

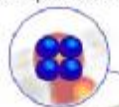


**University of Twente**  
Enschede - The Netherlands

# 'Implementeren met beleid'

*Een juridisch beleidsmatige evaluatie van  
het wetgevingstraject van het Besluit  
Luchtkwaliteit 2001 naar de Wet  
luchtkwaliteit 2007.*

PM<sub>2.5</sub> particles  
< 2.5 µm each



Human Hair  
50 µm



PM<sub>10</sub> particles  
< 10 µm each

Finest  
Beach  
Sand  
90 µm

April 2010  
Mervyn Kuipers  
Universiteit Twente



**University of Twente**  
*Enschede - The Netherlands*

# **'Implementeren met beleid'**

*Een juridisch beleidsmatige evaluatie van  
het wetgevingstraject van het Besluit  
Luchtkwaliteit 2001 naar de Wet  
luchtkwaliteit 2007.*

**Begeleider: prof. mr. dr. M.A. Heldeweg**  
**Student: Mervyn Kuipers**  
**Studentnr: s0092320**  
**Organisatie: Universiteit Twente**  
**Faculteit: Management en Bestuur**  
**Master: Public Administration**  
**Curriculum: Management, Economics & Law**

## VOORWOORD

Voor u ligt het resultaat van het onderzoek dat ik heb uitgevoerd in het kader van mijn afstuderen binnen de master Public Administration aan de Universiteit Twente, faculteit Management & Bestuur. Het betreft een literatuuronderzoek over de problematiek rondom luchtkwaliteit. Voor het inhoudelijke deel van het onderzoek aan bod komt wil ik graag mijn dank betuigen aan de mensen die mij behulpzaam zijn geweest en hebben begeleid tijdens mijn afstudeertraject.

Allereerst wil ik graag prof. mr. dr. Michiel Heldeweg bedanken, die bereid is geweest mij te begeleiden. U heeft mij enorm gesteund gedurende het afstudeerproces door constructieve feedback te geven en de ruimte te geven deze scriptie op mijn eigen manier en tempo vorm te geven.

Tot slot gaat mijn dank uit naar iedereen die mij heeft bijgestaan door mij te adviseren en te motiveren en zich zodoende betrokken heeft bij mijn afstudeertraject. Daarbij wil ik vooral mijn familie bedanken. Zij hebben het afstuderen, dat om verscheidene persoonlijke redenen zijn obstakels kende op een positieve manier beïnvloed.

Rest mij enkel u nog veel plezier toe te wensen met het lezen van de master thesis.

Enschede, april 2010

Mervyn Kuipers

# INHOUDSOPGAVE

## VOORBLAD VOORWOORD INHOUDSOPGAVE

<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>1</b>
1.1	INLEIDING	1
1.2	AANLEIDING	1
1.3	INHOUD	2
1.4	PROBLEEMSTELLING	2
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>ACHTERGRONDEN</b>	<b>4</b>
2.1	INLEIDING	4
2.2	FIJN STOF	4
2.2.1	Inleiding	4
2.2.2	Primaire en secundaire onderverdeling	4
2.2.3	Deeltjesgrootte	4
2.2.4	Herkomst	5
2.3	DE EFFECTEN VAN FIJN STOF	6
2.3.1	Inleiding	6
2.3.2	Onderzoeksresultaten	6
2.3.3	Onzekerheden	9
2.3.4	Voorzorgbeginsel	9
2.4	CONCLUSIE	11
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>INTERNATIONALE REGELGEVING</b>	<b>12</b>
3.1	INLEIDING	12
3.2	MONDIALE REGELINGEN	12
3.2.1	Inleiding	12
3.2.2	Het Gotenborg-protocol	12
3.2.3	Klimaatverdrag	13
3.2.4	Het Kyoto-protocol	13
3.2.5	Klimaattop Kopenhagen	14
3.3	EUROPESE REGELINGEN	14
3.3.1	Inleiding	14
3.3.2	Beleidsontwikkeling	15
3.3.3	Kaderrichtlijn	15
3.3.4	Dochterrichtlijnen	16
3.3.5	Luchtkwaliteitsnormen en -waarden	16
3.3.6	Toekomstige ontwikkelingen	17
3.4	CONCLUSIE	18
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>NATIONALE REGELGEVING</b>	<b>19</b>
4.1	INLEIDING	19
4.2	BELEIDSONTWIKKELING	19
4.2.1	Inleiding	19
4.2.2	Besluit luchtkwaliteit en zwevende deeltjes	19
4.2.3	Smogregeling	20

<b>4.3</b>	<b>BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2001</b>	<b>21</b>
4.3.1	Inleiding	21
4.3.2	Implementatie	21
4.3.3	Uitvoering	21
4.3.4	Negatieve gevolgen	22
<b>4.4</b>	<b>BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2005</b>	<b>23</b>
4.4.1	Inleiding	23
4.4.2	Aanleiding	23
4.4.3	Standstillbeginsel en zeezout-aftrek	24
4.4.4	Saldering	24
<b>4.5</b>	<b>WET LUCHTKWALITEIT</b>	<b>26</b>
4.5.1	Inleiding	26
4.5.2	Aanleiding	26
4.5.3	Niet in Betekenende Mate	26
4.5.4	Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit	26
<b>4.6</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>27</b>
<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>EUROPESE DIFFERENTIATIE</b>	<b>28</b>
<b>5.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>28</b>
<b>5.2</b>	<b>DIFFERENTIATIE IN HET IMPLEMENTEREN</b>	<b>28</b>
5.2.1	Inleiding	28
5.2.2	Strikte toepassing van normen	28
5.2.3	Metingen	29
5.2.4	Beleidsintegratie	30
<b>5.3</b>	<b>DIFFERENTIATIE IN DE JURISPRUDENTIE</b>	<b>30</b>
5.3.1	Inleiding	30
5.3.2	Juridische mogelijkheden	31
5.3.3	Blootstelling	31
5.3.4	Kosten- en tijdsaspect	32
5.3.5	Gewoonten en cultuurverschillen	32
5.3.6	Keuzeruimte	32
<b>5.4</b>	<b>CONCLUSIE</b>	<b>33</b>
<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>EVALUATIE EN AANBEVELINGEN</b>	<b>34</b>
<b>6.1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>34</b>
<b>6.2</b>	<b>INVLOED</b>	<b>34</b>
<b>6.3</b>	<b>STURING</b>	<b>35</b>
<b>6.4</b>	<b>AMBITIE</b>	<b>36</b>
<b>6.5</b>	<b>AANBEVELINGEN</b>	<b>36</b>
<b>HOOFDSTUK 7</b>	<b>CONCLUSIES</b>	<b>38</b>
<b>LITERATUURLIJST</b>		
<b>BIJLAGEN</b>		

## HOOFSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 INLEIDING

In dit eerste hoofdstuk zal worden aangegeven wat me bewogen heeft om voor het onderwerp luchtkwaliteit te kiezen. De gekozen probleemstelling en de onderzoeksvragen zullen vervolgens naar voren komen. Om inzichtelijk te maken op welke wijze en waar de onderzoeksvragen worden behandeld, zijn deze schematisch weergegeven. Tenslotte wordt een inleiding gegeven over de inhoudelijke behandeling van de onderwerpen in de master thesis.

### 1.2 AANLEIDING

Mijn interesse werd gewekt door het lezen van het onderstaande artikel waarin een interview is opgenomen van de toenmalige staatssecretaris Van Geel van Milieu en is de aanleiding geweest voor het onderwerp van deze master Thesis.

#### **Strengere EU-normen voor luchtkwaliteit: Nederland gaat "op slot"**

Europese regelgeving inzake luchtkwaliteit kan de Nederlandse economie flink afremmen. Hiervoor waarschuwt staatssecretaris Pieter van Geel (milieu), nadat de Raad van State de aanleg verbod van een bedrijventerrein en nieuwe spitsstroken bij een snelweg. Omdat de bredere snelweg en de nieuwe bedrijven zorgen voor extra uitstoot van fijne stofdeeltjes en stikstofoxiden, oordeelde de bestuursrechter dat Europese normen worden overtreden.

De overheid is bijzonder verontrust over de gerechtelijke uitspraak. Gemeenten zien tal van bouwplannen voor woonwijken, bedrijfsterrinen en (snel)wegen in gevaar komen. Europese milieuministers hebben bovendien afgesproken om de normen verder te verscherpen in 2005 en 2010.

Van Geel aanvaardt dat strenge normen nodig zijn, maar hij kan mensen niet uitleggen dat ze op een snelweg door een weiland slechts tachtig mogen rijden. De staatssecretaris meent dat "Nederland niet op slot kan voor wonen, werken en infrastructuur"...<sup>1</sup>

Wat de gevolgen van een implementatie kunnen zijn, wil ik graag aan de kaak stellen. En bovenal hoe deze gevolgen kunnen worden voorkomen. In casu gaat het over een versoepeling van regelgeving, waardoor aanvragen voor vergunningen jaren later wel goedgekeurd konden worden. Dit heeft financiële en vertragende gevolgen gehad voor (bouw)projecten van de desbetreffende instellingen en/of bedrijven.

De grondslag van het onderwerp intrigeerde mij door de complexiteit. Dat komt tot uiting in de verhouding tussen implementatie en gevolg. De vraag rijst hoe mogelijke gevolgen te voorzien zijn om de problemen zoals zijn geschetst in het krantenartikel te vermijden. Mijn aandacht werd verder getrokken omdat de link wordt gelegd tussen de gebruikte juridische elementen en de grote invloed die daarmee gepaard kan gaan op de maatschappij en economie. En hoe verscheidenheid aan juridische kenmerken bij Europese landen invloed kunnen hebben op het implementatieproces.

<sup>1</sup> *Strengere EU-normen voor luchtkwaliteit: Nederland gaat "op slot"*, De Volkskrant, 1 oktober 2004. Zie ook [http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vgu7ksj6hayj?ctx=vhurdyxr08mj&start\\_tab0=20](http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vgu7ksj6hayj?ctx=vhurdyxr08mj&start_tab0=20), laatste bezoek maart 2010.

In de masteropleiding Management, Economics & Law komen al deze facetten terug. De onderlinge samenhang van politicologie, juridische structuren, beleid en economische vraagstukken zijn van groot belang bij de fijn stof problematiek.

### 1.3 INHOUD

Een vooruitblik over de materie die kan worden verwacht in deze master thesis wordt in deze paragraaf gegeven. Allereerst zullen de achtergronden van fijn stof worden behandeld in het volgende hoofdstuk. Daarin zal een uitleg over de materie en verrichtte onderzoeken over de effecten van fijn stof aan de orde komen. Ook zal kritisch worden gekeken in hoeverre consequenties kunnen worden verbonden aan de uitkomsten van de onderzoeksresultaten.

Naar aanleiding van deze onderzoeksresultaten is regelgeving gemaakt. Om een idee te kunnen geven over de oorsprong van de eerste regelgeving op mondiaal en Europees niveau, belicht ik deze in chronologische volgorde in hoofdstuk 3. Ook Nederland heeft haar eigen beleid ontwikkeld. Naar aanleiding van Europees vastgestelde richtlijnen is op een gegeven moment het Besluit luchtkwaliteit 2001 ontstaan. De invoering van dit Besluit heeft diverse consequenties gehad en deze zullen worden benoemd. Om deze gevolgen te kunnen indammen zijn respectievelijk het Besluit luchtkwaliteit 2005 en uiteindelijk de Wet luchtkwaliteit in het leven geroepen. Welke nieuwe elementen zijn toegevoegd aan deze regelgeving, zullen aan de orde komen aan het einde van hoofdstuk 4.

De implementatie zoals Nederland deze heeft gedaan wordt vergeleken met die van andere EU-landen in hoofdstuk 5. Welke verschillen zijn te ontdekken en welke consequenties ze hebben, zal nader worden toegelicht. Ook de gevolgen van karakteristieke eigenschappen van de EU-lidstaten en de daaruit voortvloeiende differentiatie naar aanleiding van de implementatie zal worden belicht.

In hoofdstuk 6 wordt nagegaan in hoeverre het Besluit Luchtkwaliteit 2001 weloverwogen is ingevoerd. Zijn er gevolgen van de implementatie die vooraf konden worden voorzien? Daarbij zal onderscheid worden gemaakt tussen invloeds-, ambitie- en sturingsfactoren. Uiteraard zijn ook de aanbevelingen te vinden in dit hoofdstuk. Tenslotte volgt de algehele conclusie in hoofdstuk 7.

### 1.4 PROBLEEMSTELLING

'Implementeren met beleid' is de gekozen titel van de master thesis. Als subtitel is gekozen voor: *Een juridisch beleidsmatige evaluatie van het wetgevingstraject van het Besluit Luchtkwaliteit 2001 naar de Wet luchtkwaliteit 2007.*

De centrale probleemstelling luidt: *"In hoeverre waren de maatschappelijke- en economische gevolgen naar aanleiding van de implementatie van het Besluit luchtkwaliteit 2001 juridisch beleidsmatig te voorzien?"*

Met behulp van literatuuronderzoek is de probleemstelling beantwoord. Het onderzoek is uitgevoerd na bestudering van wetgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur. Het onderwerp fijn stof heeft geleid tot zeer veel wetenschappelijke onderzoeken en aanverwante informatie, waarin empirisch onderzoek voor een groot deel al uitgevoerd is. Vanuit een rechtshistorisch- en rechtsvergelijkend perspectief wordt juridisch beleidsmatig de probleemstelling benaderd. Daarbij worden de in dit wetgevingsproces gebruikte invloeds-, ambitie- en sturingsfactoren geëvalueerd.

Aan de hand van de centrale probleemstelling zijn een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Met behulp van deze onderzoeksvragen is de centrale probleemstelling in de eindconclusie van een antwoord voorzien. De onderzoeksvragen zijn in het onderstaand schema gerangschikt naar onderwerp (letters A t/m E). Verder wordt aangegeven in welke paragraaf de desbetreffende onderzoeksvraag wordt behandeld en wordt in de laatste kolom de typering ervan weergegeven.

<b>Onderzoeksvragen:</b>		in §:	type
<b>A</b>	<b>Probleemomschrijving</b>		
1	Wat is fijnstof?	2.2	B V
2	Wat zijn de effecten van fijnstof op de volksgezondheid?	2.3	V E
<b>B</b>	<b>Regelgeving</b>		
3	Welke mondiale regelingen zijn er in het verleden gemaakt omtrent luchtkwaliteit?	3.2	B
4	Welke Europese regelingen zijn er in het verleden gemaakt?	3.3	B
5	Welke nationale regelgeving heeft Nederland ontwikkeld?	4.2	B
<b>C</b>	<b>Implementatietraject in Nederland</b>		
6	Hoe heeft Nederland de Europese regelgeving geïmplementeerd in het Besluit Luchtkwaliteit 2001?	4.3	B
7	Welke maatschappelijke- en economische gevolgen traden op door de invoering van dit Besluit?	4.3	B E
8	Welke wijzigingen zijn er aangebracht in het Besluit luchtkwaliteit 2005?	4.4	B
9	Welke wijzigingen hebben geleid tot de Wet luchtkwaliteit 2007?	4.5	B
<b>D</b>	<b>Implementatieverschillen in Europa</b>		
10	Welke differentiatie in implementeren is opgetreden tussen de diverse EU-landen?	5.2	B V E
11	Welke differentiatie in juridische zin kan men onderscheiden?	5.3	B V E
<b>E</b>	<b>Welke lering kan men trekken uit het gevolgde implementatietraject?</b>		
12	Welke factoren hebben een grote invloed gehad?	6.2	E
13	Zijn de juiste sturingselementen gebruikt?	6.3	E
14	Welke factoren zijn het gevolg van een hoog ambitieniveau?	6.4	E
15	Hoe kunnen de negatieve effecten van de implementatie worden beperkt?	6.5	V E

Betekenis letters laatste kolom:

B = Beschrijvend

V = Verklarend

E = Exploratief



## HOOFDSTUK 2 ACHTERGRONDEN

### 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk komt de problematiek rond fijn stof aan de orde. Als eerste zal uiteen worden gezet wat de term fijn stof inhoudt en welke factoren verantwoordelijk worden gehouden voor de verspreiding van het fijn stof. Vervolgens zal aan de hand van verschillende (inter)nationale studies en onderzoeken worden weergegeven wat de mogelijke effecten zijn van fijn stof voor de samenleving.

### 2.2 FIJN STOF

#### 2.2.1 Inleiding<sup>2</sup>

Fijn stof zorgt voor vervuiling en heeft een ongunstig effect op de gezondheid van mensen. Bij vervuiling kan vooral worden gedacht aan gebouwen en kunstwerken, die bedekt worden met een vuile, roetachtige laag. Op dit vervuilingseffect van fijn stof zal niet verder worden ingegaan in deze thesis. De materie wordt vooral gebaseerd op de negatieve gezondheidseffecten, die voortvloeien uit het fijn stof gehalte in de atmosfeer. Het betreft stofvormige luchtverontreiniging met zodanige afmetingen, dat ze ingeademd kan worden. Een definitie van fijn stof is niet eenduidig te geven. De reden ligt in het feit dat het een verzamelnaam is voor allerlei kleine deeltjes in de lucht. Er kan onderscheid worden gemaakt in de samenstelling, de grootte en de herkomst van de deeltjes. Indien fijn stof samen valt met dichte mist wordt gesproken van smog.<sup>3</sup> Andere benamingen voor fijn stof zijn deeltjesvormige luchtverontreiniging of aërosol.

#### 2.2.2 Primaire en secundaire onderverdeling

Een onderverdeling kan worden gemaakt in de wijze waarop fijn stof in de lucht wordt gebracht. Primair aërosol is fijn stof dat rechtstreeks, voornamelijk via verkeer, industrie en landbouw, in de atmosfeer terecht komt en bestaat o.a. uit koolstofhoudende (roet) deeltjes, opgewaaid stof en minerale deeltjes. Secundair aërosol wordt in de atmosfeer gevormd door chemische reacties van gassen. Het gaat hierbij onder andere om ammonium-, sulfaat- en nitraatzouten, welke worden gevormd uit ammoniak (NH<sub>3</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), dat wil zeggen stoffen die ook verantwoordelijk zijn voor de 'verzuring'. Deze kunnen zich vervolgens ook aan de primaire deeltjes hechten. De chemische samenstelling van fijn stof is zeer divers te noemen en bestaat uit mineralen, vezels, zouten, organo-metaalverbindingen en koolwaterstoffen.

#### 2.2.3 Deeltjesgrootte

Naast de indeling in primair en secundair fijn stof kunnen deeltjes onderscheiden worden qua grootte. Fijn stof zijn in de lucht zwevende deeltjes, die kleiner zijn dan 10 micrometer<sup>4</sup> en staat ook wel bekend als deeltjesvormige luchtverontreiniging of PM. PM staat voor 'particulate matter' en geeft de diametergrootte van de stofdeeltjes aan. Fijn stof wordt in de onderstaande drie afmetingen ingedeeld:<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Groot, A.T.J., *Het Nederlandse fijn stof beleid en de effecten van verkeersmaatregelen*, 2001, p. 8.

<sup>3</sup> Smog is met rook en uitlaatgassen verontreinigde mist - [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl)

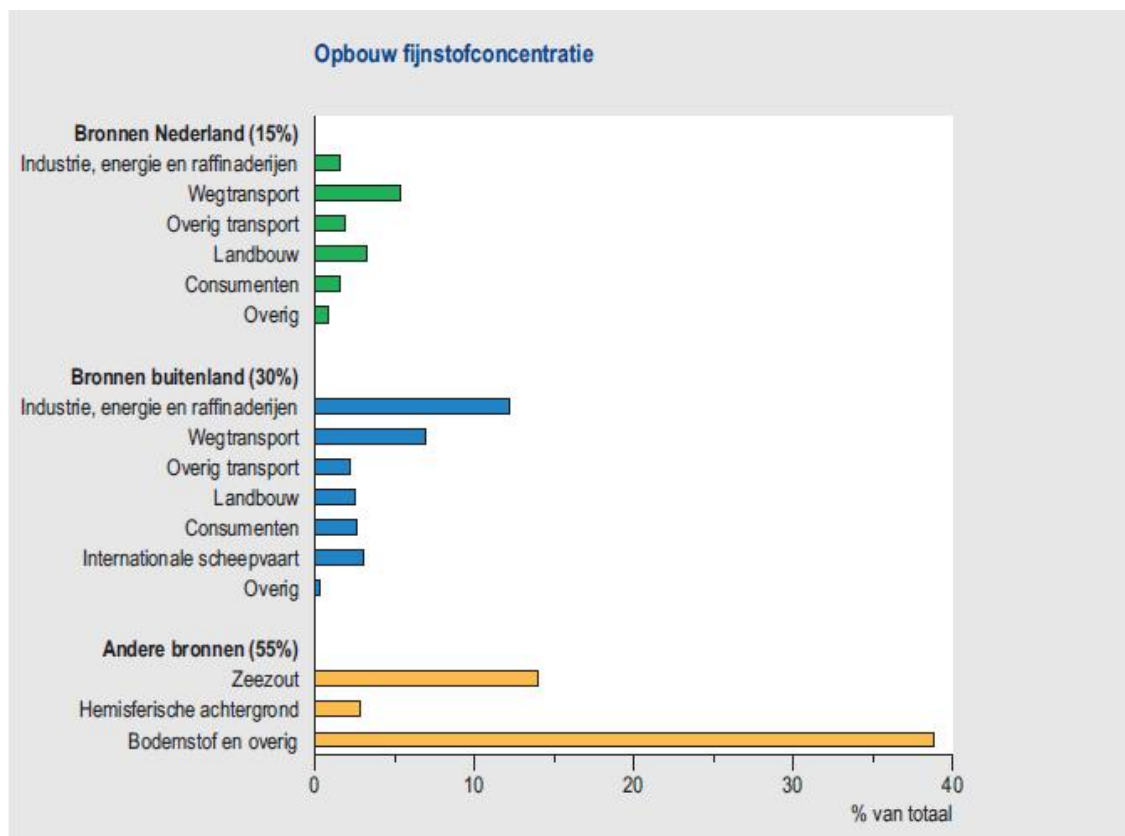
<sup>4</sup> Een micrometer (µm) is een duizendste millimeter.

