie daarop van de RvS op hoofdlijnen aangegeven worden, zodat inzichtelijk is op welke wijze getracht is een oplossing te vinden voor de problemen. Middels een afschrift van deze brief zouden andere departementen en IPO en VNG tegelijkertijd over de stand van zaken geïnformeerd kunnen worden.