<sup>5</sup> E. Buijsman, J.P. Beck, L. van Bree, e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005, p. 12

- PM10: De fractie van het fijn stof die bestaat uit deeltjes kleiner dan 10  $\mu\text{m}$ . PM10 wordt ook veel als algemene term gebruikt i.p.v. ‘fijn stof’, ‘deeltjes’ of ‘aërosol’.
- PM2,5: De fractie van het fijn stof die bestaat uit deeltjes kleiner dan 2,5  $\mu\text{m}$ . Dit worden ook wel de fijne deeltjes genoemd. Ze bestaan voornamelijk uit secundair aërosol en roet.
- PM0,1: De fractie van het fijn stof die bestaat uit deeltjes kleiner dan 0,1  $\mu\text{m}$ . Dit worden ook wel de ultrafijne deeltjes genoemd. Het betreft hier voor het merendeel roetdeeltjes.

#### 2.2.4 Herkomst

De bronnen die kunnen worden aangeduid als de veroorzaker c.q. producent van aërosol zijn zeer divers te noemen. Vooral het verkeer, de industrie en de landbouw zijn bronnen van fijn stof.



*Figuur 1. Gemiddelde opbouw van fijnstofconcentraties in buitenstedelijke gebieden in Nederland onderverdeeld naar bronbijdragen. ‘Bodemstof en overig’ in de categorie ‘Andere bronnen’ is het langjarig gemiddelde van het niet gemodelleerde deel van fijn stof dat bestaat uit biostof, water en de bijdrage van niet- of verkeerd gemodelleerde bronnen. Hierin kunnen dus gedeeltelijk ook antropogene bronnen begrepen zijn.<sup>6</sup>*

Uit modelberekeningen blijkt dat zeker 45% van de fijnstofbestanddelen van antropogene<sup>7</sup> herkomst is. Hiervan is tweederde deel afkomstig uit buitenlandse bronnen en een derde deel komt uit Nederland zelf, zoals blijkt uit figuur 1. Hieruit volgt dat minimaal 15% van de totale fijnstofconcentraties met Nederlands beleid beïnvloedbaar is. De overige 55% bestaat

<sup>6</sup> E. Buijsman, J.P. Beck, L. van Bree, e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005, figuur 1.1, p. 13.

<sup>7</sup> Antropogeen houdt in dat het fijn stof is veroorzaakt door menselijk handelen of door menselijke aanwezigheid.

grotendeels uit bijdragen van zeezout, bodemstof, de grootschalige hemisferische achtergrond en niet bekende en mogelijk verkeerd gemodelleerde antropogene bronnen.<sup>8</sup>

Fijn stof ontstaat voor het overgrote deel als gevolg van verbrandingsprocessen in bijvoorbeeld auto's en schepen (vooral dieselmotoren), elektriciteitscentrales, en industrie. Maar het kan ook een gevolg zijn van de op- en overslag van bijvoorbeeld kolen, erts en graan en van slijtage van autobanden en wegen. Huishoudens leveren ook een aanzienlijke bijdrage door onder meer het stoken van allesbranders en open haarden, de barbecue en het roken van sigaretten. Hoewel de bijdrage van open haarden naar schatting slechts 4% van de totale uitstoot bedraagt, is deze toch belangrijk. De roetdeeltjes die vrijkomen bij het stoken van bijvoorbeeld een open haard hebben namelijk een relatief hoog gehalte aan schadelijke stoffen als gevolg van onvolledige verbranding. Bovendien vindt deze vorm van uitstoot plaats in de directe leefomgeving en op leefhoogte. De bovenstaande door menselijk handelen veroorzaakte emissies worden aangeduid met de term antropogeen. Overigens kan fijn stof ook een natuurlijke bron hebben. Voorbeelden hiervan zijn opwaaiend bodemstof en zeezout.<sup>9</sup> Het aërosol heeft, afhankelijk van de grootte, een atmosferische verblijftijd in de orde van dagen tot weken. Daardoor kan fijn stof zich over afstanden van duizenden kilometers verplaatsen en is fijn stof een probleem op continentale schaal. In Europa is vooral een hoge uitstoot waar te nemen in het gebied van Londen, Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen tot aan het Ruhrgebied. Dit kan gezien worden als de top van een vulkaan die fijn stof produceert. Ook Noord-Italië behoort tot de aandachtsgebieden.

## 2.3 DE EFFECTEN VAN FIJN STOF

### 2.3.1 Inleiding<sup>10</sup>

Fijn stof in de lucht kan leiden tot gezondheidsklachten en zelfs vroegtijdige sterfte. Dat blijkt uit een honderdtal epidemiologische studies. Deeltjes kleiner dan 10 micrometer zijn zo minuscule dat de natuurlijke 'vuilvangsters' in de neus-, mond- en keelholte ze niet tegenhouden. Daardoor kunnen ze bij het inademen diep in de luchtwegen terechtkomen en dat kan leiden tot allerlei gezondheidsklachten. Hieronder verstaat men verschijnselen als hoesten en benauwdheid, vermindering van de longfunctie, toename van ziekenhuisopname voor luchtwegklachten en hart- en vaatziekten.

### 2.3.5 Onderzoeksresultaten

Vanuit het oogpunt van de volksgezondheid is fijn stof een ernstig milieuprobleem. Het is nog niet precies duidelijk hoe de gezondheidseffecten ontstaan, maar dat fijn stof schadelijk is, is wel bekend. In verschillende publicaties komt namelijk naar voren dat een correlatie aanwezig is tussen de hoogte van de concentratie aërosol in de atmosfeer en de aanwezige gezondheidseffecten. Naast de chemische samenstelling speelt de deeltjesgrootte van fijn stof een belangrijke rol bij de gezondheidseffecten. De deeltjesgrootte is onder meer bepalend voor de plaats van depositie in de longen. Omdat weinig bekend is over de lange-termijn gezondheidseffecten in Nederland, is onlangs een onderzoek van start gegaan. Over enkele jaren zal er meer informatie beschikbaar komen over de mogelijke lange-termijn effecten in Nederland.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> E. Buijsman, J.P. Beck, L. van Bree, e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005, p. 13

<sup>9</sup> Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, Bilthoven 2003 – [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)

<sup>10</sup> Buringh, E. en Opperhuizen, A. (Editors), *On health risks of ambient PM in the Netherlands - Full Report*, Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2002, p. 33

<sup>11</sup> Buringh, E. en Opperhuizen, A. (Editors), *On health risks of ambient PM in the Netherlands - Full Report*, Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2002, p. 54

De recente geschiedenis van de fijn stof problematiek begint in Londen in de jaren '50, ten tijde van de zogenaamde 'Big Smoke'. In deze periode vond er in Londen een sterke groei van het aantal sterfgevallen plaats, vooral onder ouderen en mensen met luchtwegproblemen. Dit bleek te worden veroorzaakt door de enorm hoge uitstoot van zwaveldioxide en roetdeeltjes ten gevolge van de verbranding van kolen.<sup>12</sup> Sindsdien is er veelvuldig onderzoek gedaan naar dit onderwerp. Om een inzicht te geven in de ernst van de problematiek zal ik een indicatie geven van de grootte van de problematiek aan de hand van resultaten die naar voren komen uit diverse studies.

- Fijn stof speelt een rol bij het versterkt broeikaseffect. Aërosolen kunnen het op aarde invallende zonlicht absorberen, maar ze kunnen het ook weerkaatsen. Welk gedrag een aërosol vertoont, hangt af van zijn chemische samenstelling. De meeste componenten, zoals zwavel- en stikstofaërosolen en organisch koolstof, weerkaatsen het zonlicht en hebben daardoor een afkoelende werking. Roet absorbeert het zonlicht en heeft dus een opwarmende werking.<sup>13</sup>
- In Nederland zijn de concentraties fijn stof vooral verhoogd binnen 100 meter van een drukke snelweg, of binnen 50 meter van een drukke stedelijke weg. In grote steden wordt hierdoor tot 10% van de bevolking aan fijn stof blootgesteld (stand van zaken in 2004). Vooral in stedelijke gebieden is er een grotere lokale bijdrage van verkeer aan de fijn stof concentratie. Nederlands en buitenlands onderzoek laat zien dat gezondheidsrisico's groter kunnen zijn dichtbij drukke verkeerswegen. Dit komt tot uiting in onderstaande grafiek, waarin de hoogte van het aërosol uiteen wordt vergeleken met de afstand tot de snelweg.<sup>14</sup>

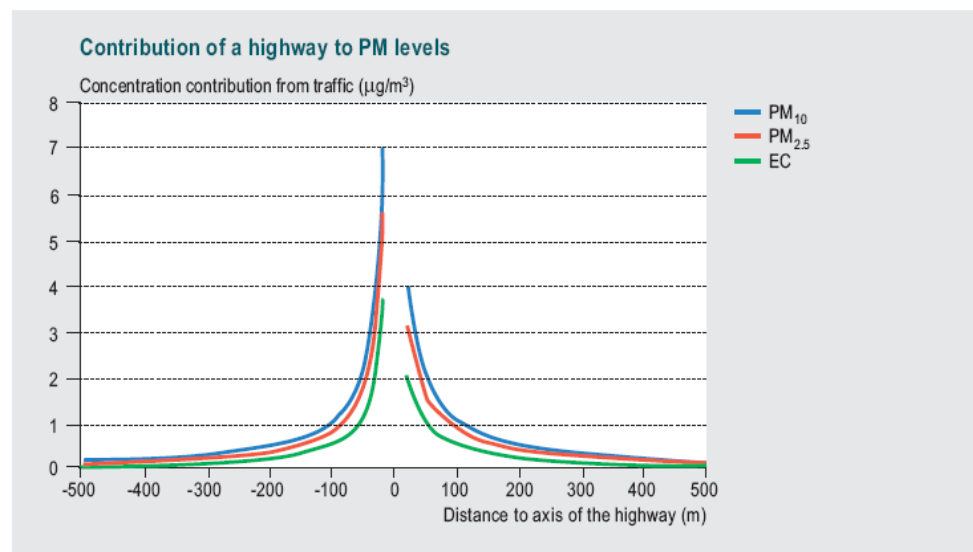


Figure 9. The modelled contribution by TNO of local highway traffic to annual concentrations of  $PM_{10}$ ,  $PM_{2.5}$  and EC ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) in Rotterdam (the Netherlands) as a function of the distance to the axis of the highway.

- Volgens schattingen, geassocieerd met korte termijn blootstelling (d.w.z. enkele dagen) aan fijn stof concentraties, zijn 1200 tot 2200 mensen met een zwakke gezondheid voortijdig gestorven in het jaar 2000. Een grotere invloed op de gezondheid wordt toegekend aan een lange termijn (chronische) blootstelling aan fijn stof. De omvang van deze effecten in Nederland wordt geschat op circa 12.000 tot 24.000 vroegtijdige

<sup>12</sup> Groot, A.T.J., *Het Nederlandse fijn stof beleid en de effecten van verkeersmaatregelen*, 2001, p 8.

<sup>13</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2001*, Third Assessment Report, Genève, 2001.

<sup>14</sup> Buringh, E. en Opperhuizen, A. (Editors), *On health risks of ambient PM in the Netherlands - Full Report*, Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2002, p 43.

sterfgevallen per jaar. De geschatte levensduurverkorting die hierbij optreedt, is eveneens onzeker, vermoedelijk in de orde van 10 jaar.<sup>15</sup>

- Uit epidemiologische studies is gebleken dat de acute effecten vooral optreden in de risicogroep van ouderen die reeds kampen met luchtwegproblemen en/of cardiovasculaire aandoeningen. De levensduurverkorting in geval van vervroegde sterfte bedraagt voor deze groep waarschijnlijk gemiddeld enkele weken. De chronische effecten ten gevolge van langdurige blootstelling aan hoge concentraties van fijn stof kunnen echter veel ernstiger zijn. Chronische blootstelling kan mogelijk leiden tot een levensduurverkorting van enkele jaren.<sup>16</sup>
- De Wageningen Universiteit heeft een onderzoek gedaan naar luchtwegaandoeningen bij kinderen wonend nabij snelwegen. De hoeveelheid luchtverontreiniging in en nabij scholen blijkt hoger te zijn naarmate de school dichterbij een drukke snelweg ligt en naarmate meer verkeer over deze snelweg rijdt. Er is een verband gevonden tussen deze luchtverontreiniging - met name de luchtverontreiniging die afkomstig is van het zware verkeer - en een toename van luchtwegklachten. Vooral kinderen die allergisch zijn of een verhoogde gevoeligheid van de luchtwegen hebben, ondervinden meer klachten.<sup>17</sup>
- De zomer van 2003 was erg warm en zonnig. Onder deze omstandigheden wordt er meer ozon gevormd en is ook vaak de concentratie fijn stof hoger. Voor Nederland is berekend dat in de hete zomer van 2003 er 400-600 meer mensen vroegtijdig zijn overleden door blootstelling aan fijn stof en ozon dan in de (normale) zomer van 2000.<sup>18</sup>
- Luchtverontreiniging door fijn stof of ozon was in 2003 verantwoordelijk voor 1 tot 4% van de totale vroegtijdige sterfte en 1 tot 4% van de spoedopnamen voor long- en hart- en vaataandoeningen in Nederland. De geschatte risico's geassocieerd met fijn stof zijn groter dan die van ozon. Het is onbekend of ozon en fijn stof de stoffen zijn die het effect veroorzaken of dat zij alleen de indicatoren voor een schadelijk mengsel zijn.<sup>19</sup>
- Er zijn sterke aanwijzingen dat de concentratie van fijn stof in Nederland momenteel 10-15% lager is dan eerder werd aangenomen. Belangrijkste aanleiding hiervoor zijn de gemeten lagere concentraties in de laatste twee jaren en de plausibiliteit die aan deze meetresultaten wordt toegekend. Op basis van deze lagere concentraties is de omvang van het fijnstofprobleem kleiner dan tot nu toe werd aangenomen.<sup>20</sup>
- In toxicologische zin verschenen twee chronische proefdierstudies die aan de onderbouwing van lange termijn effecten van fijn stof lijken bij te dragen. Een ervan is een proef van zes maanden waarin tot atherosclerose<sup>21</sup> neigende muizen in een zogenaamde 'deeltjesconcentrator' aan verhoogde PM-concentraties werden blootgesteld.<sup>22</sup> In verband met de werktijden van de onderzoekers stond de concentrator zes uur per dag, vijf dagen per week aan. Na zes maanden bleken de gevoelige muizen die blootgesteld waren beduidend meer atherosclerose te hebben ontwikkeld dan niet blootgestelde muizen.<sup>23</sup> Soortgelijke bevindingen werden gerapporteerd na een proef van vier maanden waarin muizen werden blootgesteld aan de lucht in Sao Paolo. De muizen werden in het centrum van Sao Paolo in de nabijheid van druk verkeer geplaatst

<sup>15</sup> Knol A.B. en Staatsen B.A.M., *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands, 1980-2020*. Rapport 500029001, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2005, p.56 (vrije vertaling vanuit het Engels).

<sup>16</sup> Krijgheld, *Reduceren gezondheidsrisico's fijn stof: een uitdaging voor Beleid en Onderzoek*; Lucht, nummer 2, juni 1999.

<sup>17</sup> VROM, *Luchtverontreiniging nabij snelwegen*; Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer, Den Haag, 19-11-1999.

<sup>18</sup> Fischer P.H., Brunekreef B., Lebrecht E., *Air pollution related deaths during the 2003 heat wave in the Netherlands*. *Atm Env*, 2004, 38: p. 1083-1085.

<sup>19</sup> Fischer, P.H., Ameling, C.B. and Marra, M. *Air pollution and daily mortality in the Netherlands over the period 1992 – 2002*, RIVM - rapport 630400002, 2005, p 19.

<sup>20</sup> Milieu- en Natuurplanbureau, rapport 500093003, *Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek*, 2006, p. 3

<sup>21</sup> Atherosclerose is een aandoening van de slagaderwand, met name de wand van de kransslagaders, de aorta en de vertakkingen van de aorta. Door verschillende oorzaken kan zich vetig materiaal op de binnenlaag van de slagaders afzetten. Deze afzettingen bedekken niet de hele binnenlaag van de slagaderwand, maar treden plaatselijk op. Atherosclerose van de kransslagaders is de meest voorkomende oorzaak van een hartinfarct.

<sup>22</sup> The Zena and Michael A. Wiener Cardiovascular Institute, National Institute of Environmental Health Sciences (NIEHS), *Long-term Air Pollution Exposure and Acceleration of Atherosclerosis and Vascular Inflammation in an Animal Model*, *JAMA*. 2005, 294: 3003-3010

<sup>23</sup> Brunekreef B., *Relativering fijn-stofnorm vormt bedreiging volksgezondheid - Rookgordijnen rond 'fijn stof'*, 2006, p 4.

gedurende alle uren en dagen van de week.<sup>24</sup> De ‘controle’ proefdieren waren blootgesteld aan gefilterde lucht die overigens nog steeds ongeveer 50% van de PM 2.5 concentratie bevatte die aan de blootgestelde’ dieren werd aangeboden.

### 2.3.3 Onzekerheden<sup>25</sup>

De resultaten die zijn voortgekomen uit de vele onderzoeken zijn niet zonder meer voor ‘waar’ aan te nemen. Ze zijn tot op zekere hoogte valide te noemen en kunnen vertroebeld zijn door de vele variabelen die een mate van onzekerheid met zich mee brengen.

Dit ligt ten eerste aan de materie zelf. Voor fijn stof wordt aangenomen dat er geen drempelwaarde is. Daarom zullen er ook beneden de huidige grenswaarden voor fijn stof in de buitenlucht gezondheidseffecten te vinden zijn. Wat dat betreft is fijn stof te vergelijken met asbest en radioactieve straling, waarvoor ook geen veilige ondergrens bekend is.<sup>26</sup> Aangezien ‘fijn stof’ een verzamelnaam is voor een complex mengsel van allerlei grote en kleinere stofdeeltjes in de luchtverontreiniging blijft het bovendien lastig om oorzakelijke verbanden te ontrafelen. Daarnaast is niet iedere persoon even gevoelig voor aërosol. Sommige groepen mensen zijn vatbaarder en er zijn mensen die meer dan gemiddeld in aanraking komen voor de gezondheidsrisico’s van luchtverontreiniging.

Experimenten met mensen zijn maar zeer beperkt mogelijk en fijn stof is in het laboratorium lastig te genereren. Onderzoek met proefdieren heeft als nadeel dat ze niet volledig toepasbaar kunnen worden verklaard op mensen en dat allerlei extrapolaties nodig zijn om uit de laboratoriumgegevens voor de praktijk kwantitatief relevante conclusies te trekken. Ook rijst de vraag of buitenlandse onderzoeksgegevens wel toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Er is verder weinig bekend over lange-termijn effecten van fijn stof. Globaal gezien hebben de onzekerheden van de onderzoeksresultaten te maken met de omvang en de duur van de verschillende effecten en de statistische onzekerheden in de schatting van de risicofactoren.

### 2.3.4 Voorzorgbeginsel

Milieubeleid mag in de Europese Unie (EU) gebaseerd zijn op basis van wetenschappelijke onzekerheid, zoals is besproken in de voorgaande paragraaf. De grondslag is gelegen in het zogenaamde voorzorgbeginsel, ook wel precautionary principle genoemd.<sup>27</sup> Het voorzorgbeginsel is binnen de Europese Unie leidend bij kwesties die raken aan de veiligheid en de gezondheid van mens, dier en milieu.<sup>28</sup> In eerste instantie is dit beginsel ontwikkeld in Duitsland.<sup>29</sup> Doorgaans wordt de betekenis gehanteerd dat het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet mag worden gebruikt als een reden voor het uitstellen van maatregelen wanneer de dreiging bestaat van ernstige of onomkeerbare schade.<sup>30</sup>

Naast het voorzorgbeginsel is het Europese milieubeleid ook gebaseerd op preventief handelen. Het onderscheid tussen het voorzorgbeginsel en preventief handelen is dat het voorzorgbeginsel betrekking heeft op situaties waarin wetenschappelijke zekerheid

<sup>24</sup> Lemos M, Mohallen SV, Macchione M, Dolnikoff M, Assuncao JV, Godleski JJ, Saldiva PHN. *Chronic Exposure to Urban Air Pollution Induces Structural Alterations in Murine Pulmonary and Coronary Arteries*. *Inhal Toxicol*, 2006; 18:247-53.

<sup>25</sup> Matthijssen J. and ten Brink H.M., *PM2.5 in the Netherlands - Consequences of the new European air quality standards*, Netherlands Research Program on Particulate Matter, Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP), 2007, p. 15.

<sup>26</sup> Anderson H.R., Atkinson R.W., Peacock J.L., Marston L. and Konstantinou K, Report of a WHO task group, *Meta-analysis of time-series studies and panel studies of Particulate Matter (PM) and Ozone (O3)*, World Health Organization, Copenhagen, 2005, table 1, p. 10

<sup>27</sup> Art. 174, lid 2 EG-verdrag

<sup>28</sup> Europese Commissie (2000) 1, *Mededeling van de Commissie over het voorzorgbeginsel*, 2 februari 2000.

<sup>29</sup> Von Moltke, K., *The Vorsorgeprinzip in West-German environmental policy*, 1987.

<sup>30</sup> Een veel gebruikte definitie uit de milieuconferentie van de VN te Rio de Janeiro in 1992 is: ‘Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.’

ontbreekt.<sup>31</sup> Om het voorzorgbeginsel juridisch af te bakenen wordt erop gewezen dat in de besluitvorming over risico's alle belangen tegen elkaar worden afgewogen en het besluit wordt genomen in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur zoals evenredigheid, zorgvuldigheid, openbaarheid, participatie en deugdelijke motivering. De rechter heeft daarbij tot taak of de besluitvorming voldoet aan deze beginselen en of de autoriteiten redelijkerwijze tot hun beslissing hadden kunnen komen.<sup>32</sup>

Over het voorzorgbeginsel is een levendige discussie ontstaan met zowel zijn voor- en tegenargumenten.<sup>33</sup> Hieronder zullen verschillende meningen tegen het beginsel worden vermeld:

- Bij het ontleden van het voorzorgbeginsel is geen eenduidige definitie van 'wetenschappelijke onzekerheid' vermeld in bijvoorbeeld verdragsteksten. Bij het onderdeel van 'dreiging van ernstige of onomkeerbare schade' is er grote onzekerheid op het vlak of bepaalde schade wel op zal treden, wat de omvang van die schade is en het tempo waarin die zal ontstaan, alsmede over de oorzaken ervan.<sup>34</sup>
- Om een houvast te hebben bij wetenschappelijke onzekerheid zijn er uiteraard de basisregels voor het beoefenen van de wetenschap van de filosoof Popper. Wetenschappers dienen duidelijke empirische voorspellingen te maken en deze vervolgens tot het uiterste te toetsen. Weerlegbare voorspellingen die we ondanks vele inspanningen niet kunnen weerleggen, mogen we steeds meer gaan beschouwen als betrouwbare kennis. Maar het omgekeerde geldt ook. Voorspellingen waar onderzoek keer op keer geen ondersteuning voor kan vinden, ook als nieuwe analyse technieken en hypothesen aanleiding hebben gegeven voor heroverweging, moeten we na verloop van tijd als gefalsifieerd terzijde leggen.<sup>35</sup>
- Alle wetenschappelijke kennis is principieel voorlopig. Definitief en sluitend bewijs vragen is het onmogelijke verlangen. Voorzorgen hebben typisch betrekking op de lange termijn en zij overschrijden daarom in beginsel altijd de houdbaarheidsdatum van wetenschappelijke kennis. Die houdbaarheidsdatum is per definitie 'vandaag'; wat we 'morgen' zullen weten blijft altijd achter een veil of ignorance verborgen. Het voorzorgbeginsel levert geen enkele nuttige bijdrage aan het oplossen van de problemen die gerelateerd zijn aan beslissen in situaties van relatief grote onzekerheid, maar het heeft wel nadelige effecten, met name voor de voorspelbaarheid en motivatie van overheidsbeslissingen. Het is duidelijk dat de onzalige combinatie van onzekerheid en voorzorg leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de rechtszekerheid. Een beginsel dat zulke bezwaren kent, hoort in het recht niet thuis.<sup>36</sup>
- Het voorzorgbeginsel geeft geen richting aan onze beslissingen door het feit dat onzekerheid niet te vermijden is. Het handelen naar aanleiding van voorzorg zal ook onbedoelde en ongewenste schadelijke gevolgen hebben.<sup>37</sup>
- Psychologisch gezien zijn bewijzen van onschadelijkheid moeilijker te leveren. Mensen laten zich namelijk eerder van schadelijkheid dan van onschadelijkheid overtuigen.<sup>38</sup>
- Bij het analyseren van alle gevallen, waarbij het voorzorgbeginsel naar voren werd gebracht voor het Europese Hof van Justitie wordt geconcludeerd dat de toepassing én de juridische controle daarop willekeurig en grillig is.<sup>39</sup>

<sup>31</sup> De eerste maatregelen die genomen werden ter beperking van het gebruik van CFKs waren voorzorgsmaatregelen, aangezien het destijds nog niet zeker was dat CFK's de ozonlaag aantasten. Nu er over dit onderwerp wetenschappelijke consensus bestaat kan het verbod op de productie van CFK's beter worden aangeduid als een preventieve maatregel.

<sup>32</sup> Faure M. en Vos E., *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Gezondheidsraad, Den Haag 2003, p. 264.

<sup>33</sup> De discussie over het precaution principle wordt behandeld in: O'Riordan, T., en Cameron J., *Interpreting the Precautionary Principle*. Cameron May, 1994.

<sup>34</sup> Faure M. en Vos E., *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Gezondheidsraad, Den Haag, 2003 (de kritiek is kort samengevat in eigen woorden).

<sup>35</sup> Popper K.R., *Conjectures and refutations*, 1963.

<sup>36</sup> Pieterman R., *Onzekere voorzorg bedreigt rechtszekerheid*, Nederlands Juristenblad, 2006(1), 2-8.

<sup>37</sup> Sunstein C., *Laws of Fear: beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, 2005.

<sup>38</sup> Siegrist M. en Cvetkovich G., *Better Negative than Positive? Evidence of a Bias for Negative Information about Possible Health Dangers*, in: Risk Analysis, 2001, 21 (1), p. 199-206.

Naast de tegenargumenten zijn er uiteraard ook argumenten die pleiten voor het voorzorgbeginsel:

- Wetenschap kan in beginsel nooit voldoende inzicht bieden in de problemen van de hedendaagse industriële samenleving. De onvrede over de wetenschap is dus vooral gericht op wat zij niet te bieden heeft. Voorstanders van voorzorg beklemtonen dat niet bewezen is dat hoogspanningskabels, GSM zendmasten of mobiele telefoons geen schadelijke gevolgen voor de gezondheid hebben.<sup>40</sup>
- Het politieke besluit om het voorzorgbeginsel in te voeren werd genomen om niet langer te accepteren dat beschermende maatregelen eindeloos uitgesteld kunnen worden met een beroep op het ontbreken van sluitend bewijs van schadelijkheid.<sup>41</sup> Het beginsel in de politieke praktijk wordt veelal gereduceerd tot de vuistregel 'bij twijfel niet doen'.<sup>42</sup>

## 2.4 CONCLUSIE

Fijn stof is een verzamelnaam voor allerlei kleine deeltjes in de lucht. Er kan onderscheid worden gemaakt in de samenstelling, de grootte en de herkomst van de deeltjes. De vorming van fijn stof kan het gevolg zijn van menselijk handelen. Daarbij kan gedacht worden aan de uitstoot van auto's en schepen, maar ook elektriciteitscentrales, landbouw en industrie en huishoudens kunnen bijdragen aan het gehalte aërosol in de atmosfeer. Daarnaast kan er sprake zijn van een natuurlijke oorzaak zoals opwaaiend bodemstof en zeezout. De onderzoeksvraag over wat fijn stof is, beschouw ik hierbij als beantwoord.

Onderzoeksvraag 2 gaat over de vraag wat de effecten van fijnstof zijn op de volksgezondheid. De kennis over de mogelijke gevaren op de gezondheid komt uit een veelheid van bronnen. Dat er oorzakelijk verbanden zijn tussen gezondheidseffecten en het gehalte aërosol is duidelijk, maar de onzekerheden van de conclusies uit deze onderzoeken zijn groot. Dit komt voort uit het feit dat fijn stof een verzamelnaam is voor een complex mengsel van allerhande grote en kleinere deeltjes. Bovendien zijn de overige variabelen groot te noemen. Zo is niet iedere persoon even gevoelig voor aërosol en zijn de lange termijn effecten niet geheel duidelijk. Kortom het blijft lastig om oorzakelijke verbanden te ontrafelen. Volgens het Europese voorzorgbeginsel mag deze wetenschappelijke onzekerheid niet in de weg staan om maatregelen te nemen om schade aan het milieu te voorkomen.

<sup>39</sup> Marchant G.E., en Mossman K.L., *Arbitrary & Capricious: the Precautionary Principle in the European Union Courts*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 2004.

<sup>40</sup> Raffensperger, C. and Tickner, J., *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*, Washington DC: Island Press, 1999, p. 1.

<sup>41</sup> Pieterman R., *Onzekere voorzorg bedreigt rechtszekerheid*, Nederlands Juristenblad, 2006(1), 2-8

<sup>42</sup> Pieterman R., *Weg met het voorzorgbeginsel?*, Nederlands Juristenblad, 2001, 22, p. 1023.



## HOOFDSTUK 3    INTERNATIONALE REGELGEVING

### 3.1    INLEIDING

Het beleid om fijn stof tegen te gaan is tot op de dag van vandaag nog steeds in ontwikkeling. Het is bovendien een vrij recent onderwerp in de wetsgeschiedenis. Omdat dit probleem moeilijk op te lossen is per natie, is op internationaal niveau naar samenwerking gezocht om luchtverontreiniging tegen te gaan.

In dit hoofdstuk leg ik uit wat vooraf ging aan het ontstaan van de wetgeving zoals we die momenteel kennen. Allereerst zal uiteen gezet worden, wat mondiaal is afgesproken in diverse verdragen. Daarna zal de beleidsontwikkeling op het Europese vlak worden besproken. In het volgende hoofdstuk zal n.a.v. Europese regelgeving de implementatie in de Nederlandse wetgeving aan de orde zal komen. Vervolgens zullen de verschillen van de Nederlandse implementatie ten opzichte van andere EU-lidstaten worden belicht.

### 3.2    MONDIALE REGELINGEN

#### 3.2.1    Inleiding

In 1972 werd een wereldmilieuconferentie gehouden van de Verenigde Naties, waar overheden voor het eerst in de geschiedenis in mondiale setting discussieerden over de aantasting van het milieu. Na diverse conferenties zijn er afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in diverse protocollen en verdragen.

#### 3.2.2    Het Gotenborg-protocol

De belangrijkste internationale afspraken over grootschalige luchtverontreiniging worden gemaakt in de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (Unece) en in de Europese Unie. Van de Unece zijn alle Europese landen, de Europese Commissie, de Verenigde Staten en Canada lid. Deze landen hebben in 1999 het protocol van Gotenborg ondertekend. Dit is een protocol onder de 'Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution', een verdrag uit 1979. In het Gotenborg-protocol staan afspraken over vermindering van de uitstoot van ammoniak (NH<sub>3</sub>), zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en vluchtige organische stoffen (VOS). Momenteel worden SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> geschaard onder de fijn stofdefinitie. Het protocol legt iedere lidstaat een nationaal emissieplafond op. Daarnaast legt het protocol de lidstaten technische eisen op. Deze bestaan uit emissie-eisen voor installaties en de verplichting tot het gebruik van de beste beschikbare technieken. Met ingang van 2010 mag Nederland niet meer uitstoten dan deze plafonds aangeven.<sup>43</sup> De Europese Unie heeft op basis van het protocol van Gotenborg de zogenaamde NEC-richtlijn<sup>44</sup> vastgesteld, die pas in 2001 na moeizaam onderhandelen tot stand kwam. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, hebben beloofd hun emissies enigszins verder te reduceren dan het Gotenborg-protocol voorschrijft. Als een lidstaat immers niet voldoet aan een richtlijn kan de EU sancties opleggen.

<sup>43</sup> Voor Nederland zijn de nationale emissieplafonds voor ammoniak 128 kiloton (128 miljoen kilo), voor zwaveldioxide 50, voor stikstofoxiden 266 en voor vluchtige organische stoffen 191 kiloton.

<sup>44</sup> NEC staat voor National Emission Ceilings oftewel nationale emissieplafonds.

### 3.2.3 Klimaatverdrag

In 1992 werd in Rio de Janeiro het zogenoemde Raamverdrag klimaatverandering van de Verenigde Naties gesloten, meestal aangeduid als het Klimaatverdrag.<sup>45</sup> De doelstelling van dit verdrag was "het stabiliseren van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer op een zodanig niveau, dat een gevaarlijke menselijke invloed op het klimaat wordt voorkomen." Nederland is één van de 177 landen die in de eerste helft van de jaren negentig het Klimaatverdrag hebben goedgekeurd.

Onder meer is afgesproken om de groei van de uitstoot van broeikasgassen te stoppen. De doelstelling was dat de uitstoot in het jaar 2000 werd teruggedongen tot het niveau van het jaar 1990. Het realiseren hiervan moest bewerkstelligd worden met behulp van het opzetten van een organisatie van internationale emissiehandel.

### 3.2.4 Het Kyoto-protocol

Halverwege de jaren negentig werd duidelijk dat de stabilisatie van de uitstoot van broeikasgassen niet voldoende zou zijn om het uiteindelijke doel van het Klimaatverdrag te realiseren. Daarom werd in 1993 als aanvulling op het Klimaatverdrag het Kyoto-protocol opgesteld.<sup>46</sup> De aanleiding is de stijgende temperatuur op aarde en de gevolgen daarvan voor mens en dier.<sup>47</sup> Een aantal belangrijke industrielanden verplichtte zich door middel van dit protocol om de uitstoot van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met gemiddeld 5% te verminderen ten opzichte van het niveau in 1990. Per land gelden overigens uiteenlopende reductiepercentages. De Europese Unie heeft na onderling overleg de emissiereducties per lidstaat bepaald. Dit betekent voor Nederland dat het werd verplicht om, in de periode van 2008 - 2012, 6 procent minder broeikasgassen uit te stoten ten opzichte van 1990<sup>48</sup>. Het Kyoto-protocol is op 16 februari 2005 in werking getreden en is geratificeerd door 128 landen.

De flexibele mechanismen van het Kyoto-Protocol staan toe dat een land meer broeikasgassen emitteert dan haar nationale plafond, op voorwaarde dat het te veel aan binnenlandse emissies wordt gecompenseerd door de aankoop van emissiereducties uit het buitenland. Landen moeten echter aantonen dat de aankoop aanvullend is op de binnenlandse inspanning (supplementariteitsbeginsel). Sinds 1 januari 2005 bestaat er naast de flexibele mechanismen van het Kyoto-protocol ook binnen de EU een handelssysteem van CO<sub>2</sub>-rechten, waaraan alleen energie-intensieve bedrijven meedoen. Dit handelssysteem vindt zijn oorsprong in het stolp-concept, dat de grondslag vormt voor de nationale verplichtingen tot de broeikasgasemissiereducties onder het Kyoto-protocol. In plaats van emissienormen vast te stellen voor iedere bron van verontreiniging is het ook mogelijk om een bovengrens te stellen aan de totale emissies, ongeacht hun oorsprong. Dit staat bekend als het 'stolp'-concept: er wordt een denkbeeldige stolp geplaatst over een bedrijfsterrein of een gebied en vervolgens wordt een bovengrens opgelegd aan de totale hoeveelheid verontreiniging die binnen die stolp mag vrijkomen. Het concept kan ook gelden voor een heel land, tot de EU of zelfs tot de hele

<sup>45</sup> Het klimaatverdrag wordt aangeduid als: UNFCCC (1992), United Nations Framework Conventions on Climate Change.

<sup>46</sup> Bij Besluit van 94/69/EG van 15 december 1993 door de Europese Gemeenschap geratificeerd en op 21 maart 1994 in werking getreden.

<sup>47</sup> Mogelijke gevolgen: de zeespiegel kan stijgen. Delen van de aarde zouden kunnen uitdrogen, andere kunnen juist te kampen krijgen met overvloedige neerslag. De sneeuwgrens op bergtoppen kan drastisch omhoog gaan en gletsjers - van levensbelang als zoetwaterbronnen - kunnen steeds kleiner worden.

<sup>48</sup> In 1999 heeft Nederland ervoor gekozen om de beleidsopgave in 2010 (het verschil tussen de geraamde emissie zonder beleidsintensivering en de Kyoto doelstelling) te realiseren door emissiereductie die voor 50% afkomstig is van binnenlandse maatregelen en voor 50% van buitenlandse aankoop.

wereld. Het marktmechanisme zorgt ervoor dat producenten onderling emissierechten kopen en verkopen, zolang de totale emissie maar niet het voorgeschreven maximum overschrijdt.<sup>49</sup>

Kyoto trad pas begin 2005 in werking, twaalf jaar nadat het akkoord was gesloten. Om verschillende redenen hebben Canada, Japan en Rusland gewacht het protocol te ondertekenen. Grote afwezige bleef echter de Verenigde Staten, het land met de grootste gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot per hoofd van de bevolking ter wereld. Naast het Kyoto-protocol zijn er nog diverse additionele akkoorden gesloten tijdens conferenties in Bonn en Marrakesh (juli 2001), in Delhi (september 2002), Milaan (december 2003) en Buenos Aires (december 2004).

### 3.2.5 Klimaattop Kopenhagen

Tijdens de klimaattop in Kopenhagen van december 2009 is vergaderd over een nieuw klimaatverdrag dat als opvolger moet dienen van het Kyoto-protocol. De klimaatconferentie is geëindigd zonder een juridisch bindend akkoord over maatregelen tegen de verdere opwarming van de aarde. De VS, China en enkele opkomende economieën hebben een niet-bindende overeenkomst gesloten over maatregelen tegen de klimaatverandering.

Afgesproken is dat er een fonds wordt opgericht voor arme landen die kampen met de gevolgen van klimaatverandering. Ontwikkelingslanden moeten overigens ook hun bijdrage leveren, bijvoorbeeld door het tegengaan van verdere ontbossing. Verder is opgenomen dat de landen ernaar streven op een volgende klimaattop in december 2010 een juridisch bindend document op te stellen. Er wordt naar gestreefd de opwarming van de aarde te beperken tot 2 graden Celsius.

De klimaattop is in een impasse gekomen door de volgende redenen. China, India en Brazilië vinden de doelstellingen onrealistisch en onwenselijk. En zolang de grootste vervuiler van alle landen, de VS, niet bereid is haar eigen emissies aanzienlijk te reduceren, vinden de ontwikkelende economieën niet dat het hun beurt is een bijdrage te leveren. Een ander argument is dat opkomende industrieën als China en India zich naar verluid schuil houden achter het Kyoto-protocol, dat alleen vergaande verplichtingen inhoudt voor de (oude) geïndustrialiseerde wereld.

## 3.3 EUROPESE REGELINGEN

### 3.3.1 Inleiding

Vanwege de opkomst van grootschalige industrialisatie kwam het probleem van luchtvervuiling aan de orde. De meeste economieën in Europa waren na de Tweede Wereldoorlog in opbouw. Het grootste belang werd logischerwijs gehecht aan het creëren van banen en de opbouw van de industrie. Aan het ecologische geheel werd weinig aandacht besteed. Daaraan kwam verandering in de periode dat de economieën op volle sterkte waren gekomen en de luchtverontreiniging vanaf de jaren '70 soms acute problemen opleverde voor de volksgezondheid. Enkele van deze emissies zijn inmiddels grotendeels beheersbaar geworden, maar fijn stof, stikstofoxiden en smog zijn nog steeds een probleem. In de EU-wetgeving is de huidige definitie van verontreiniging<sup>50</sup> opgenomen als: de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem, die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan

<sup>49</sup> Oosterhuis, F.H. en Van der Grijp, N.M., *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland- De aanpak van milieuverontreiniging*, Vrije Universiteit, Instituut voor Milieuvraagstukken, 2003, hd 2.9.

<sup>50</sup> Richtlijn 1996/61/EG

toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan.

### 3.3.2 Beleidsontwikkeling<sup>51</sup>

Begin jaren '70 drong binnen Europa het besef door dat moest worden opgetreden tegen de negatieve gevolgen van de economische groei op de milieukwaliteit. Op gemeenschappelijk niveau werden minimumkwaliteitseisen vastgesteld van met name de uitstoot van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>). De bezorgdheid over 'zure regen' leidde vanaf het begin van de jaren '80 tot strengere Gemeenschapswetgeving voor de beperking van de uitstoot van uitlaatgassen van voertuigen. De verplichting werd gesteld katalysatoren aan te brengen op auto's<sup>52</sup> en de verkrijgbaarheid van loodvrije benzine werd verbeterd. Vóór 1985 was het EU-beleid op dit terrein vooral gericht op het voorkomen van handelsbarrières, die konden ontstaan als individuele lidstaten hun eigen minimumeisen gingen stellen.

In 1985 werd de EU partij bij het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en daarna bij het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken.<sup>53</sup> Daarnaast kwam een beperkt aantal richtlijnen tot stand waarin niet de luchtkwaliteit, maar de uitstoot oftewel emissies van luchtverontreinigende stoffen centraal stond. In deze 'schadegerichte' benadering worden verscheidene maatregelen voorgesteld om de emissies van verzurende stoffen te reduceren. De belangrijkste daarvan is wellicht de voorgestelde Richtlijn waarin nationale emissieplafonds voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> worden vastgelegd.<sup>54</sup>

### 3.3.3 Kaderrichtlijn

Tot eind 1996 bestond de wetgeving op dit gebied uit diverse afzonderlijke richtlijnen, die betrekking hadden op zwaveldioxide en zwevende deeltjes, stikstofdioxide, lood en ozon. In een rapport van de Commissie over de implementatie van deze Richtlijnen werden verscheidene moeilijkheden bij de implementatie geconstateerd. Deze kwamen zowel voort uit verschillen in zienswijzen in de lidstaten over de omzetting ervan als uit verschillen in interpretaties van bepaalde delen van de Richtlijnen.<sup>55</sup>

Om dit in de toekomst te voorkomen is er voor gekozen om een Kaderrichtlijn in te stellen. De Kaderrichtlijn bevat de luchtkwaliteitsnormen niet zelf, maar biedt wel de juridische basis voor het vaststellen van zulke normen in zogenaamde dochterrichtlijnen. Op deze manier wordt het mogelijk gemaakt om de luchtkwaliteitsnormen te actualiseren en kunnen normen voor nieuwe stoffen eenvoudiger worden toegevoegd. Het beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit in deze nieuwe structuur kan op deze wijze tevens meer eenduidigheid verschaffen.

Doel van de Kaderrichtlijn is het formuleren van de grondbeginselen van het beleid. Daarbinnen staan de vaststelling van luchtkwaliteitsnormen voor de bescherming van mens en milieu, de beoordeling van de luchtkwaliteit op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria, het vergaren en aan de bevolking bekendmaken van informatie over de feitelijke luchtkwaliteit alsook de verbetering van de luchtkwaliteit en de instandhouding van een goede luchtkwaliteit centraal.<sup>56</sup> De Kaderrichtlijn sluit niet uit dat ook voor andere dan de bestaande luchtverontreinigende stoffen in de toekomst luchtkwaliteitsnormen worden

<sup>51</sup> Oosterhuis, F.H. en Van der Grijp, N.M., *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland- De aanpak van milieuveront-reiniging*, Vrije Universiteit, Instituut voor Milieuvraagstukken, 2003, hd 6.1. (zie ook [www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html](http://www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html)).

<sup>52</sup> EG Verordening nr. 3093/94 van de Raad gaat over de verplichting tot het aanbrengen van katalysatoren.

<sup>53</sup> Richtlijn 89/458/EEG en 91/441/EEG van de Raad.

<sup>54</sup> Richtlijn 2001/81 van de Raad.

<sup>55</sup> Oosterhuis, F.H. en Van der Grijp, N.M., *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland- De aanpak van milieuveront-reiniging*, Vrije Universiteit, Instituut voor Milieuvraagstukken, 2003, hfd 6.1. (zie ook [www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html](http://www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html)).

<sup>56</sup> Art 1 Kaderrichtlijn 96/62/EG

vastgesteld. Indien uit wetenschappelijke gegevens blijkt dat de schadelijke effecten van een bepaalde stof voor de gezondheid van de mens en/of het milieu binnen de EU moeten worden voorkomen of verminderd, kan de Commissie voorstellen indienen voor Gemeenschappelijke luchtkwaliteitsnormen<sup>57</sup>.

### 3.3.4 Dochterrichtlijnen

De Kaderrichtlijn bevat zelf geen luchtkwaliteitsnormen. De specifieke eisen van de diverse verontreinigende stoffen moeten worden vastgelegd in zogenaamde dochterrichtlijnen.<sup>58</sup> In deze dochterrichtlijnen oftewel uitvoeringsrichtlijnen zijn achtereenvolgens vastgelegd welke normen voor specifieke stoffen gelden. Er zijn vier dochterrichtlijnen:

- Eerste dochterrichtlijn: geeft normen voor zwavel- en stikstofdioxide, stikstofdioxide, lood en fijn stof
- Tweede dochterrichtlijn: bevat normen voor benzeen en koolmonoxide
- Derde dochterrichtlijn: bevat normen voor ozon
- Vierde dochterrichtlijn: gaat vooral over zware metalen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, cadmium, arseen, nikkel en kwik.

Voor een deel vervangen die dochterrichtlijnen de al vóór de kaderrichtlijn bestaande EG-luchtkwaliteitsnormen. Ook zijn nieuwe normen vastgesteld voor poly-aromatische koolwaterstoffen, cadmium, arseen, nikkel en kwik.<sup>59</sup> Op grond van nieuwe inzichten met betrekking tot de schadelijke gevolgen van de betrokken luchtvervuilende stoffen, hebben in de Richtlijn aanzienlijke aanscherpingen van de verouderde grenswaarden plaatsgevonden. De grenswaarden van deze 'oude' Richtlijnen blijven overigens nog van kracht tot 1 januari 2010.<sup>60</sup>

### 3.3.5 Luchtkwaliteitsnormen en -waarden

Binnen het stelsel van de Kaderrichtlijn staan luchtkwaliteitsnormen centraal: normen die aangeven waaraan de kwaliteit van de lucht in de lidstaten op een bepaald moment moet voldoen.<sup>61</sup>

De luchtkwaliteitsnormen en eventuele nieuwe emissieplafonds worden vastgesteld volgens de normale procedure voor EU-richtlijnen. Dat wil zeggen in overleg tussen de Europese Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement. De commissie dient de voorstellen voor de vaststelling van de grenswaarden en alarmpiepijls in bij de Raad.<sup>62</sup>

Er wordt onderscheid gemaakt in grenswaarden, streefwaarden en alarmpiepijls. Deze worden vergezeld met overschrijdingsmarges.<sup>63</sup> De waarden worden bepaald door metingen, met behulp van wiskundige modellen, door een combinatie van beide methoden of door ramingen. De evaluatie is verplicht in alle agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners en in zones waar de concentraties de grenswaarden benaderen.

Bij overschrijding van de normen moeten overheden de concentraties van die stoffen zo spoedig mogelijk verlagen. Er zijn zogenaamde overschrijdingsmarges vastgelegd, die een percentage aangeven waarmee grenswaarden mogen worden overschreden.<sup>64</sup> Bovendien geven ze aan in welk tempo de luchtkwaliteit moet worden verbeterd.

<sup>57</sup> Art. 4, lid 1 Kaderrichtlijn 96/62/EG

<sup>58</sup> De normen van de diverse stoffen staan vermeld in artikel 3 t/m 6 en bijlage I t/m 4 van de Richtlijn 1999/30/EG.

<sup>59</sup> In Bijlage I worden de normen in de tabel weergegeven. Deze zijn afkomstig uit een bijlage van de Kaderrichtlijn 1999/30.

<sup>60</sup> Richtlijn 85/203/EG.

<sup>61</sup> Spaans, L.A.J. en F.C.M.A. Michiels, *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000.

<sup>62</sup> Art. 4, lid 1 Richtlijn 96/62/EG

<sup>63</sup> Uitleg van definities in art. 2 Richtlijn 96/62/EG

<sup>64</sup> Art. 4, lid 4 Richtlijn 96/62/EG

Grenswaarden schrijven een luchtkwaliteit voor waarbij de schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of het milieu in zijn geheel worden voorkomen, verhinderd of verminderd en die op een bepaald moment tenminste moet zijn bereikt en waar zij is bereikt, ten minste moet worden instant gehouden. De Europese regels stellen dat indien grenswaarden worden overschreden, de lokale overheid een oplossing en een actieplan moet opstellen. Soms moet op regionaal of landelijk niveau maatregelen genomen worden. Dat gebeurt als zij verantwoordelijk zijn voor de bron (fabriek, weg) die de lucht vervuult.<sup>65</sup>

Voor zwaveldioxide geldt naast een grenswaarde ook een plandrempel. Plandrempels werken geleidelijk toe naar het halen van de norm en in het geval van stikstofdioxide gelden deze tot 2010. Bij overschrijding van die plandrempel moet een luchtkwaliteitsplan worden gemaakt. Hierin geeft de gemeente en/of het Rijk aan welke maatregelen genomen gaan worden om de luchtkwaliteit op termijn te verbeteren.

Alarmdrempels tenslotte hebben betrekking op een luchtkwaliteit die slechter is dan de in grenswaarden aangegeven luchtkwaliteit en die bij kortstondige blootstelling acute risico's voor de gezondheid van de mens met zich meebrengt.<sup>66</sup> Hierbij is het direct treffen van maatregelen geboden. De alarmdrempels gelden voor de stoffen zwavel- en stikstofdioxide. Soms is het genoeg om de bevolking te informeren, soms moeten overheden tijdelijke maatregelen nemen. Verder dient iedere overschrijding van een alarmdrempel te worden gerapporteerd aan de EU.

### 3.3.6 Toekomstige ontwikkelingen

Het terrein van de luchtkwaliteit is zeer dynamisch te noemen omdat het een verre van uitgekristalliseerde materie betreft. Het samenspel tussen het technische- en wetenschappelijk vakgebied zorgt ervoor dat het juridische element aan verandering onderhevig is. Het is namelijk niet uit te sluiten dat men komt tot nieuwe inzichten op het gebied van de fijnstof problematiek. Vandaar dat met de constructie van de kaderrichtlijn de mogelijkheid wordt opgelaten om nieuwe dochterrichtlijnen op te stellen voor andere stoffen.

De Europese Commissie baseert de doelstellingen voor de lange termijn op de meest recente kennis van de gevolgen van verzuring en luchtkwaliteit op het milieu en de gezondheid. De commissie schakelt hiervoor wetenschappelijke instituten en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in.

De Europese Commissie evalueert de Europese grenswaarden voor fijn stof met behulp van het Clean Air For Europe (CAFE) programma.<sup>67</sup> Met behulp van CAFE kunnen toekomstige ontwikkelingen worden gestuurd aan de hand van nieuwe wetenschappelijke inzichten. CAFE is een programma van de Europese Commissie om de luchtkwaliteit in de Europese Unie te verbeteren tot een niveau waarbij 'geen significant negatieve effecten' meer optreden voor de menselijke gezondheid en het milieu. De specifieke doelstellingen van CAFE bestaan onder meer uit het uitwerken, verzamelen en valideren van wetenschappelijke informatie betreffende luchtverontreiniging en het verlenen van medewerking aan de uitvoering van bestaande wetgeving en het zo nodig ontwikkelen van nieuwe voorstellen. CAFE is een programma dat moet leiden tot de totstandkoming van een strategie. De Commissie herzielt om de 5 jaar de strategie, waarbij iedere herziening tot voorstellen voor nieuwe wetgeving zal leiden. Bij deze voorstellen zal rekening worden gehouden met nieuwe wetenschappelijke inzichten over bestaande stoffen, hun bronnen en effecten, problemen van 'nieuwe'

<sup>65</sup> Ministerie van VROM, Dossier Luchtkwaliteit – vraag en antwoord – Europa / internationaal vraag 6 [www.vrom.nl/pagina.html?id=21535](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21535) <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21535>

<sup>66</sup> In de Smogregeling 2001 en het smogdraaiboek staat wat overheden moeten doen bij overschrijding van deze drempel.

<sup>67</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit*, COM(2001) 245 definitief, Brussel, 2001, p. 10.

vervuilende stoffen, en de mogelijke integratie van deze maatregelen met andere beleidsdoelstellingen betreffende de beheersing van door de mens gemaakte chemische stoffen en broeikasgasemissies.

### 3.4 CONCLUSIE

Om de luchtverontreiniging tegen te gaan zijn mondiaal gezien in meerdere protocollen afspraken gemaakt. De meest in het oog springende overeenstemming is bereikt in het Gotenburg-protocol door de Europese landen, de Verenigde Staten en Canada. Hierin staan afspraken over vermindering van de uitstoot van verontreinigende stoffen. Het protocol legt iedere lidstaat een nationaal emissieplafond op. In het Kyoto-protocol is bepaald dat emissiereducties per land werden opgelegd. Daarbij kunnen landen die meer broeikasgassen produceren, dit compenseren door deel te nemen aan een opgezette internationale emissiehandel. De meest recente klimaatop in Kopenhagen heeft helaas niet geleid tot nieuwe juridisch bindende akkoorden.

Op Europees niveau is er meer bewerkstelligd dan in de mondiale akkoorden. Als eerste maakte men zich in Europa zorgen over 'zure regen'. Dat leidde tot de verplichting van katalysatoren op auto's en het verkrijgen van loodvrije benzine. Ter bescherming van de ozonlaag zijn richtlijnen vastgesteld om reducties van verzurende stoffen te bewerkstelligen. In 1996 is een Kaderrichtlijn in het leven geroepen met de grondbeginselen van het beleid. In de daaraan verbonden dochterrichtlijnen zijn de eisen opgenomen voor de diverse verontreinigende stoffen. Een voordeel is dat nieuwe wetenschappelijke inzichten over verontreinigende stoffen makkelijker kunnen worden verwerkt in de richtlijnen. Voorheen werd namelijk elke afzonderlijke stof in een aparte richtlijn opgenomen. Indien de eisen overschreden worden, dan dient het verantwoordelijke bestuursorgaan een actieplan in te stellen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Iedere overschrijding dient te worden gerapporteerd aan de EU.

De luchtkwaliteit is momenteel grotendeels beheersbaar geworden, behalve voor fijn stof, stikstofdioxide en smog. Om mogelijke maatregelen in de toekomst te kunnen nemen kan de Europese commissie een beroep doen op wetenschappelijke instituten en organisaties zoals de WHO en CAFE.

## HOOFDSTUK 4 NATIONALE REGELGEVING

### 4.1 INLEIDING

Naast internationale regelgeving heeft Nederland ook haar eigen beleid gemaakt inzake milieukwesties. In 1972 bracht in Nederland het kabinet-Biesheuvel de Urgentienota Milieuhygiëne uit. Bijna dertig jaar na dato is duidelijk dat sanering van de urgente milieuproblemen veel meer tijd heeft gevegd dan de overheid destijds vermoedde. Voor een aantal onderwerpen is de milieudruk duidelijk afgenomen, maar voor andere niet.

De luchtverontreiniging nam begin jaren zeventig ernstige vormen aan. Zwaveldioxide, stof, stikstofoxiden, koolmonoxide, koolwaterstoffen en loodverbindingen veroorzaakten soms acute problemen voor de volksgezondheid. Enkele van deze emissies zijn inmiddels beheersbaar geworden.

De ontwikkeling die de nationale regelgeving heeft ondergaan is sterk verweven met mondiale en vooral Europese regelgeving. Deze regelgeving is in eerste instantie vooral opgenomen in diverse besluiten totdat ze uiteindelijk zijn uitgemond in een nationale wet. Het traject dat geleid heeft tot het volwassen worden van de relatief nieuwe materie van luchtkwaliteit, is in dit hoofdstuk chronologisch verwerkt.

### 4.2 BELEIDSONTWIKKELING

#### 4.2.1 Inleiding

De regelgeving omtrent luchtkwaliteit is niet iets van de laatste paar jaar. Reeds in 1980 is een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschap opgesteld met daarin grenswaarden voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes.<sup>68</sup> In 1986 is voor het eerst in Nederland een algemene maatregel van bestuur in werking getreden waarin grenswaarden voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes werden vastgesteld en waarin diverse uitvoeringsbepalingen waren opgenomen. De verschillende te beoordelen stoffen stonden destijds allemaal in aparte Besluiten.<sup>69</sup> Het gaat om de stoffen zwaveldioxide, zwevende deeltjes, stikstofdioxide, koolstofmonoxide, lood en benzeen.

In 1996 is de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit vastgesteld voor het Europese luchtkwaliteitsbeleid om tot een gemeenschappelijke strategie voor Europa te komen. Hieraan is in Nederland in 1998 uitvoering gegeven. De kaderrichtlijn zelf bevatte nog geen nieuwe normen. Deze zijn vastgelegd in een dochterrichtlijn, die in 1999 door de Raad van de Europese Unie bekrachtigd is. Deze dochterrichtlijn is vervolgens in 2001 in onze wetgeving verwerkt in het Besluit luchtkwaliteit.

Deze nationale regelingen zijn de voorgangers van de Wet Luchtkwaliteit zoals we die momenteel kennen. Kortom de juridische ontstaansgeschiedenis van de materie omtrent fijn stof zal in dit onderdeel onder de loep worden genomen.

#### 4.2.2 Besluit luchtkwaliteit en zwevende deeltjes

De eerste aanzet om te komen tot richtlijnen voor luchtkwaliteitsnormen werd aangekondigd door Minister Ginjaar in het SO<sub>2</sub>-beleidskaderplan in het jaar 1979. In 1980 kon de Europese regelgeving voor lucht nog opgevat worden als een minimumdoelstelling. Het stond de

<sup>68</sup> Richtlijn 80/779 EEG van de Raad van 15 juli 1980.

<sup>69</sup> Staatsblad 1986, nr. 78. Staatsblad 1987, nr. 33, Staatsblad 1987, nr. 34 en Staatsblad 1993 nr. 35.



lidstaten vrij om desgewenst strengere grenswaarden te definiëren.<sup>70</sup> Aangezien deze richtlijn al in 1982 had moeten zijn geïmplementeerd, is de Europese Commissie destijds een inbreukprocedure tegen Nederland gestart. Dit ondanks het feit dat de luchtkwaliteit in Nederland zodanig was dat geen van de grenswaarden van de Richtlijn werd overschreden.<sup>71</sup>

Buitenwettelijk waren voor deze stoffen al wel luchtkwaliteitsnormen vastgelegd in de Indicatieve Meerjarenprogramma's Lucht 1984-1988 en 1985-1989.<sup>72</sup> Deze normen hadden destijds (althans wat zwaveldioxide betreft) het karakter van een noodgreep omdat er geen wettelijke grondslag voorhanden was.<sup>73</sup>

Uiteindelijk maakte een wijziging van de Wet inzake de Luchtverontreiniging in 1986 de weg vrij voor een 'normstelling bij wettelijke regeling'. Het ging om zwaveldioxide en zwevende deeltjes.<sup>74</sup> Dit is slechts een gedeelte van het stof dat ook wel werd omschreven als zwarte rook, wat destijds als schadelijke bestanddeel werd beschouwd. Provincies en gemeenten met meer dan 40.000 inwoners moesten jaarlijks rapporteren en bij overschrijdingen maatregelen treffen.

### 4.2.3 Smogregeling

Naast de bovenstaande afspraken maakt men in Nederland ook gebruik van de smogregeling. Smog bestaat uit een combinatie van mist en luchtvervuiling. De smogregeling heeft dus ook raakvlakken met het thema fijn stof. Om smog te bestrijden is de Smogregeling 2001 in het leven geroepen.<sup>75</sup> De regeling en het bijbehorende draaiboek beschrijven de hoeveelheid smog (van geen of geringe smog tot ernstige smog), welke instanties de smogconcentraties moeten vaststellen en welke instanties er wanneer actie moeten ondernemen. Ook geven de regeling en het draaiboek aan wanneer en hoe burgers en maatschappelijke organisaties op de hoogte moeten worden gesteld van de smog.

Smogconcentraties of -niveaus worden vastgesteld op basis van grenswaarden en alarmdrempels van de Europese Unie (EU) voor bepaalde stoffen.<sup>76</sup> Grenswaarden zijn maximale niveaus waaraan de luchtkwaliteit moet voldoen, uitgedrukt in de concentratie van de luchtverontreinigende stof in microgram per kubieke meter.<sup>77</sup> Alarmdrempels geven de smogconcentraties aan waarbij, bij kortstondige overschrijding, risico's voor de gezondheid van de mens ontstaan.<sup>78</sup> Voor ozon is ook de informatiedrempel van belang. Deze drempel geeft de concentratie ozon aan waarboven de overheid gevoelige personen moet informeren. De informatiedrempel voor ozon bedraagt 180 µg/m<sup>3</sup>.

Bij de constatering van ernstige smog kan burgers worden aangeraden om ramen te sluiten en zich buiten niet lichamelijk (zwaar) in te spannen. Evenementen in de buitenlucht waar veel mensen op af komen kunnen afgelast worden. Soms is het genoeg om de bevolking te informeren, soms moeten overheden tijdelijke maatregelen nemen. Iedere overschrijding van een alarmdrempel moet worden gerapporteerd aan de EU.

<sup>70</sup> Buijsman, E., 2007, *Een boekje open over fijn stof*, p. 66

([http://www.xs4all.nl/~buijsme/lucht/een\\_boekje\\_open\\_over\\_fijn\\_stof\\_versie\\_2.pdf](http://www.xs4all.nl/~buijsme/lucht/een_boekje_open_over_fijn_stof_versie_2.pdf))

<sup>71</sup> Bennett, G. (ed., 1991). *Air pollution control in the European Community, Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States*. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston

<sup>72</sup> Tweede Kamer 1983-1984, 18 100, nrs. 1-2. en Tweede Kamer 1984-1985, 18 605, nrs. 1-2.

<sup>73</sup> Spaans, L.A.J. en Michiels, F.C.M.A., *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000, p. 20.

<sup>74</sup> Staatsblad 1986. Besluit van 13 februari 1986, houdende regels als bedoeld in artikel 2 Wet inzake de luchtverontreiniging (Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook)) 78, 1-6.

<sup>75</sup> De Smogregeling 2001 geeft uitvoering aan het bepaalde in artikel 8 van Richtlijn 1999/30. Hierin wordt aangegeven welke maatregelen er bij een (dreigende) overschrijding van de grenswaarde en de alarmdrempel genomen moeten worden.

<sup>76</sup> Eerste Dochterrichtlijn voor luchtkwaliteit en de Ozon richtlijn.

<sup>77</sup> Grenswaarden: zwaveldioxide (350 microgram per kubieke meter lucht), stikstofoxiden (200 µg/m<sup>3</sup>) en fijn stof (50 µg/m<sup>3</sup>).

<sup>78</sup> Alarmdrempels: zwaveldioxide (500 µg/m<sup>3</sup>), stikstofdioxide (400 µg/m<sup>3</sup>) en fijn stof (200 µg/m<sup>3</sup>).

## 4.3 BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2001

### 4.3.1 Inleiding

Het Besluit luchtkwaliteit is in de plaats gekomen van een aantal tot dan toe bestaande Besluiten luchtkwaliteit, die betrekking hadden op afzonderlijke stoffen en die (mede) dienden ter uitvoering van de ‘oude’ luchtkwaliteitsrichtlijnen.<sup>79</sup> Het ging daarbij om de stoffen zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), stikstofdioxide, koolstofmonoxide en lood.<sup>80</sup>

### 4.3.2 Implementatie

Begin 1999 heeft de Europese Unie een richtlijn uitgevaardigd, waarin nieuwe grenswaarden zijn opgenomen voor zwaveldioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht. De grenswaarden zijn vooral gericht op de bescherming van de volksgezondheid.

Richtlijn 1999/30 is in Nederlands recht omgezet door middel van het Besluit luchtkwaliteit. Dit Besluit is per 19 juli 2001 in werking getreden. De wettelijke grondslag van het Besluit is verwerkt in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm). Hoofdstuk 5 Wm bevat een regeling ten aanzien van de vaststelling van milieukwaliteitsnormen. Het Besluit luchtkwaliteit heeft naast Richtlijn 1999/30 ook betrekking op koolmonoxide en benzeen, waarvoor de Europese luchtkwaliteitseisen zijn vastgelegd in de ‘tweede dochterrichtlijn’ 2000/69. Het Besluit luchtkwaliteit is een nieuwe, overkoepelende AMvB waarin alle, door wetgeving gereguleerde, luchtverontreinigende stoffen zijn opgenomen. De nieuwe AMvB komt in de plaats van alle voormalige AMvB’s voor luchtverontreinigende stoffen.

### 4.3.3 Uitvoering

In het Besluit luchtkwaliteit, dat op 19 juli 2001 van kracht werd, zijn de overige instanties aangewezen die ten aanzien van de onder dat Besluit vallende stoffen belast zijn met de uitvoering van de Kaderrichtlijn en met de beoordeling van de luchtkwaliteit. Bestuursorganen (Rijk, provincies en gemeenten) moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben, de in de dochterrichtlijnen vastgestelde grenswaarden in acht nemen.

Een gemeente stelt een luchtkwaliteitsplan op als de plandrempel voor NO<sub>2</sub> is overschreden. In het plan staat hoe en wanneer de gemeente de luchtkwaliteit op het niveau van de grenswaarde krijgt (dit moet uiterlijk in 2010 zijn gelukt). Het plan bevat verschillende gegevens over de locatie waar de luchtvervuiling is ontstaan, de omvang van de vervuiling, de oorzaken ervan, welke normen zijn overschreden en hoeveel mensen zijn blootgesteld aan de luchtvervuiling. Vervolgens geeft het plan de maatregelen aan om de luchtvervuiling aan te pakken.<sup>81</sup> De rapportageplicht geldt voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en kleinere gemeenten die over indicaties beschikken dat de luchtkwaliteit niet in overeenstemming is met de grenswaarden.

Provincies controleren de luchtkwaliteit binnen hun grenzen en rapporteren hier jaarlijks over aan het rijk. In de rapportage geven ze een overzicht van de luchtkwaliteit in de provincie in het voorgaande jaar. De provincie gebruikt voor haar rapportage vooral de gemeentelijke

<sup>79</sup> Oosterhuis, F.H. en Van der Grijp, N.M., *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland- De aanpak van milieuverontreiniging*, Vrije Universiteit, Instituut voor Milieuvraagstukken, 2003, hd 6.4. (zie ook [www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html](http://www.eu-milieubeleid.nl/ch06.html)).

<sup>80</sup> Staatsblad 1997, nrs. 457, 458 en 459.

<sup>81</sup> In bijlage II staan mogelijkheden van te nemen maatregelen bij een gemeente om de luchtkwaliteit te verbeteren.

rapportages, maar verder ook gegevens uit het landelijk Meetnet Luchtkwaliteit van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

Om problemen met luchtkwaliteit beter aan te kunnen pakken, is er een taskforce Luchtkwaliteit in het leven geroepen. In de taskforce zitten de minister en staatssecretaris van VROM en de ministers van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken. Ook de provincies en gemeenten zijn in het overleg vertegenwoordigd. De minister zit de werkgroep voor. De taskforce werkt de vier-sporenaanpak (maatregelen, internationale inzet, wet- en regelgeving en doorwerking naar de uitvoeringspraktijk) verder uit. De taskforce heeft onder meer een onderzoek laten uitvoeren naar de knelpunten op ruimtelijk gebied. Het ambtelijk overleg 'Rijk-regio' bereidt beslissingen van de taskforce voor. Aan dit overleg doen hoge ambtenaren van de Rijksoverheid, provincies en gemeenten mee. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM is de instantie die is belast met een aantal coördinerende en organiserende taken die verband houden met de monitoring van de luchtkwaliteit. De minister van VROM draagt zorg voor de informatieverschaffing aan de Commissie. De Commissaris van de Koningin tenslotte dient zorg te dragen voor de uitvoering van de nodige maatregelen indien in zijn of haar provincie een alarmdrempel wordt overschreden. Monitoring van de luchtkwaliteit in Nederland vindt plaats door middel van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit

#### 4.3.4 Negatieve gevolgen

Met de inwerkingtreding van het Besluit Luchtkwaliteit in 2001 is een juridisch regime in werking getreden waardoor bouw- en uitbreidingsplannen kunnen worden geblokkeerd of moeten worden bijgesteld. Dit blijkt uit uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Er is bij ruim 40 ruimtelijke ontwikkelingsplannen bezwaar gemaakt tot bij de ABRS vanwege een mogelijke strijdigheid met het Besluit Luchtkwaliteit.<sup>82</sup> In een derde van deze zaken heeft de ABRS een plan vernietigd op basis van het Besluit Luchtkwaliteit. Dit betreft bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor woningbouw of bedrijfsterreinen, vergunningen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten en plannen voor aanleg of aanpassing van (snel)wegen. De uitspraken van de ABRS maken duidelijk dat voor het toelaten van dergelijke plannen een zeer zorgvuldige analyse moet worden gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het niet voldoen aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden kan een reden vormen om ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden.<sup>83</sup>

De uitspraken van de ABRS zijn mogelijk niet een weerspiegeling van de gehele problematiek. Uit een inventarisatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bleek dat grofweg de helft van de gemeenten problemen had of denkt te zullen krijgen met de ruimtelijke gevolgen van de luchtkwaliteitsnormen. Volgens deze inventarisatie zouden plannen voor ruim 100.000 woningen en 4500 hectare bedrijfsterreinen te maken krijgen met uitstel of afstel.<sup>84</sup>

Welke negatieve gevolgen kunnen afgeleid worden door de afgewezen vergunningen voor bestemmingsplannen en diverse bouwprojecten?

- Het is evident dat de invoering van het Besluit luchtkwaliteit een grote inspanning heeft gevergd voor de magistratuur.
- Voor de diverse bestuursorganen zoals gemeenten en provincies vormt het een extra belasting.
- Economische schade is ontstaan voor bedrijven die niet kunnen bouwen of uitbreiden.

<sup>82</sup> Een overzicht van deze uitspraken zijn in een tabel weergegeven in bijlage III.

<sup>83</sup> Koelemeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 9.

<sup>84</sup> Buijsman E., Beck J.P., Van Bree L., e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005, figuur 1.1, p. 19.

- Maatschappelijke schade ontstaat door werkgelegenheid, die niet wordt gecreëerd.
- Bouwbedrijven ondervinden economische schade door het uitstel of afstel van bouwprojecten.
- Maatschappelijke schade wordt veroorzaakt door de vertraagde aanleg van snelwegen en busbanen. Hierdoor kan filevorming niet worden tegengegaan en kan bij de aanleg van een rondweg de ontlasting van de verkeersdrukke in de woonkern niet plaats vinden.
- Maatschappelijke schade ontstaat door de vertraging van de bouw van woningen
- In andere landen worden vergunningen wel verstrekt zodat internationale bedrijven kunnen besluiten om zich niet te gaan vestigen in Nederland. De concurrentiepositie van Nederland verslechtert hierdoor ten opzichte van andere Europese landen. Dit levert wederom economische- en maatschappelijke stagnatie op.

#### 4.4 BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2005

##### 4.4.1 Inleiding

Het besluit Luchtkwaliteit 2001 is aangepast in 2005. Nieuwe elementen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn<sup>85</sup>: een saldobenadering voor bouwplannen in overschrijdingssituaties, het buiten beschouwing laten van het niet-schadelijk natuurlijk deel van fijn stof en het niet langer van toepassing verklaren van het standstillbeginsel in de Wet Milieubeheer. De wijzigingen beogen de opgetreden stagnering van diverse ruimtelijke en andere plannen weer enigszins vlot te trekken, zonder daarbij de doelstellingen voor luchtkwaliteit uit het oog te verliezen. In paragraaf 4.4.1 zal de aanleiding van de wijziging verder besproken worden, waarna de nieuwe onderdelen in dit vernieuwde besluit worden besproken.

##### 4.4.2 Aanleiding

De aanleiding voor het besluit luchtkwaliteit 2005 was het stilleggen van veel bouwprojecten en bestemmingsplannen na uitspraken van de Raad van State. De redenen daarvoor zijn met name dat het plan onvoldoende onderbouwing geeft hoe aan de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan of dat het plan onvoldoende aantoont hoe de luchtverontreiniging terug kan worden gedrongen.

Het eerste voorbeeld wat hiervan gegeven kan worden is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de aanleg van een rondweg werd toegestaan, ook al betekende dat dat de luchtkwaliteit in het gebied van de rondweg verslechterde. Dit nadeel woog naar de mening van de Raad op tegen het duidelijke voordeel dat de luchtkwaliteit en de leefbaarheid voor het hele dorp verbeterde.

Bij aanbestedingen voor de bouw van huizen of wegen hoeven gemeenten niet de gevolgen voor de luchtkwaliteit opnieuw te onderzoeken. Ook wanneer de spades de grond ingaan, is dat niet nodig. Dit zogenoemde 'feitelijk handelen' hoeft niet te worden getoetst aan het Besluit luchtkwaliteit 2005. Dat blijkt uit een uitspraak van het Haagse Gerechtshof over een wegverbreding in Capelle aan den IJssel.<sup>86</sup>

De taskforce luchtkwaliteit heeft gezocht naar oplossingen voor deze problematiek. Het gevolg van het gewijzigde besluit is dat meer dan 95 procent van de projecten doorgang kunnen vinden zonder dat luchtkwaliteit een belemmering is voor het besluiten over of uitvoeren van dit project. Het gaat om projecten die de luchtkwaliteit niet of nauwelijks verslechteren (tot 3 procent extra uitstoot). Zo kunnen woningbouwprojecten tot tweeduizend woningen gewoon doorgaan. Ook kunnen de meeste spitsstroken aangelegd worden.

<sup>85</sup> Staatsblad 2005, nr. 316 en 398.

<sup>86</sup> LJN: AV1425, Gerechtshof 's-Gravenhage, 05/1730, 8 februari 2006.

#### 4.4.3 Standstillbeginsel en zeezout-aftrek

Het standstillbeginsel was een belangrijk punt van discussie.<sup>87</sup> Dit beginsel staat geen verslechtingen toe van een luchtkwaliteit die beter is dan in luchtkwaliteitswaarden wordt voorgeschreven. Het standstillbeginsel zou immers aan iedere industriële ontwikkeling in gebieden met een goede luchtkwaliteit in de weg staan en de economische ontwikkeling te zeer verhinderen. Het standstillbeginsel uit de Wet Milieubeheer is dan ook niet van toepassing verklaard voor situaties onder de grenswaarden. Daarnaast regelt het vernieuwde besluit dat zeezout in de lucht niet meegerekend hoeft te worden bij vaststelling van de concentraties fijn stof.<sup>88</sup> De meetregeling luchtkwaliteit 2005, gebaseerd op het nieuwe Besluit luchtkwaliteit, regelt hoeveel fijn stof van natuurlijke oorsprong mag worden afgetrokken van de fijn stof-concentraties in de lucht. Dit wordt wel de 'zeezout-aftrek' genoemd. Zeezout is een natuurlijk fijn stof dat onschadelijk is voor de gezondheid. Het niet meerekenen van zeezout zal dus meer mogelijkheden geven voor ruimtelijke projecten.

#### 4.4.4 Saldering

Zoals in het voorgaande is vermeld, is het standstillbeginsel losgelaten en is een aftrek bedongen voor de zeezout-fractie. Het derde element, de saldering<sup>89</sup> zal in deze paragraaf nog verder verduidelijkt worden.

Van de mogelijkheid tot salderen kan gebruik worden gemaakt in gebieden waar de normen uit het Besluit worden overschreden.<sup>90</sup> Dat betekent dat het mogelijk wordt gemaakt om ruimtelijke plannen uit te voeren in gebieden waar te veel fijn stof en stikstofdioxide in de lucht zit.<sup>91</sup> Het gaat om plannen die de luchtkwaliteit niet verslechteren of juist verbeteren. Het besluit maakt het ook mogelijk om ruimtelijke plannen uit te voeren die de luchtkwaliteit iets verslechteren. In dat geval moet de luchtkwaliteit in een ander gebied (binnen of deels buiten een gemeente) wel aanzienlijk worden verbeterd. Per saldo vermindert dan de luchtvervuiling. Dit wordt de saldo-benadering of saldering genoemd. Verschillende factoren kunnen daarbij een rol spelen, zoals de grootte van het gebied waarin de extra overschrijding speelt, het aantal blootgestelden, maar ook de grootte van de totale salderingswinst.

Uitgangspunt bij een salderingsbesluit is dat de negatieve effecten voor de luchtkwaliteit worden gecompenseerd. Hiervoor kan het desbetreffende bestuursorgaan maatregelen instellen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Het nemen van maatregelen ter bevordering van het openbaar vervoer.
- De aanleg van een rondweg. Deze zorgt voor een toename van de concentratie langs de rondweg, maar zorgt voor een afname voor de bewoners van de dorpskern.
- De aanleg van een industrieterrein waarbij vanwege het extra verkeer op aan- en afvoerwegen wordt besloten tot extra doorstromingsmaatregelen.
- Het verbeteren van de doorstroming van verkeer, het verminderen van (vracht)verkeer, de stedelijke distributie, of afscherming van verkeer.
- De bouw van een transferium, waardoor de verkeersintensiteit van de binnenstad afneemt, gevolgd door de aanleg van een route voor hoogwaardig openbaar vervoer.
- Het zorgen voor een voldoende voorzieningenniveau kan tot gevolg hebben dat minder vervoersbewegingen nodig zijn.
- Het verminderen van emissies van woningen door het aanleggen van stadsverwarming.
- Het creëren van een betere verkeersstructuur in een herstructureringsgebied in een

<sup>87</sup> Artikel 5.2, lid 3 Wet Milieubeheer

<sup>88</sup> Meetregeling luchtkwaliteit 2005. Ministerie van VROM, Staatscourant 2005, nr. 142, p. 11.

<sup>89</sup> Staatscourant 2006, nr. 53, p. 21.

<sup>90</sup> Artikel 7, derde lid Regeling Saldering Luchtkwaliteit 2005

<sup>91</sup> In de praktijk zal het meestal gaan om overschrijding van de daggemiddelde norm voor fijn stof. In gebieden langs drukke wegen kan het ook gaan om overschrijding van grenswaarden voor NO<sub>2</sub> of de jaargemiddelde norm voor fijn stof.

binnenstad.

Rondom het onderwerp salderen zijn criteria opgesteld, die betrekking hebben op vereisten rondom inhoud, plaats en tijd. Deze voorschriften zien op het tot stand komen van een besluit dat op transparante wijze weergeeft wat de effecten zijn van een nieuwe ontwikkeling, welke maatregelen worden getroffen en wat daarvan de gevolgen zijn voor de verbetering van de luchtkwaliteit.

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze regeling zal plaats vinden door de VROM inspectie, die zal kunnen adviseren over de kwaliteit van de onderbouwing van een besluit. Criteria waar bestuursorganen rekening mee dienen te houden zijn:

- De salderingsmogelijkheid geldt alleen voor grenswaarden met betrekking tot dezelfde stof. Een verslechtering voor  $PM_{10}$  mag bijvoorbeeld niet worden gecompenseerd door een verbetering voor  $NO_2$  en omgekeerd.
- De gevolgen van een nieuwe ontwikkeling worden bepaald aan de hand van de autonome situatie. Dat is de situatie zoals die zou zijn zonder de nieuwe ontwikkeling. Aangezien de nieuwe ontwikkeling veelal zal plaats vinden in de toekomst, zal deze ook dienen te worden gerelateerd aan de autonome situatie zoals die zich in de toekomst aandient.
- Het is van belang dat het gebied waar de effecten van een nieuwe ontwikkeling zich voordoen worden vastgesteld. De effecten van een nieuwe ontwikkeling kunnen zich voordoen bij de verplaatsing van een bedrijf naar een geheel andere locatie, mogelijk zelfs naar een andere gemeente. Ook kan het zijn dat een nieuw regionaal bedrijventerrein dient ter vervanging van oudere en kleinere bedrijventerreinen in een grotere regio dan alleen de agglomeratie.
- Maatregelen die dienen als compensatie voor een verslechtering dienen niet te ver in de tijd uiteen te liggen.
- Het aantal blootgestelden kan een belangrijke rol spelen bij de verbetering. Een verbetering van  $1 \mu g/m^3$  in een gebied waar zich mensen bevinden zal zwaarder kunnen wegen dan een verbetering van  $1 \mu g/m^3$  in een gebied zonder blootgestelden. De verbetering van de concentratie kan dan globaal worden aangegeven en nader worden ingevuld aan de hand van de reductie van de emissies of de vermindering van het aantal voertuigbewegingen.
- Belangrijk voor de uitvoeringspraktijk is de vraag in welke mate reeds genomen maatregelen als verbetering mogen worden meegenomen.
- De motiveringseisen van het desbetreffende bestuursorgaan zijn met name gericht op het voldoen aan de criteria en op het tot stand komen van een goed gemotiveerd en helder onderbouwd besluit. Dat blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

## 4.5 WET LUCHTKWALITEIT

### 4.5.1 Inleiding

Het Besluit luchtkwaliteit 2005, zoals is beschreven in de vorige paragraaf, heeft nog geen wettelijke grondslag. Dit is echter wel een voorwaarde bij het implementeren van de Europese luchtkwaliteitseisen. Vandaar dat men hoofdstuk 5 titel 2 uit de Wet milieubeheer heeft veranderd.<sup>92</sup> Deze nieuwe titel 2 wordt aangeduid als de 'Wet luchtkwaliteit' en vervangt het Besluit luchtkwaliteit 2005. In deze paragraaf over de Wet Luchtkwaliteit zal de aanzet tot de wijziging worden besproken voordat de nieuwe elementen in deze wet worden aangestipt.

### 4.5.2 Aanleiding

De aanleiding daartoe is de maatschappelijke discussie die ontstond als gevolg van de directe koppeling tussen ruimtelijke ordeningsprojecten en luchtkwaliteit. De directe koppeling had tot gevolg dat veel geplande (en als noodzakelijk of gewenst ervaren) projecten geen doorgang konden vinden in overschrijdingsgebieden. Bovendien moest voor ieder klein project met betrekking tot luchtkwaliteit een uitgebreide toets gedaan worden. Met de nieuwe 'Wet luchtkwaliteit' en bijbehorende bepalingen en hulpmiddelen, wil de overheid zowel de verbetering van de luchtkwaliteit bewerkstelligen als ook de gewenste ontwikkelingen in ruimtelijke ordening doorgang laten vinden.

### 4.5.3 Niet in Betekenende Mate<sup>93</sup>

De directe koppeling is in de nieuwe wet gewijzigd in een zogenaamde flexibele koppeling. Dit houdt in dat een deel van de bouwprojecten niet getoetst hoeft te worden aan de grenswaarden. Het gaat dan om zogenaamde projecten die niet of nauwelijks invloed hebben op de luchtkwaliteit. Hiervoor is het begrip 'niet in betekenende mate' in het leven geroepen.

In de algemene maatregel van bestuur 'Niet in betekenende mate' (Besluit NIBM) en de ministeriële regeling NIBM (Regeling NIBM) zijn de uitvoeringsregels vastgelegd die betrekking hebben op het begrip NIBM. In de Regeling NIBM is een lijst met categorieën van gevallen opgenomen die niet in betekende mate bijdragen aan de luchtverontreiniging. Men kan denken aan inrichtingen, kantoor- en woningbouwlocaties. Deze gevallen kunnen zonder toetsing aan de grenswaarden voor het aspect luchtkwaliteit uitgevoerd worden. Voordat het Besluit NIBM doorgang kon vinden, moest de Europese Commissie instemmen met het Nederlandse verzoek tot uitstel voor het voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen.<sup>94</sup> Na verlening van derogatie is de definitie van NIBM verschoven van 1% naar 3% van de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>.

### 4.5.4 Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Projecten die wel 'in betekenende mate' bijdragen worden opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL).<sup>95</sup> Het NSL is erop gericht om overal de Europese grenswaarden te bewerkstelligen. Daartoe is een pakket aan maatregelen opgenomen in het NSL. Dit betreft zowel generieke rijksmaatregelen als locatiespecifieke

<sup>92</sup> Staatsblad 2007, nr. 434.

<sup>93</sup> InfoMil informeert overheden over milieubeleid.

<http://www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&ItmIdt=29735&SitIdt=111&VarIdt=82> (www.infomil.nl bij het onderdeel leefomgeving, luchtkwaliteit, wettelijk kader en toelichting).

<sup>94</sup> Grotendeels ingewilligd op dinsdag 7 april 2009 door de Europese Commissie ([http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/1\\_NL\\_ACT.pdf](http://ec.europa.eu/environment/air/quality/legislation/pdf/1_NL_ACT.pdf))

<sup>95</sup> Het NSL is op 1 augustus 2009 actief geworden omdat aan de eis van het instemmen van de derogatie voor de luchtkwaliteitsnormen recentelijk voldaan is.

maatregelen van gemeenten en provincies. Dit pakket maatregelen beoogt alle negatieve effecten van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen ruim en tijdig te compenseren.

In de tijd tot inwerkingtreding van het NSL kan een project doorgang vinden als:

- door het nemen van onlosmakelijk met het project verbonden maatregelen, de luchtkwaliteit verbetert, of
- de luchtkwaliteit niet in betekenende mate (NIBM) verslechtert, of
- projectsaldering wordt toegepast

#### 4.6 CONCLUSIE

Naast de internationale regelgeving heeft Nederland ook haar eigen wetgeving gemaakt. De uiteindelijke nationale wet luchtkwaliteit 2007 heeft vele voorlopers gehad. De materie is in eerste instantie opgenomen in aparte besluiten voor de diverse stoffen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt voor een smogregeling, waarin maatregelen zijn opgenomen om bij een overschrijding van hoge concentraties smog risico's voor de gezondheid te vermijden.

Naar aanleiding van een Europese Kaderrichtlijn is het Besluit luchtkwaliteit 2001 ontstaan. Dit besluit is in de plaats gekomen van de voorgaande Besluiten luchtkwaliteit en werd onderdeel van de Wet milieubeheer. Een voortvloeiend daaruit is een directe koppeling tussen ruimtelijke ordeningsprojecten en de eisen voor luchtkwaliteit. Wanneer uit metingen blijkt dat de eisen voor luchtkwaliteit worden overschreden, dienen bestuursorganen een luchtkwaliteitsplan op te stellen. Hierin staat hoe en wanneer men de luchtkwaliteit op het niveau van de grenswaarde krijgt.

De invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 heeft grote gevolgen gehad. In diverse rechterlijke uitspraken zijn ruim veertig vergunningen voor bestemmingsplannen en bouwprojecten afgewezen vanwege een strijdigheid met het Besluit Luchtkwaliteit. Voorbeelden zijn vertragingen of afstel van de aanleg van wegen, bedrijfsgebouwen en een stadion. Er ontstond een groot economisch- en maatschappelijk nadeel voor zowel de betrokken bedrijven, werknemers en inwoners. Tevens moest een extra inspanning worden verricht door de magistratuur en de overheidsorganen.

Het besluit Luchtkwaliteit 2001 is gewijzigd in 2005 om de negatieve gevolgen tegen te gaan. De veranderingen bestaan uit een saldobenadering voor bouwplannen, het buiten beschouwing laten van het niet-schadelijk natuurlijk deel van fijn stof en het niet langer van toepassing verklaring van het standstillbeginsel in de Wet Milieubeheer.

Uiteindelijk is men gekomen tot de Wet luchtkwaliteit 2007. De grote wijziging die is aangebracht bestaat uit de vervanging van de directe koppeling in een flexibele koppeling. Projecten, die niet of nauwelijks invloed hebben op de luchtkwaliteit, hoeven niet te worden getoetst aan de eisen. Projecten die wel degelijk invloed hebben op de luchtkwaliteit worden opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, die maatregelen neemt om de luchtkwaliteit binnen de gestelde grenswaarden te krijgen. De totstandkoming van de Wet Luchtkwaliteit heeft geleid tot het resultaat dat men in minder beroepsprocedures tegen bepaalde projecten zich kan beroepen op luchtkwaliteitseisen.



## HOOFDSTUK 5 EUROPESE DIFFERENTIATIE

### 5.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk gemaakt hoe Nederland de EU-regels heeft geïmplementeerd in de eigen regelgeving en heeft toegepast in de praktijk. In dit hoofdstuk zal nagegaan worden hoe de andere EU-partners met de implementatie van deze voorschriften in 2001 zijn omgegaan. De vraag in hoeverre er grote verschillen zijn te ontdekken in vergelijking met de Nederlandse wijze zal daarbij de boventoon voeren. De differentiatie in het implementeren zal tot uiting worden gebracht in diverse onderdelen zoals meetmethoden en beleidsintegratie. In paragraaf 5.3 zullen de juridische gevolgen van de implementatie onder de loep worden. Met name zal het verschil in de hoeveelheid jurisprudentie in Nederland in relatie tot die in andere EU-landen worden belicht.

### 5.2 DIFFERENTIATIE IN HET IMPLEMENTEREN

#### 5.2.1 Inleiding

De Raad van State merkte op over Europese wetgeving: “uniforme EG-regels moeten in verschillende juridische culturen worden geïmplementeerd en zullen daardoor in verschillende lidstaten verschillend kunnen uitwerken”.<sup>96</sup> Deze opmerking bleek na grondig onderzoek slechts een understatement te zijn. De verscheidenheid in interpretatie van de Europese reglementen, beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn in de afzonderlijke lidstaten groot te noemen. De verschillen in implementatie tussen Nederland en andere Europese lidstaten worden weergegeven in de onderstaande deelparagrafen.

#### 5.2.2 Strikte toepassing van normen<sup>97</sup>

Het eerste belangrijke verschil tussen landen in de implementatie van de Europese regelgeving is dat Nederland de regelgeving naar de letter heeft geïmplementeerd. Dit betekent dat er bij de vergunningverlening een scherpe grens wordt getrokken tussen plannen die leiden tot net wel of net niet voldoen aan de grenswaarden. In sommige andere landen is de implementatie minder strikt uitgevoerd.

In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geldt bijvoorbeeld dat het voldoen aan een (toekomstige) grenswaarde één van de belangen is die wordt meegewogen in het al dan niet verlenen van een vergunning. De grenswaarde kan ondergeschikt worden gemaakt aan andere maatschappelijke belangen. Hoewel in Duitsland de grenswaarden wel strikt worden gehanteerd, zijn de consequenties die voortvloeien uit een dreigende overschrijding minder vergaand dan in Nederland.

In België wordt met de grenswaarden rekening gehouden bij vergunningverlening. Bij andere projecten wordt niet aan (toekomstige) grenswaarden getoetst. In Duitsland moeten grenswaarden bij vergunningverlening aan bedrijven in acht genomen worden, maar de normen fungeren niet als absoluut criterium. Bij andere vergunningen is doorslaggevend dat het halen van de grenswaarden niet onmogelijk wordt, maar is er geen verplichting dit aan te tonen. Oostenrijk weegt het voldoen aan de normen af tegen andere maatschappelijke normen.

<sup>96</sup> Raad van state, *Jaarverslag 2004*, p. 25.

<sup>97</sup> Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p.29.

Verschillen in implementatie van de richtlijnen zijn geconstateerd op nagenoeg alle aspecten. Oostenrijk hanteert normen die strenger zijn dan de richtlijnen voorschrijven, in het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden de normen voor NO<sub>2</sub> eerder van kracht dan bepaald in de richtlijn; Zweden heeft meer grenswaarden dan uit de richtlijnen voortvloeien en Frankrijk hanteert de plandrempels als grenswaarden.

Kortom, er kan gesteld worden dat in diverse landen alleen plannen met potentieel ingrijpende effecten aan een toets worden onderworpen, terwijl Nederland strengere voorwaarden hanteert.

### 5.2.3 Metingen

Het meten van de hoeveelheid aerosol in de atmosfeer wordt in lang niet alle lidstaten van de EU consistent uitgevoerd. Zowel in de wijze van het meten als in de berekening ervan zijn diverse onvolkomenheden aan te wijzen

Allereerst wordt de luchtkwaliteit in Nederland vastgesteld met een hoge mate van detail door naast de voorgeschreven metingen ook ruimtelijk gedetailleerde modelberekeningen te gebruiken. Dit leidt tot het constateren van relatief veel knelpunten langs wegen in vooral stedelijk gebied. Nederland gebruikt als een van de weinige landen een modelinstrumentarium met een hoog ruimtelijk oplossend vermogen voor het analyseren van en rapporteren over de luchtkwaliteit. Een beperkt aantal EU-landen gebruikt modellen, de meeste landen gebruiken echter alleen metingen.

De meeste gebruikte instrumenten blijken een systematische fout te maken. Dit komt onder andere door de verdamping van semi-vluchtige deeltjes tijdens de monsterneming. Een aantal andere landen volgt de aanwijzing van de Europese Commissie en hanteert een factor van 1,3. Nederland heeft op basis van deze bevindingen de meetresultaten van de fijnstofmetingen met een factor 1,33 verhoogd. De meeste landen passen een lagere of geen correctiefactor toe. Alleen België hanteert hogere correctiefactoren. Dit is meestal gebaseerd op eigen onderzoek, alhoewel het voor een aantal landen niet duidelijk is waar de waarde van de correctiefactor op is gebaseerd.<sup>98</sup> Een derde opmerkelijk punt wat een verschil kan opleveren in de meetresultaten is de vraag waar er gemeten wordt. Maar weinig landen berekenen de luchtkwaliteit tot op straatniveau voor de rapportage aan de Europese Commissie: dat zijn Denemarken, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden.<sup>99</sup> Aangezien uit de metingen blijkt dat de meeste overschrijdingen zich op straatniveau voordoen zal daarom in de landen die niet tot op straatniveau modelleren – en dat zijn dus de meeste – het aantal knelpunten mogelijk onderschat worden. Op straatniveau zullen de uitkomsten aanmerkelijk hoger uitvallen, waardoor een discrepantie van de uitkomsten kan optreden in de diverse lidstaten. Dit blijkt uit de volgende tabel. Het is goed zichtbaar dat de uitkomsten van de metingen op straatniveau beduidend hoger uitvallen in vergelijking met regionale metingen of die met een stadsachtergrond.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Buijsman E, De Leeuw F, *PM10 measurement results and correction factors in AIRBASE, ETC/ACC Technical Paper 2004/4*, European Topic Centre on Air and Climate Change, Bilthoven, 2004.

<sup>99</sup> Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 27.

<sup>100</sup> Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 16, tabel 2.1.

Stationstype	Fijn stof (PM <sub>10</sub> )				Stikstofdioxide			
	24-uursgemiddelde		jaargemiddelde		1-uursgemiddelde		Jaargemiddelde	
	>GW	>PD	>GW	>PD	>GW	>PD	>GW	>PD
Straat	52	17	19	11	4	0	49	18
Stadsachtergrond	28	10	9	4	1	0	8	1
Regionaal	18	2	2	1	1	0	1	0

Percentage stations in Europa waar in 2002 overschrijdingen zijn gemeten van de grenswaarde (GW) en plandrempeel (PD) voor bescherming van de volksgezondheid, voor fijnstof en stikstofdioxide. De grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide gelden vanaf 2005 en 2010, respectievelijk de plandrempeels hebben betrekking op het jaar 2002.

Door de verschillen in de meetmethodiek die de lidstaten hanteren, treden aanmerkelijke verschillen op in de resultaten in de lidstaten.

#### 5.2.4 Beleidsintegratie

Op welke wijze de luchtkwaliteitsregelgeving is verweven in de nationale regelgeving is vanzelfsprekend tevens van belang in de vergelijking van de implementatie in de verschillende Europese landen. Ook hierbij blijkt dat er grote verschillen zijn.

Nederland heeft een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid. Bij ruimtelijke ordeningsplannen moet worden aangetoond dat en hoe de luchtkwaliteitsnormen zullen worden gehaald. In andere landen is dat doorgaans minder het geval. In diverse landen worden alleen plannen met potentieel ingrijpende effecten aan een toets onderworpen.<sup>101</sup> Het voldoen aan toekomstige luchtkwaliteitsnormen speelt in de meeste landen een belangrijke rol in de vergunningverlening, maar ook andere maatschappelijke belangen worden meegewogen.<sup>102</sup> Daarbij is de luchtkwaliteitsnorm een van de normen in de afweging ten opzichte van o.a. te creëren werkgelegenheid.

### 5.3 DIFFERENTIATIE IN DE JURISPRUDENTIE

#### 5.3.1 Inleiding

De implementatie van de fijn stof regelgeving in de diverse Europese landen, kan een eigen uitwerking hebben in de gevoerde rechtszaken in elke EU-lidstaat. Na de implementatie in Nederland heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanaf de eerste uitspraak in november 2002 tot medio februari 2005 ruim 40 uitspraken gedaan.<sup>103</sup> Het is opvallend dat Nederland al een uitgebreide jurisprudentie heeft op het gebied van het voldoen aan grenswaarden, terwijl dit in andere landen veel beperkter is. In Duitsland en Oostenrijk vinden we ieder één uitspraak van het hoogste rechtsorgaan of het ontbreekt in zijn geheel, zoals in België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.<sup>104</sup> De volgende paragrafen gaan in op deze differentiatie, waarbij de diverse elementen waardoor deze verschillen optreden worden aangegeven.

<sup>101</sup> E. Buijsman, J.P. Beck, L. van Bree, e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005, p. 27.

<sup>102</sup> Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 29.

<sup>103</sup> In bijlage IV wordt weergegeven welk type plan wel of niet is vernietigd is door de rechter en waar het gesitueerd is in Nederland.

<sup>104</sup> Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 30-31.

### 5.3.2 Juridische mogelijkheden<sup>105</sup>

De vele uitspraken in Nederland ten opzichte van het kleine aantal uitspraken in andere EU-lidstaten worden tevens veroorzaakt door onderlinge bestuurlijke- en juridische verschillen. Een reden is de mate van juridische mogelijkheden voor particulieren en milieugroepen om in bezwaar te gaan of beroep bij de rechter in te stellen. Terwijl het in een groot aantal landen, zoals Vlaanderen, Zweden, Groot-Brittannië en ook Nederland, voldoende is dat een appelland door een besluit in zijn belangen wordt geraakt, dus belanghebbende is, zijn het Duitse en het Oostenrijkse recht aanzienlijk strenger. Het Duitse en Oostenrijkse recht vereisen dat de appelland een subjectief recht aanvoert dat door overheidshandelen mogelijkerwijs in het gedrang komt. Bijvoorbeeld een eigendomsrecht dat rechtstreeks beperkt wordt. Het overheidsbesluit wordt vervolgens ook alleen getoetst voor zover dat recht aan de orde is.<sup>106</sup> Zo hebben bijvoorbeeld alle normen uit het natuurbeschermingsrecht niet tot doelstelling individuen te beschermen, maar dienen deze normen uitsluitend het algemeen belang. Particulieren kunnen daarom uit het natuurbeschermingsrecht geen rechten afleiden en zich daar ook niet op beroepen. Milieuorganisaties, hadden tot voor kort, afgezien van uitzonderingen in het natuurbeschermingsrecht, in het geheel geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden.

In Nederland heeft het instellen van de koppeling van de luchtkwaliteitsnormen met ander beleid het gevolg dat de aanvrager van een vergunning moet aantonen hoe aan de grenswaarden wordt voldaan. In andere landen moet degene die bezwaar maakt tegen een aanvraag aantonen dat realisatie van het plan zal leiden tot overschrijding van grenswaarden. Dit verschil in de procesmogelijkheden is een van de oorzaken die geleid heeft tot het grote aantal uitspraken in Nederland.

### 5.3.3 Blootstelling

In de EU-landen zijn de grenswaarden in principe overal op het grondgebied van toepassing. Daarbij horen ruimtelijke ordeningsplannen die geen effect hebben op de luchtkwaliteit, maar wel op het aantal blootgestelde mensen. Ook daarbij dient rekening te worden gehouden met de grenswaarden. Voorbeelden hiervan zijn stedelijke 'inbreiding' of herstructurering. De Raad van State heeft in een aantal gevallen uitgesproken dat de normen voor bescherming van de gezondheid overal in Nederland in acht moeten worden genomen, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling plaats vindt.<sup>107</sup>

In de meeste andere EU-landen is dit laatste niet het geval. In Duitsland en Oostenrijk wordt de richtlijn zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen geregeld gedurende langere tijd verblijven.<sup>108</sup> Ook al is Europeesrechtelijk duidelijk dat overal aan de luchtkwaliteitseisen moet worden voldaan, de vraag of dat het geval is, is in Oostenrijk en Duitsland volstrekt irrelevant en wordt ook niet gesteld.<sup>109</sup> Dat zijn in de praktijk locaties waar een potentiële klager woont of zich permanent ophoudt. Duidelijk is dat de Europese regelgeving van fijn stof ruimte laat voor een verschillende interpretatie op nationaal niveau.

<sup>105</sup> VROM-raad, *Brussels lof - Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Advies 066, 2008, p. 39.

<sup>106</sup> Dit wordt ook wel bestuursrechtelijk relativiteitsvereiste of Schutznormtheorie genoemd.

<sup>107</sup> Raad van State, 11 oktober 2006, LJN BA5892, zaaknummer 200508162/1.

<sup>108</sup> Koelemeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 40.

<sup>109</sup> Koch, H.-J., *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, Neue zeitschrift für verwaltungsrecht nr. 29, 2007, p. 369 e.v.

### 5.3.4 Kosten- en tijdsaspect <sup>110</sup>

Een verder aandachtspunt is de langere doorlooptijd van de rechtszaken in vele andere landen. Zo kent het administratief beroep in Duitsland drie instanties. Het kan vele jaren duren totdat een zaak helemaal uitgeprocedeerd is, indien gebruik wordt gemaakt van alle instanties. In milieurechtelijke zaken in Nederland beslist de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, in de regel uiterlijk één jaar nadat een besluit is genomen. In Vlaanderen lijkt de proceduretijd nog langer dan in Duitsland en werd dit aangegeven als een van de belangrijkste redenen waarom Vlaamse milieuorganisaties slechts uiterst zelden een beroep op de rechter doen, hoewel ze juridisch daarvoor dezelfde ruime mogelijkheden hebben als organisaties in andere landen, zoals Nederland.

In Groot-Brittannië is het niet de lange proceduretijd, maar lijken het de hoge kosten te zijn die particulieren en organisaties weerhouden een beroep te doen op de administratieve rechter. Door de ingevoerde beleidskoppeling in Nederland zullen in andere landen waar de bewijslast en daarmee ook de kosten van onderzoek liggen bij de bezwaarmaker. Wellicht vormt dit een praktische barrière om bezwaar of beroep aan te tekenen.

### 5.3.5 Gewoonten en cultuurverschillen <sup>111</sup>

Maatschappelijke gewoonten en cultuurverschillen spelen eveneens een rol. In België bijvoorbeeld is de toegang tot de rechter even ruim geregeld als in Nederland. In vergelijking met Nederland is wordt in België minder vaak om een uitspraak van de rechter gevraagd in milieuzaken. Dit is gewoon veel minder in beeld bij milieuorganisaties en belanghebbenden, dan in Nederland. Ook de Nederlandse cijfers tonen aan dat culturele factoren belangrijk zijn. Zo is het aantal door organisaties ingestelde beroepen in milieuzaken in Nederland bijvoorbeeld sinds 2002, na de moord op Fortuyn door een milieurechtelijke activist, met ongeveer de helft terug gegaan.

### 5.3.6 Keuzeruimte

Tot slot mogen feitelijke verschillen tussen de EU-lidstaten optreden volgens de spelregels van de EU. Het uitgangspunt van de Europese Unie is dat in elke lidstaat handhaving plaatsvindt. Lidstaten hebben wel ruimte qua vorm en middelen voor de implementatie van de in de richtlijnen gestelde normen en de daarop gerichte handhavingsmechanismen.<sup>112</sup> Het is ook verwoord als volgt: De keuzeruimte die Nederland is gelaten, betreft de gehele invulling van de luchtkwaliteitsregelgeving, de manier waarop aan de normen moet worden voldaan.<sup>113</sup> Richtlijnen vragen om omzetting in nationale regelgeving, waarbij letterlijke overname niet is vereist. Het is lidstaten toegestaan hun eigen rechts- en wetsystematiek, begrippen en terminologie te gebruiken. Daarbij is uiteraard wel van belang dat de nationale juridische context de toepassing van de richtlijn voldoende waarborgt.<sup>114</sup> Ondanks dat er verschillen mogen ontstaan in de handhaving, kunnen deze verschillen wel degelijk een bijdrage hebben geleverd aan het feit dat in Nederland een groter aantal rechtszaken is gevoerd in vergelijking met andere EU-lidstaten.

<sup>110</sup> VROM-raad, *Brussels lof - Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Advies 066, 2008, p. 41.

<sup>111</sup> VROM-raad, *Brussels lof - Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Advies 066, 2008, p. 41.

<sup>112</sup> Art. 249 EG-verdrag

<sup>113</sup> Adriaanse P.C. e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, Universiteit Leiden/Universiteit Utrecht, Den Haag, 2008, p. 176.

<sup>114</sup> Veltkamp B. M., *Implementatie van EG-milieurichtlijnen* (diss. UvA), Deventer, 1998, p. 40-41 en J.W. van de Gronden J.W., *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer, 1998, p. 77.

## 5.4 CONCLUSIE

In de wijze waarop de Europese richtlijnen door de EU-lidstaten zijn geïmplementeerd blijken grote verschillen te bestaan. Deze differentiatie in het implementeren komt naar voren in meerdere facetten.<sup>115</sup> Nederland hanteert strenge voorwaarden in vergelijking met andere EU-lidstaten. Veel landen toetsen in tegenstelling tot Nederland alleen plannen met potentieel ingrijpende effecten. In veel EU-landen is het voldoen aan de grenswaarden niet van doorslaggevend belang, terwijl dat in Nederland wel het geval is. Grote verschillen bestaan tevens over de wijze waarop de fijn stof metingen worden uitgevoerd in de diverse EU-lidstaten. Dit is een belangrijk element aangezien de meetresultaten de basis vormen voor het wel- of niet voldoen aan de grenswaarden. Verder heeft Nederland een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid, met als gevolg dat de aanvrager van de vergunning moet aantonen dat wordt voldaan aan de eisen omtrent fijn stof.

Nederland heeft naar aanleiding van de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 een grote hoeveelheid jurisprudentie tot stand gebracht in relatie tot die van andere EU-landen. Een reden is dat de mogelijkheden om een bezwaar- of beroep aan te tekenen kunnen verschillen per lidstaat. Bovendien worden in tegenstelling tot de meeste andere EU-landen in Nederland de grenswaarden overal toepast en niet alleen op die plaatsen waar mensen aan het fijn stof worden blootgesteld. Een andere oorzaak voor het verschil in het aantal rechtszaken is het feit dat de proceduretijd in Nederland vrij kort is. Ook de lagere proceskosten en andere maatschappelijke gewoonten en cultuurverschillen spelen een rol. Ondanks dat EU-lidstaten zelf de keuzeruimte hebben hoe de handhaving wordt geregeld, kunnen de geconstateerde verschillen uit dit hoofdstuk wel een reden zijn voor het grote aantal gevoerde rechtszaken in Nederland omtrent luchtkwaliteit.

---

<sup>115</sup> Een schematische voorstelling van de verschillen is opgenomen in bijlage V.

## HOOFDSTUK 6 EVALUATIE EN AANBEVELINGEN

### 6.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven hoe de implementatie van de Europese richtlijnen is verlopen. In dit hoofdstuk wordt de periode besproken vanaf het Besluit luchtkwaliteit in 2001 tot aan de Wet luchtkwaliteit in 2007. Dit traject is allesbehalve soepel verlopen en heeft negatieve gevolgen met zich meegebracht.<sup>116</sup> De kernvraag die ik hierbij wil stellen is of het Besluit Luchtkwaliteit 2001 weloverwogen is ingevoerd. Dit is van belang om negatieve gevolgen te ondervangen in het kader van het invoeren van soortgelijke toekomstige regelgeving. De onvolkomenheden uit de implementatie van de fijn stof problematiek kunnen daarbij vermeden worden.

In hoeverre de gevolgen van de implementatie voorzien hadden kunnen worden is de grote vraag. Ik zal drie elementen gebruiken om deze vraag te kunnen beantwoorden. Als eerste ga ik aangeven op welke factoren men invloed kon uitoefenen. Vervolgens worden de gebruikte sturingselementen geëvalueerd. En als laatste geef ik weer wat de ambitie van Nederland was bij de invoering van de wetgeving.

### 6.2 INVLOED

Er zijn meerdere factoren die een grote invloed hebben gehad in het wetgevingstraject. Allereerst is er de invloed aan de wetenschappelijke kant die de aanzet heeft gegeven om de wetgeving te ontwikkelen en die ook een rol heeft gespeeld om de gemaakte wetgeving aan te passen. Zoals blijkt uit de bevindingen uit hoofdstuk 2 is een duidelijke correlatie waarneembaar tussen fijn stof en gezondheidseffecten, maar bestaat daarnaast nog vrij veel onzekerheid.<sup>117</sup> Die onzekerheid wordt gekenmerkt door de vraag welke specifieke stoffen verantwoordelijk zijn voor de gezondheidseffecten. Bovendien kan nog niet eenduidig worden weergegeven wat de effecten zijn op langere termijn.<sup>118</sup> Deze wetenschappelijke onzekerheid kwam tot uiting in juridische zin in de aanpassing op het Besluit Luchtkwaliteit door de zeezoutaftrek in te voeren en door de meetresultaten aan te passen met een correctiefactor.<sup>119</sup> De wetenschappelijke onzekerheid was bij de Nederlandse overheid aan het begin van het traject bekend. Dat de wetenschap en daaraan gelieerd de wetgeving nog niet uitgeëvolueerd is op het moment van het Besluit Luchtkwaliteit 2001, was op voorhand te voorzien en hield een groot risico in. Dat het Besluit zelfs strenger is ingevoerd dan hetgeen minimaal werd geëist in de Europese richtlijn, valt de Nederlandse overheid aan te rekenen.

Het probleem wat betreft luchtkwaliteit is in Nederland groter dan in een gemiddeld Europees land. Dat vindt zijn oorzaak in de geografische en demografische samenstelling. Nederland ligt ingeklemd tussen grote industriegebieden in België en Duitsland, waardoor relatief veel verontreinigde lucht vanuit deze landen Nederland binnenkomt. De meetresultaten geven aan dat het merendeel van het fijn stof afkomstig is uit naburige landen of uit natuurlijke bronnen. Wie goed rekent, ziet dat Nederland slechts 15% van de fijn stof concentratie zelf kan beïnvloeden.<sup>120</sup> Omdat dit een maximum betreft kan slechts een deel van dit percentage worden terug gedrongen. Verder heeft Nederland een grote bevolkingsdichtheid, veel industrie en bovenal een groot wagenpark op een relatief klein oppervlak. Nederland heeft tevens als doorvoerland te maken met een grote vervoersstroom naar het buitenland. Er zijn kortom weinig landen die

<sup>116</sup> De negatieve gevolgen n.a.v. de implementatie staat vermeld in paragraaf 4.3.4

<sup>117</sup> De wetenschappelijke onzekerheid is beschreven in paragraaf 2.3.3

<sup>118</sup> Verdere informatie over de onzekerheden van de onderzoeksresultaten zijn reeds beschreven in paragraaf 2.2.3

<sup>119</sup> Meer informatie over zeezoutaftrek in paragraaf 4.4.3. en correctiefactor in paragraaf 5.2.4

<sup>120</sup> De herkomst van fijnstof is weergegeven in paragraaf 2.2.4

vergelijkenderwijs in dezelfde situatie verkeren als Nederland, hooguit enkele regio's zoals het Ruhrgebied, de gebieden rondom Londen en Parijs en Noord-Italië. Door deze redenen zal het voldoen aan de Europese maatstaven van luchtkwaliteit Nederland meer moeite kosten in vergelijking met de gemiddelde EU-lidstaat. Dat de invloed op de luchtkwaliteit in Nederland gering is en de kenmerken van Nederland het extra moeilijk zouden maken om te voldoen aan de voorschriften, waren reeds bekend voor de inwerkingtreding van het Besluit Luchtkwaliteit 2001 en valt de wetgever aan te rekenen.

Was de invloed van de juridische gevolgen te voorspellen ten tijde van het implementeren in 2001? Daar kan bevestigend op worden geantwoord en er zijn verschillende factoren voor aan te merken. Na de implementatie zijn in de bestuursprocedures vele afwijzingen van vergunningen tot stand gekomen. Dit heeft geleid tot het stilleggen van economische ontwikkelingen. Naar mijn mening kan er geen verwijt worden gemaakt richting de magistratuur. De rechter was verplicht om de strenge eisen omtrent luchtkwaliteit en de beleidskoppeling in acht nemen. Verder zijn voor 2001 de verschillen reeds aanwezig in de rechtsgang in de diverse Europese landen. Een voorbeeld van een verschil is de toegang tot de rechter. Deze is in Nederland laagdrempeliger voor de appellante omdat deze sneller tot belanghebbende wordt aangemerkt in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland.<sup>121</sup> De wijze waarop de rechtspraak zou anticiperen op de regelgeving door bovenstaande factoren, was bekend voor de implementatie.

### 6.3 STURING

Wanneer wordt geanalyseerd hoe de sturing heeft plaatsgevonden en hoe deze veranderd is vanaf de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001, zien we het volgende. In eerste instantie is, zoals geschetst in hoofdstuk 5, een strenge toepassing van de normen gebruikt. Zelfs strengere normen werden gehanteerd in het Besluit luchtkwaliteit 2001 dan de door Europa aangedragen normen. Dit kwam vooral tot uiting in de directe koppeling van het luchtkwaliteitsbeleid met andere beleidsterreinen en hoog gestelde eisen aan de metingen. De Raad van State heeft de Nederlandse regelgeving getoetst met als gevolg dat vele ruimtelijke ordeningsprojecten werden vertraagd of afgeblazen. Naarmate dit een probleem begon te vormen kwam de raad zelf met mogelijke oplossingen zoals de salderingsregels en de zeezoutaf trek. Zo ontstond uit 'natuurlijk verloop' een versoepeling omdat de uitkomsten van jurisprudentie deels werden verwerkt in de regelgeving. Het versoepelde Besluit luchtkwaliteit 2005 werd vervolgens weer vervangen door de Wet luchtkwaliteit door de beleidskoppeling los te laten en werd het begrip 'niet in betekende mate' geïntroduceerd. Voorheen werd namelijk elk project getoetst, zelfs wanneer het niet of nauwelijks invloed had op de luchtkwaliteit. Kortom men is begonnen met zeer strikte regelgeving in 2001, die geleidelijk minder streng werd na aanpassingen tot men uitkwam bij de huidige Wet Luchtkwaliteit in 2007.<sup>122</sup>

Door de beleidskoppeling in Nederland moet de aanvrager van de vergunning aantonen hoe zal worden voldaan aan de grenswaarden. In andere EU-landen is deze koppeling niet aanwezig en moet een belanghebbende bezwaar maken tegen het aanvragen van de vergunning. Veel van deze bezwaren moeten bovendien aan eisen voldoen om ontvankelijk te worden verklaard bij de rechter.<sup>123</sup> Dit zorgt ervoor dat in Nederland alles getoetst moet worden, waar dat in bijvoorbeeld Duitsland slechts in een fractie van het geheel wordt gedaan. Aangezien daarnaast elk project in Nederland getoetst diende te worden aan de eisen van de luchtkwaliteit is het niet opmerkelijk dat zoveel projecten niet werden goed bevonden door de bestuursrechter. De ontstane gevolgen van de invoering van het Besluit Luchtkwaliteit 2001 op de bestaande juridische structuur in Nederland waren te voorzien door de wetgever. Dit is later ook min of meer aangegeven door de beleidskoppeling weer los te laten in de Wet Luchtkwaliteit in 2007.

<sup>121</sup> In paragraaf 5.3 zijn de juridische verschillen tussen de lidstaten beschreven.

<sup>122</sup> In hoofdstuk 4 is het juridische traject van het Besluit Luchtkwaliteit 2001 tot aan de Wet Luchtkwaliteit 2007 uiteengezet.

<sup>123</sup> De verschillen in inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn besproken in paragraaf 5.3.2



Europees gezien vind ik het eigenaardig dat in de feitelijke implementatie elk land zijn eigen meetinstituut heeft, een eigen correctiefactor en meetmethodes hanteert. Nederland gebruikt gedetailleerde modelberekeningen en in het geval van mogelijke meetfouten gebruikt Nederland verder een correctiefactor, terwijl andere landen dit zichzelf niet opleggen. Verder meet Nederland op straatniveau, waar de meeste knelpunten zich bevinden.<sup>124</sup> In de situatie dat een EU-lidstaat de metingen uitvoert zonder correctiefactor en niet op straatniveau zullen de uitkomsten enorm verschillen ten opzichte van een land dat deze factoren wel laat meewegen. Nederland maakt het zichzelf daarmee extra moeilijk door het hogere gehalte fijn stof dat al aanwezig is.

#### 6.4 AMBITIE

Nederland heeft een bepaalde ambitie gehad in het implementeren van de Europese richtlijnen in de eigen wetgeving. Dit ambitieniveau komt naar voren in de differentiatie zoals is beschreven in hoofdstuk 5. Daarin blijkt Nederland op vele onderdelen bij de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 de regelgeving het meest strikt toe te passen ten opzichte van de andere EU-landen. De verschillen zijn legio. Dit kan men onder andere afleiden uit de directe koppeling tussen de luchtkwaliteitsnormen en het vergunningstraject. Daarbij wordt elk project ongedacht de grootte of hoedanigheid onderworpen aan de wet. Een ander belangrijk thema in de luchtkwaliteit zijn de metingen, waarin per EU-lidstaat grote verschillen zijn geconstateerd.

Een hoog ambitieniveau valt uiteraard te billijken door de urgentie van het onderwerp, want de gezondheidseffecten zijn ernstig te noemen.<sup>125</sup> Aan de andere kant is er zoveel onzekerheid op het wetenschappelijk gebied dat het lastig is wetgeving hierop te stoelen. Wanneer gekeken wordt naar de mate van invloed die Nederland heeft op het geheel, is de ambitie daarop nauwelijks afgestemd. Naar mijn mening dient de ambitie hoog te zijn naarmate de positieve invloed op de materie navenant hoog blijkt te zijn. Het feit dat Nederland weinig invloed zal hebben op de eigen luchtkwaliteit, is niet in overeenstemming met de hoogte van de mogelijke economische en juridische gevolgen. Het getoonde ambitieniveau van Nederland was derhalve niet reëel te noemen. De mogelijke invloedsfactoren staan in schril contrast met de gebruikte sturingselementen. Deze sturing is na de implementatie terug gebracht in proportie nadat duidelijk werd dat het ambitieniveau te hoog lag. De huidige Wet luchtkwaliteit 2007 komt dan ook meer in de buurt hoe de overige EU-landen hebben geïmplementeerd in 2001. Concluderend kan ik stellen dat Nederland het 'beste jongetje van de klas' wilde zijn bij het implementeren en uitvoeren van Europese regelgeving en daarbij de mogelijke gevolgen niet heeft onderkend.

#### 6.5 AANBEVELINGEN

Op het moment dat Europese recht geïmplementeerd moet worden is het belangrijk om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de desbetreffende lidstaat. Dit is vooral in Nederland van groot belang bij een milieu gerelateerd vraagstuk zoals de luchtkwaliteit. De bevolkingsdichtheid, het grote wagenpark, de omliggende grote industriegebieden van Nederland hebben op de luchtkwaliteit een grote invloed. Deze kenmerken zorgen ervoor dat Nederland meer inspanningen moet verrichten in vergelijking met een gemiddelde EU-lidstaat om te kunnen voldoen aan de fijn stof richtlijnen. Een verantwoordelijkheid ligt hiervoor in Brussel. Bij de implementatie van de richtlijnen kan per land de uitwerking van de implementatie verschillen door de unieke kenmerken van de lidstaat. Mijn aanbeveling in deze is om iedere lidstaat te zien als een individu, met haar eigen kenmerken en eigenschappen. Eventueel kan Europa worden

<sup>124</sup> Zie voor de differentiatie qua metingen in de EU-lidstaten paragraaf 5.2.4.

<sup>125</sup> De gevolgen voor de volksgezondheid zijn verwerkt in paragraaf 2.3.2.

ingedeeld in meerdere gelijkwaardige zones, waarvoor gezamenlijke richtlijnen kunnen gaan gelden in plaats van richtlijnen per lidstaat. Hierbij kan worden gedacht aan een gelijkwaardige aanpak voor de meest ernstige gebieden wat betreft het niveau van luchtkwaliteit zoals Nederland, het Ruhrgebied en Noord-Italië.

De vraag rijst of er een Europees meetlab moet worden ingesteld, waardoor in elk land dezelfde methodes gehanteerd kunnen worden en elke schijn van politieke verwevenheid kan worden vermeden. Met een centraal Europees meetinstituut kan onafhankelijkheid worden gewaarborgd, evenals uniformiteit in de meetmethodes. De meetresultaten zijn namelijk de basis van het wel of niet voldoen aan de Europese maatstaven en dient naar mijn mening vrij te zijn van interpretatieverschillen.

Hoge ambities van de Nederlandse wetgever bij de implementatie van de Europese richtlijnen omtrent fijn stof zijn uiteraard in beginsel te prijzen. Echter is het mijn mening dat eerst gedegen onderzoek moet worden gedaan naar de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse maatschappij. Vooraf was het mogelijk geweest de kansen en bedreigingen voor Nederland te onderzoeken. Hierbij zou men alle mogelijke gevolgen kunnen belichten, zoals de effecten op het juridische-, bestuurlijke-, economische- en het milieuterrein. Wanneer bij elk element de gevolgen in kaart worden gebracht, kan veel beter en weloverwogen een beslissing worden gemaakt over hoe de implementatie plaats kan vinden. Dit had problemen kunnen voorkomen in plaats van maatregelen nemen nadat grote problemen zijn geconstateerd. Indien men dit onderzoek gedaan zou hebben, was men tot de conclusie gekomen dat de risico's te groot zijn om op deze wijze de implementatie uit te voeren. De ambitie kan naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek worden bijgesteld. Indien wetgeving op een nieuw terrein wordt ontwikkeld, raad ik aan de mogelijke gevolgen in kaart te brengen. Zodoende kan met meer beleid wetgeving worden ingevoerd. Zoals een oud spreekwoord luidt: Regeren is vooruitzien.

## HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES

Met fijn stof wordt verwezen naar kleine deeltjes in de atmosfeer, die kunnen verschillen in samenstelling, grootte of herkomst. Fijn stof kan een natuurlijke oorsprong hebben of door menselijk handelen zijn veroorzaakt. Naar aanleiding van wetenschappelijke studies blijkt dat fijn stof een gevaar kan opleveren voor de volksgezondheid. Ondanks dat geen exacte eenduidigheid bestaat over de wetenschappelijke zekerheid, mag uit voorzorg Europese regelgeving worden gemaakt. Na diverse mondiale akkoorden is uiteindelijk een Europese richtlijn ontstaan.

Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in haar eigen wetgeving als het Besluit luchtkwaliteit 2001. Dit is niet onopgemerkt gebleven, want naar aanleiding van deze regelgeving zijn in ruim veertig rechterlijk uitspraken vergunningen voor bestemmingsplannen en bouwprojecten afgewezen. Dit heeft in Nederland een groot economisch- en maatschappelijk nadeel opgeleverd. Om deze negatieve gevolgen te ondervangen is het besluit uit 2001 versoepeld in 2005 door een nieuw element als saldering toe te voegen, het standstillbeginsel buiten beschouwing te laten en niet-schadelijke stoffen niet mee te rekenen. Uiteindelijk zijn de laatste wijzigingen aangebracht bij het realiseren van de Wet luchtkwaliteit in 2007, waarbij een flexibele koppeling werd geïntroduceerd. Projecten, die niet of nauwelijks invloed hebben op de luchtkwaliteit, hoeven niet meer te worden getoetst aan de eisen. Indien de luchtkwaliteit wel aanmerkelijk wordt beïnvloed, wordt het project opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. De negatieve aspecten ten gevolge van het Besluit luchtkwaliteit 2001 komen door de aangebrachte aanpassingen in 2005 en 2007 niet of nauwelijks meer voor.

Elke EU-lidstaat heeft de Europese richtlijn geïmplementeerd. Er blijken echter grote verschillen te bestaan in de implementatie en de uitvoering. De belangrijkste differentiatie wordt gevonden in de wijze waarop een land metingen uitvoert, of er een koppeling wordt toegepast met het ruimtelijk ordeningsbeleid en of strengere voorwaarden worden toegepast dan door Europa wordt opgelegd. Deze redenen tezamen met de gevolgen van specifieke kenmerken van de Nederlandse rechtsstaat hebben er voor gezorgd dat er een groot aantal rechtszaken in Nederland heeft plaatsgevonden.

De formulering van de probleemstelling in deze master thesis is als volgt: *"In hoeverre waren de maatschappelijke- en economische gevolgen naar aanleiding van de implementatie van het Besluit luchtkwaliteit 2001 juridisch beleidsmatig te voorzien?"*

Op deze vraag kan bevestigend worden geantwoord. De maatschappelijke- en economische gevolgen waren, met het in acht nemen van de kennis van voor 2001, te voorzien door de Nederlandse wetgever. De negatieve gevolgen, die voortvloeiden uit de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 zijn de Nederlandse wetgever aan te rekenen. De volgende redenen liggen hieraan ten grondslag:

- De invloed van de wetenschappelijke onzekerheid was bij de Nederlandse overheid aan het begin van het traject bekend. De wetgeving werd gebaseerd op deze wetenschappelijke onzekerheid en daarnaast is het Besluit luchtkwaliteit 2001 nog strenger ingevoerd dan hetgeen minimaal werd geëist in de Europese richtlijn.
- De invloed op de luchtkwaliteit in Nederland is gering en de kenmerken van Nederland maken het extra moeilijk om te voldoen aan de voorschriften.
- Verder zijn voor 2001 de verschillen reeds aanwezig in de rechtsgang in de diverse Europese landen. Een voorbeeld van een verschil is de toegang tot de rechter. De wijze waarop de rechtspraak zou anticiperen op de regelgeving door bovenstaande factoren, was bekend voor de implementatie.
- De gebruikte sturingselementen in Nederland kunnen door de koppeling van de luchtkwaliteitseisen met het ruimtelijk ordeningsbeleid zeer strikt worden opgevat. Een

gevolg is dat de aanvrager van de vergunning moest aantonen hoe zal worden voldaan aan de grenswaarden. Deze wijze van implementatie heeft bijgedragen aan het optreden van de negatieve effecten en hadden voorzien kunnen worden.

- Daarbij wordt in Nederland in tegenstelling tot veel EU-landen op straatniveau gemeten, waar de meeste knelpunten zich bevinden en wordt een correctiefactor gebruikt. Hierdoor vallen de meetresultaten hoger uit.
- Het ambitieniveau van de Nederlandse wetgever komt naar voren bij de invoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001. Nederland heeft de regelgeving, zoals blijkt uit de bovenstaande aandachtspunten, zeer strikt toegepast ten opzichte van de andere EU-landen. Nederland heeft de mate van invloed op de luchtkwaliteit nauwelijks afgestemd op deze ambitie. Om het ambitieniveau te bepalen dient naar mijn mening een afweging te worden gemaakt. Het feit dat Nederland weinig invloed zal hebben op de eigen luchtkwaliteit, is niet in overeenstemming met de wijze van implementeren en de daarbij behorende mogelijke economische- en juridische gevolgen.

Naar aanleiding van de bevindingen in deze master thesis zijn de volgende aanbevelingen naar voren gekomen:

- Om in Europa uniformiteit en onafhankelijkheid in de meetmethodes te waarborgen kan een Europees meetlab ingesteld worden.
- Voordat het Besluit luchtkwaliteit 2001 is ingevoerd zijn met name positieve gevolgen voor de luchtkwaliteit aan de orde gekomen. Consequenties naar aanleiding van het invoeren van dit besluit op het juridische-, bestuurlijke en economische vlak waren onderbelicht. Naar mijn mening dient, voordat soortgelijke regelgeving wordt ingevoerd, een volledig onderzoek plaats te vinden naar de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse maatschappij. Het ambitieniveau om de wetgeving in te voeren kan hierop worden gebaseerd.
- Bij de implementatie van de richtlijnen kan per land de uitwerking van de implementatie verschillen door de unieke geografische-, demografische- en juridische kenmerken van de lidstaat. Europa zou zich kunnen toespitsen op de probleemgebieden qua luchtkwaliteit zoals het Ruhrgebied en Noord-Italië. Indien Europa wordt ingedeeld in meerdere gelijkwaardige zones qua luchtkwaliteit, kan hiervoor een gezamenlijke aanpak worden opgesteld. Nader onderzoek is gewenst om de mogelijkheden na te gaan, die hiervoor beschikbaar zijn op Europees niveau.

## LITERATUUR

Adriaanse P.C. e.a., *Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften*, Universiteit Leiden/Universiteit Utrecht, Den Haag, 2008.

Anderson H.R., Atkinson R.W., Peacock J.L., Marston L. and Konstantinou K, Report of a WHO task group, *Meta-analysis of time-series studies and panel studies of Particulate Matter (PM) and Ozone (O<sub>3</sub>)*, World Health Organization, Copenhagen, 2005.

Bennett, G., *Air pollution control in the European Community, Implementation of the EC Directives in the Twelve Member States*. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London, Dordrecht, Boston, 1991.

Brunekreef B., *Relativering fijn-stofnorm vormt bedreiging volksgezondheid - Rookgordijnen rond 'fijn stof'*, 2006.

Buijsman E, Beck J.P, Van Bree L, e.a., *Fijn stof nader bekeken: de stand van zaken in het dossier fijnstof*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven, 2005.

Buijsman E, De Leeuw F, *PM10 measurement results and correction factors in AIRBASE, ETC/ACC Technical Paper 2004/4*, European Topic Centre on Air and Climate Change, Bilthoven, 2004.

Buijsman, E., *Een boekje open over fijn stof*, 2007.

Buringh, E. en Opperhuizen, A. (Editors), *On health risks of ambient PM in the Netherlands - Full Report*, Rijksinstituut voor volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2002.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit*, COM(2001) 245 definitief, Brussel, 2001.

Faure M. en Vos E., *Juridische afbakening van het voorzorgbeginsel: mogelijkheden en grenzen*, Gezondheidsraad, Den Haag, 2003.

Fischer P.H., Brunekreef B., Lebrecht E., *Air pollution related deaths during the 2003 heat wave in the Netherlands*. *Atm Env*, 2004.

Fischer, P.H., Ameling, C.B. and Marra, M. *Air pollution and daily mortality in the Netherlands over the period 1992 – 2002*, RIVM - rapport 630400002, 2005.

Geurts P., *Van probleem naar onderzoek*, Bussum, 1999.

Groot, A.T.J., *Het Nederlandse fijn stof beleid en de effecten van verkeersmaatregelen*, 2001.

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate change 2001*, Third Assessment Report, Genève, 2001.

Knol A.B. en Staatsen B.A.M., *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands, 1980-2020*. Rapport 500029001, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2005.

Koch, H.-J., *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, Neue zeitschrift für verwaltungsrecht nr. 29, 2007.

Koelemeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven, 2005.

Kortmann C.A.J.M., *Constitutioneel recht*, Deventer 2001.

Krijgsheld, *Reduceren gezondheidsrisico's fijn stof: een uitdaging voor Beleid en Onderzoek*; Lucht, nummer 2, juni 1999.

Lemos M, Mohallen SV, Macchione M, Dolhnikoff M, Assuncao JV, Godleski JJ, Saldiva PHN. *Chronic Exposure to Urban Air Pollution Induces Structural Alterations in Murine Pulmonary and Coronary Arteries*. Inhal Toxicol, 2006.

Marchant G.E., en Mossman K.L., *Arbitrary & Capricious: the Precautionary Principle in the European Union Courts*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 2004.

Matthijssen J., and ten Brink H.M., *PM2.5 in the Netherlands - Consequences of the new European air quality standards*, Netherlands Research Program on Particulate Matter, Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP), 2007.

Milieu- en Natuurplanbureau, rapport 500093003, *Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek*, 2006.

Oosterhuis, F.H. en Van der Grijp, N.M., *Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland- De aanpak van milieuveront-reiniging*, Vrije Universiteit, Instituut voor Milieuvraagstukken, 2003.

O'Riordan, T., en Cameron J., *Interpreting the Precautionary Principle*. Cameron May, 1994.

Pieterman R., *Onzekere voorzorg bedreigt rechtszekerheid*, Nederlands Juristenblad, 2006(1), 2-8

Pieterman R., *Weg met het voorzorgbeginsel?*, Nederlands Juristenblad, 2001, 22.

Popper K.R., *Conjectures and refutations*, 1963.

Raffensperger, C. and Tickner, J., *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*, Washington DC: Island Press, 1999.

Scheltema W.M. en Scheltema M., *Gemeenschappelijk recht*, Deventer 2003.

Siegrist M. en Cvetkovich G., *Better Negative than Positive? Evidence of a Bias for Negative Information about Possible Health Dangers*, in: Risk Analysis, 2001, 21 (1).

Spaans, L.A.J. en Michiels, F.C.M.A., *De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2000.

Sunstein C., *Laws of Fear: beyond the precautionary principle*, Cambridge University Press, 2005.

The Zena and Michael A. Wiener Cardiovascular Institute, National Institute of Environmental Health Sciences (NIEHS), *Long-term Air Pollution Exposure and Acceleration of Atherosclerosis and Vascular Inflammation in an Animal Model*, JAMA. 2005.

Van de Gronden J.W. , *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer, 1998.

Van Velthoven, B.C.J., *Recht en efficiëntie*, Deventer 2001.

Van Wijk/ Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag 1999.  
VROM-raad, *Brussels lof - Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*, Advies 066, 2008.

Veltkamp B. M., *Implementatie van EG-milieurichtlijnen* (diss. UvA), Deventer, 1998.

Von Moltke, K., *The Vorsorgeprinzip in West-German environmental policy*, 1987.

## **REGELGEVING**

Kaderrichtlijn 96/62/EG  
Besluit 94/69/EG  
Richtlijn 1996/61/EG  
Richtlijn 1999/30/EG  
Richtlijn 2001/81 EG  
Richtlijn 80/779 EEG van de Raad  
Richtlijn 89/458/EEG  
Richtlijn 91/441/EEG  
Art. 249 EG-verdrag  
Verordening nr. 3093/94/EG  
Klimaatverdrag: UNFCCC (1992),  
Meetregeling luchtkwaliteit 2005  
Raad van state, *Jaarverslag 2004*.  
Staatsblad 1986. nr. 78, 1-6.  
Staatsblad 1997, nrs. 457, 458 en 459.  
Staatsblad 2005, nr. 316 en 398.  
Staatsblad 2007, nr. 434.  
Staatscourant 2006, nr. 53, p. 21.  
Tweede Kamer 1983-1984, 18 100, nrs. 1-2.  
Tweede Kamer 1984-1985, 18 605, nrs. 1-2.  
Jurisprudentie: zie lijst in bijlage III

## **WEBSITES**

[www.eu-milieubeleid.nl](http://www.eu-milieubeleid.nl)  
[www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)  
[www.infomil.nl/](http://www.infomil.nl/)  
[www.mnp.nl/nl/dossiers/fijn\\_stof/index.html](http://www.mnp.nl/nl/dossiers/fijn_stof/index.html)  
[www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)  
[www.mnp.nl](http://www.mnp.nl)  
[www.lml.rivm.nl/](http://www.lml.rivm.nl/)  
[ec.europa.eu/environment/air/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm)  
[eur-lex.europa.eu/](http://eur-lex.europa.eu/)  
[www.pbl.nl/nl/dossiers/fijn-stof/index.html](http://www.pbl.nl/nl/dossiers/fijn-stof/index.html)  
[www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)  
[www.regering.nl/Onderwerpen/Ruimte\\_en\\_natuur/Klimaatbeleid](http://www.regering.nl/Onderwerpen/Ruimte_en_natuur/Klimaatbeleid)  
[europa.eu/index\\_nl.htm](http://europa.eu/index_nl.htm)  
[www.milieuloket.nl](http://www.milieuloket.nl)  
[www.regering.nl](http://www.regering.nl)  
[www.eu-milieubeleid.nl](http://www.eu-milieubeleid.nl)  
[www.uu.nl](http://www.uu.nl)  
[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)  
[www.milieuloket.nl](http://www.milieuloket.nl)



## **BIJLAGEN**

### **Bijlage I**

De grenswaarden uit de Europese richtlijn 1999/30.

Naar deze bijlage wordt verwezen in noot 59 van de master thesis.

### **Bijlage II**

Mogelijkheden van te nemen maatregelen bij een gemeente om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Naar deze bijlage wordt verwezen in noot 81 van de master thesis.

### **Bijlage III**

Een overzicht van de uitspraken van de ABRS waarbij het Besluit luchtkwaliteit 2001 een rol heeft gespeeld.

Naar deze bijlage wordt verwezen in noot 82 van de master thesis.

### **Bijlage IV**

Type plan en locatie bij uitspraken van de ABRS

Naar deze bijlage wordt verwezen in noot 103 van de master thesis.

### **Bijlage V**

Differentiatie in de uitvoering van de Europese richtlijn 1999/30

Naar deze bijlage wordt verwezen in noot 115 van de master thesis.

## BIJLAGE I: De grenswaarden uit de Europese richtlijn 1999/30.

Tabel 6.4.1 bevat een overzicht van de in Richtlijn 1999/30 opgenomen grenswaarden en alarmdrempels. Tabel 6.4.2 bevat de grenswaarden zoals die tot 2005 respectievelijk 2010 nog gelden op grond van de 'oude' Richtlijnen.

Tabel 6.4.1 Grenswaarden, alarmdrempels en data voor realisering van luchtkwaliteitswaarden in de eerste dochterrichtlijn.

	Middelingsperioden	Luchtkwaliteitswaarden	Overschrijdingsmarges	Data voor realisering
<i>Zwavel dioxide</i>				
Uurgrenswaarde (humaan)	1 uur	350 µg/m <sup>3</sup> , overschrijdingen niet meer dan 24 keer per kalenderjaar	150 µg/m <sup>3</sup> (43%), vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2005	1 januari 2005
Daggrenswaarde (humaan)	24 uur	125 µg/m <sup>3</sup> , overschrijdingen niet meer dan 3 keer per kalenderjaar	Geen	1 januari 2005
Grenswaarde (ecosystemen)	kalenderjaar en winter (1 oktober t/m 31 maart)	20 µg/m <sup>3</sup>	Geen	19 juli 2001
Alarmdrempel	3 opeenvolgende uren gemeten op een gebied van 100 km <sup>2</sup> of een gehele agglomeratie	500 µg/m <sup>3</sup>	-	-
<i>Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>)</i>				
Uurgrenswaarde (humaan)	1 uur	350 µg/m <sup>3</sup> NO <sub>2</sub> , overschrijdingen niet meer dan 18 keer per jaar	50%, vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2010	1 januari 2010
Jaargrenswaarde (humaan)	Kalenderjaar	40 µg/m <sup>3</sup> NO <sub>2</sub>	50%, vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2010	1 januari 2010
Jaargrenswaarde (ecosystemen)	Kalenderjaar	30 µg/m <sup>3</sup>	Geen	19 juli 2001
Alarmdrempel	3 opeenvolgende uren gemeten op een gebied van 100 km <sup>2</sup> of een gehele agglomeratie	400 µg/m <sup>3</sup>	-	-
	Middelingsperioden	Luchtkwaliteitswaarden	Overschrijdingsmarges	Data van realisering
<i>Zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>)</i>				
<i>Fase 1</i>				
Daggrenswaarde (humaan)	24 uur	50 µg/m <sup>3</sup> PM <sub>10</sub> , overschrijdingen niet meer dan 35 keer per kalenderjaar	50%, vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2005	1 januari 2005
Jaargrenswaarde (humaan)	kalenderjaar	40 µg/m <sup>3</sup> PM <sub>10</sub>	20%, vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2005	1 januari 2005

<i>Fase 2*</i>				
Daggrenswaarde (humaan)	24 uur	50 µg/m <sup>3</sup> PM10, overschrijdingen niet meer dan 7 keer per kalenderjaar	Nader vast te stellen aan de hand van monitoringsgegevens, vergelijkbaar met die in fase 1	1 januari 2010
Jaargrenswaarde (humaan)	kalenderjaar	20 µg/m <sup>3</sup> PM10	50% vanaf 01.01.2005 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2010	1 januari 2010
<i>Lood</i>				
Jaargrenswaarde (humaan)	kalenderjaar	0,5 µg/m <sup>3</sup>	100%, vanaf 01.01.2001 met een jaarlijks gelijk percentage afnemend tot 0% op 01.01.2005, of op 01.01.2010 in de directe omgeving van bepaalde puntbronnen, zulks met melding aan de Commissie	1 januari 2005**

\* De opgenomen grenswaarden voor PM10 in fase 2 (vanaf 01.01.2005) zijn van indicatieve aard. Ze zullen met behulp van verdere milieutechnische en humaan-toxicologische inzichten, met het oog op de technische ontwikkelingen en in het licht van de opgedane ervaringen in fase 1, nader worden vastgesteld.

\*\* In de omgeving van bepaalde industriële bronnen op ten gevolge van decennialange industriële activiteiten vervuilde gebieden: 1 januari 2010. Voor 19 juli 2001 dienden de bedoelde gebieden aan de Commissie te worden doorgegeven. In die gevallen geldt overigens vanaf 1 januari 2005 een grenswaarde van 1,0 µg/m<sup>3</sup>.

Tabel 6.4.2 Grenswaarden volgens de 'oude' luchtkwaliteitsrichtlijnen.

Monitoring-eenheden	Grenswaarden (µg/m <sup>3</sup> ) voor			
	zwevende deeltjes (tot 1/1/2005)	zwaveldioxide (tot 1/1/2005)	stikstofdioxide (tot 1/1/2010)	lood (tot 1/1/2005)
Jaar (mediaan van dagwaarden)	80	80 (als concentratie zwevende deeltjes ≤ 40: 120)	-	-
Winter (mediaan van dagwaarden 1/10 – 31/3)	130	130 (als concentratie zwevende deeltjes ≤ 60: 180)	-	-
Jaar (piekwaarden: 98-percentiel van gemiddelde dagwaarden)	250	250 (als concentratie zwevende deeltjes ≤ 150: 350)	-	-
Jaar (piekwaarden: 98-percentiel van gemiddelde uurwaarden)	-	-	200	-
Jaar (gemiddelde)	-	-	-	2

**BIJLAGE II:** Mogelijkheden van te nemen maatregelen bij een gemeente om de luchtkwaliteit te verbeteren.

De oplossingsrichtingen, waarmee probleemsituaties kunnen worden aangepakt zijn:

A.	Verminderen behoefte verplaatsing: het effect is minder en kortere vervoersbewegingen.
B.	Beïnvloeden vervoerwijze keuze: het effect is dat mogelijk ook andere, schonere alternatieven van vervoer worden gekozen.
C.	Beïnvloeden routekeuze: het effect is dat de vervoersbewegingen worden verdeeld over meerdere routes of over minder gevoelige routes.
D.	Beïnvloeden aandeel vrachtverkeer: het effect is mogelijk minder vrachtverkeer, dat sterk vervuילend is.
E.	Beïnvloeden rijgedrag: het effect is dat door sneller doorschakelen en niet te hard te rijden de emissie per voertuig kan worden teruggebracht.
F.	Verminderen uitstoot: het effect is dat door gebruik te maken van alternatieve brandstoffen, verlagen van de snelheid en homogeniseren van het verkeer (voorkomen optrekken afremmen) de emissie per voertuig wordt verminderd.
G.	Weren vervoersstromen: het effect is dat bepaalde vervuilende bronnen, zoals bijvoorbeeld vrachtverkeer, binnen bepaalde gebieden in de gemeente worden geweerd. Dit zouden gebieden in de buurt van scholen, sportvelden of winkelboulevards kunnen zijn.
H.	Communicatie: het effect is dat door betere afstemming tussen betrokken partijen bepaalde maatregelen gemakkelijker geïmplementeerd kunnen worden en dat meer draagvlak voor de maatregelen wordt gevormd.
I.	Beïnvloeden van de overdracht: het effect is dat de luchtverontreiniging hierdoor de kwetsbare gebieden niet bereikt.
J.	Het beschermen van de kwetsbare personen aan de ontvangtzijde.

*Bron:* [http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/nsl-en/bijlagen-handreiking/bijlagen/bijlagen/quick\\_scan\\_van](http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/nsl-en/bijlagen-handreiking/bijlagen/bijlagen/quick_scan_van)

(laatste bezoek op deze site: 16 maart 2010)

InfoMil informeert overheden over milieubeleid. Het is een schakel tussen de beleidsmakers van het ministerie van VROM en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren.

### BIJLAGE III: Overzicht uitspraken Raad van State

Dit is een chronologisch overzicht van uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij het Besluit luchtkwaliteit 2001 een rol heeft gespeeld, tot medio februari 2005.

	LJ nummer	datum uitspraak	activiteit	soort activiteit	beroep gegrond op basis van BLK
1	AE9877	6-11-02	composteerbedrijf Markelo	inrichting	nee
2	AF1722	11-12-02	crematorium Ede	inrichting	nee
3	AF8023	29-4-03	kantoor +lab voor waterbeheer/riolering, Amsterdam	inrichting	nee
4	AH8624	25-6-03	verandering Eemscentrale	inrichting	nee
5	AI0528	22-7-03	bestemmingsplan technologiecentrum Watergraafsmeer	bestemmingsplan	nee
6	AI0175	23-7-03	bestemmingsplan 'Wooneilanden Houthavens'	bestemmingsplan	nee
7	AI1042	13-8-03	uitwerkingsplan 'Look-west', Schipluiden	bestemmingsplan	nee
8	AJ3277	10-9-03	revisie asfaltfabriek/puinbreker Nijmegen	inrichting	nee
9	AL3341	1-10-03	oprichting betonspecie fabriek en -handel, Amsterdam	inrichting	nee
10	AL7623	8-10-03	bestemmingsplan 'N201-zone', Aalsmeer: verlegging N201 en realisatie bedrijventerrein.	wegtracé	nee
11	AN7847	12-11-03	revisie overslagbedrijf Rotterdam	inrichting	nee
12	AN7850	12-11-03	verandering overslagbedrijf, Rotterdam	inrichting	nee
13	AN9714	10-12-03	verandering overslagbedrijf, Rotterdam	inrichting	nee
14	AO0324	17-12-03	nieuwe vergunning voor puinbreker, Zwijndrecht	inrichting	ja
15	AO0357	17-12-03	bestemmingsplan Nijmegen, o.a. aansluiting busbaan en plaatsing stoplichten	bestemmingsplan	nee
16	AO0775	24-12-03	bestemmingsplan Schipluiden	bestemmingsplan	nee
17	AO1624	14-1-04	bestemmingsplan HI Ambacht	bestemmingsplan	nee
18	AO5659	17-3-04	Verbreding A2/A67 Randweg Eindhoven tussen het knooppunt Batadorp en het knooppunt Leenderheide.	wegtracé	nee
19	AO6154	18-3-04	bestemmingsplan bedrijvenpark Hendrik Ido Ambacht	bestemmingsplan	ja

	LJ nummer	datum uitspraak	activiteit	soort activiteit	beroep gegrond op basis van BLK
20	AO7900	21-4-04	revisievergunning opslag bouwstoffen, breker en betonproductie, Zuilen, Utrecht	inrichting	Ja
21	AO8466	22-4-04	aanleg ontsluitingsweg en verbreding bestaande weg naar aanleiding van bestemmingsplan Nieuwerkerk	wegtracé	nee
22	AO9224	12-5-04	A1 Hoevelaken - Barneveld	wegtracé	ja
23	AP1677	11-6-04	bestemmingsplan Stationseiland, Amsterdam	bestemmingsplan	ja
24	AP8259	1-7-04	verandering op- en overslaginrichting Rotterdam	inrichting	nee
25	AP8083	2-7-04	revisievergunning elektriciteitscentrale Buggenum	inrichting	nee
26	AQ3643	21-7-04	bestemmingsplan 'Rijksweg 35-36', Almelo	wegtracé	nee
27	AQ8754	1-9-04	vergunning voor een puinbreker, Noord-Brabant	inrichting	nee
28	AR2181	15-9-04	spitsstrook A2 's-Hertogenbosch-Eindhoven, tussen knooppunt Vught op de A2 en knooppunt Ekkersweijer op de A58	wegtracé	ja
29	AR2528	22-9-04	bestemmingsplan bedrijvenpark HI-Ambacht	bestemmingsplan	ja
30	AR5414	3-11-04	bestemmingsplan "Oostvlietpolder", Leiden	bestemmingsplan	ja
31	AR5085	3-11-04	Streekplan Gelderland 1996, partiële herziening inzake omlegging N831 Hedel (oostelijk deel)	bestemmingsplan	ja
32	AR5834	17-11-04	bestemmingsplan 'N201', Amstelveen	wegtracé	ja
33	AR6726	22-11-04	bestemmingsplan 'Gershwin', Amsterdam. Het plan voorziet in woonruimte en kantoorruimte	bestemmingsplan	ja
34	AR6751	1-12-04	bestemmingsplan 'Hoofdweg/ontsluiting Nesselande', Nieuwerkerk aan den IJssel: aanleg van een ontsluitingsweg ten behoeve van de Rotterdamse wijk Nesselande en de hiertoe benodigde verbreding van de Hoofdweg in Nieuwerkerk aan den IJssel	wegtracé	ja
35	AR7964	16-12-04	uitwerkingsplan 'Ongelijkvloerse kruisingen Middenweg/Rijksweg Noord Geleen en Middenweg/Westelijke Randweg', Sittard-Geleen	wegtracé	ja
36	AR8378	29-12-04	Tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle: heeft betrekking op twee relatief kleine delen van een spoorlijn voor personen- en goederenvervoer tussen Lelystad en Zwolle	wegtracé	nee

	LJ nummer	datum uitspraak	activiteit	soort activiteit	beroep gegrond op basis van BLK
37	AS3208	14-1-05	oprichten en in werking hebben van een betonmortelcentrale, Wieringermeer	inrichting	nee
38	AS3199	19-1-05	bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Kruisstraat II', 's-Hertogenbosch	bestemmingsplan	nee
39	AS3915	26-1-05	PKB: Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam	PKB	nee
40	AS3890	26-1-05	Voetbalstadion bij Prins Clausplein, Den Haag	inrichting	ja
41	AS4717	2-2-05	Op- en overslag bedrijf afvalstoffen, puinbreker, Lochem ( Aalsvoort ong., industrieterrein Aalsvoort-West)	inrichting	nee
42	AS5492	9-2-05	bestemmingsplan 'Stationseiland' Amsterdam	bestemmingsplan	ja
43	AS6214	16-2-05	bestemmingsplan 'Rijksweg 73-Zuid (wegvak H)'	wegtracé	ja
44	AS6209	11-2-05	revisie vee op-, overslag- en transportbedrijf	inrichting	nee

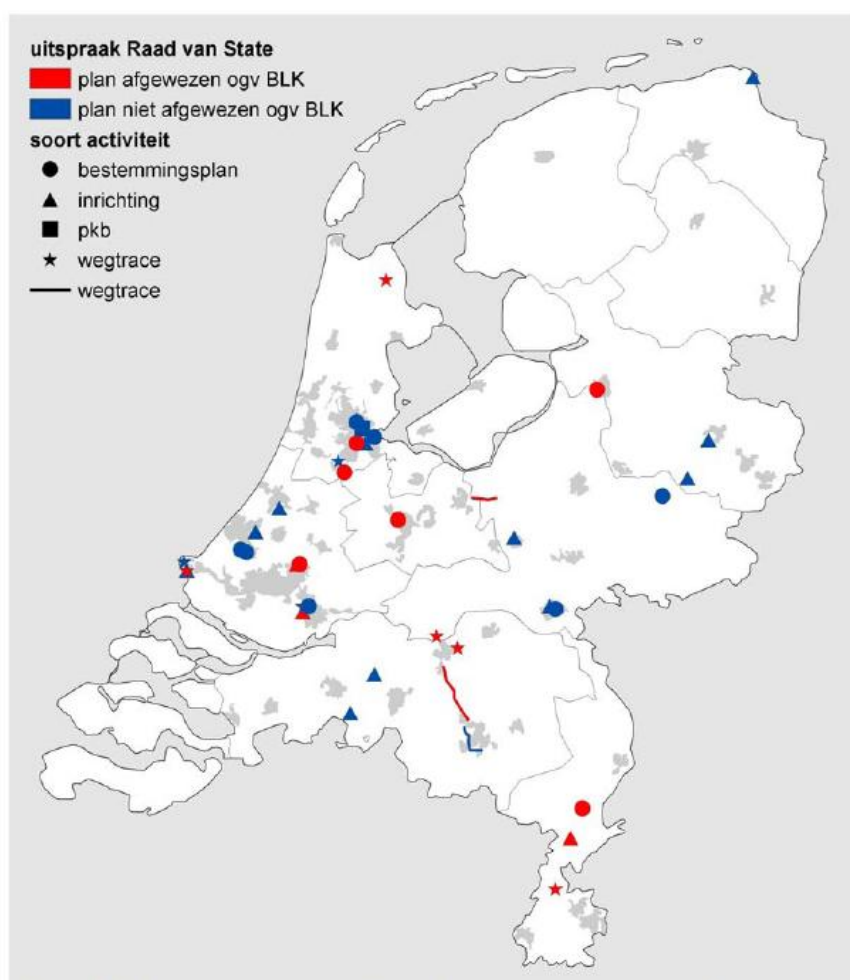
**Bron:**

Koelemeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 43, tabel 1.

## BIJLAGE IV: Type plan en locatie bij uitspraken van de ABRS

Tabel 3.1 Uitspraken van de ABRS waarbij het Besluit luchtkwaliteit (BLK) een rol heeft gespeeld, van november 2002 tot medio februari 2005. Bestemmingsplannen specifiek gericht op wegaanleg zijn opgenomen onder 'wegtracé'. In de tabel zijn alleen plannen als vernietigd aangemerkt, indien ze op grond van het Besluit luchtkwaliteit zijn afgewezen. Overwegingen op andere gronden dan het Besluit luchtkwaliteit kunnen alsnog tot afwijzing geleid hebben. PKB = planologische kernbeslissing.

onderwerp/type plan	totaal	plan vernietigd op basis van BLK	
		nee	ja
inrichting	18	15	3
bestemmingsplan	14	7	7
wegtracé	11	5	6
PKB	1	1	0
<b>totaal</b>	<b>44</b>	<b>28</b>	<b>16</b>



Figuur 3.1. Overzicht van ruimtelijke ordeningsplannen die door de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak) zijn getoetst aan het Besluit luchtkwaliteit (BLK), tot medio februari 2005.

*Bron:* Koelmeijer R.B.A., Backes C.W., Blom W.F., Bouwman A.A., Hammingh P., *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen.*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005, Bilthoven, p. 23 en 24.



## BIJLAGE V: Differentiatie in de uitvoering van de Europese richtlijn 1999/30

Uit onderstaand schema worden onderwerpen benoemd, waaruit blijkt dat Nederland streefde naar een hoog ambitieniveau ten opzichte van andere EU-landen. Hierbij wordt gekeken naar de verschillen ten tijde van de invoering van het Besluit Luchtkwaliteit in 2001.

Onderwerp	Nederland	Andere Eu-landen
Grenswaarden	Een scherpe lijn wordt getrokken: het project voldoet wel of niet aan de grenswaarden.	Met name plannen met potentieel ingrijpende effecten
Periode	Er moet voldaan worden aan huidige- en toekomstige grenswaarden.	Men name toekomstige grenswaarden
Blootstelling	Aan grenswaarden moet worden voldaan ongeacht het feit of er mensen worden blootgesteld.	Voor de meeste landen geldt dit alleen op plaatsen waar mensen geregeld gedurende langere tijd verblijven.
Koppeling	Nederland heeft een wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid	De wettelijke koppeling is niet of nauwelijks ingevoerd in andere EU-lidstaten.
Metingen	Naast de voorgeschreven metingen worden ook ruimtelijk gedetailleerde modelberekeningen gebruikt	De meeste landen gebruiken alleen de voorgeschreven metingen.
Correctiefactor	Nederland gebruikt een correctiefactor van 1,33.	De meeste landen gebruiken geen correctiefactor of een lagere correctiefactor van 1,3.
Waar wordt er gemeten?	Nederland meet op straatniveau.	Maar weinig landen (4) berekenen de luchtkwaliteit tot op straatniveau.