

DE LUCHT



DE AUTEURS

Monique Blokvoort (m.h.blokvoort@kienhuishoving.nl) en Marcel Soppe (m.a.a.soppe@kienhuishoving.nl) zijn als advocaat verbonden aan KienhuisHoving Advocaten en notarissen N.V. te Enschede. Marcel Soppe is tevens redacteur van TOETS.

LUCHTKWALITEITRECHT: VROEGER, NU EN IN DE TOEKOMST BIJNA GEKLAARD?

Het Besluit luchtkwaliteit 2001 leidde aanvankelijk een nogal slapend bestaan. Maar daar is vanaf medio 2004 duidelijk verandering in gekomen. Sindsdien wordt er in de rechtspraak strikt getoetst. Dat is menig groot project noodlottig geworden. Vanaf afgelopen augustus is er een nieuw Besluit luchtkwaliteit 2005. Waarschijnlijk komt daar binnenkort weer nieuwe wetgeving overheen: de Tweede Kamer buigt zich momenteel over een wetsvoorstel terzake. De bedoeling van dit wetsvoorstel is om het de praktijk makkelijker te maken en – in het verlengde daarvan – te voorkomen dat maatschappelijke en bestuurlijk gewenste projecten aan luchtkwaliteitsperikelen bezwijken. Of dat gaat lukken? Een beschouwing over luchtkwaliteitsrecht: de achtergrond, de huidige stand van zaken, en het toekomstperspectief.

Monique Blokvoort & Marcel Soppe

5

De kwaliteit van de lucht houdt de gemoederen in Nederland al weer enige tijd bezig. Vooral overheden en bouwers zijn zich sinds 2004 bewust van het bestaan van de regelgeving over luchtkwaliteit. Sinds dat jaar maken kranten dikwijls melding van bouwprojecten die geen doorgang kunnen vinden of op zijn minst forse vertraging oplopen in verband met de luchtkwaliteit. Daarbij gaat het steeds om (te) hoge gehalten aan stikstofdioxide en/of fijn stof (zwevende deeltjes). Een en ander hangt samen met het Besluit luchtkwaliteit 2001, dat in 2005 is vervangen door het Besluit luchtkwaliteit 2005, dat op zijn beurt in de nabije toekomst weer het veld moet ruimen om plaats te maken voor nieuwe regelgeving met een geheel andere structuur.

Waar de opschudding in 2004 en 2005 groot was, valt de laatste tijd wel eens te beluisteren dat de ergste kou inmiddels uit de lucht is, en de lucht straks misschien zelfs weer helemaal opgeklaard zal zijn. De tijd zal het leren. In afwachting daarvan kan het verhelderend zijn de zaken eens op een rij te zetten, en daarbij en passant belangrijke jurisprudentie te memoreren.

1 Besluit luchtkwaliteit 2001

Achtergrond

Om bij het begin te beginnen: waar zijn de perikelen rond luchtkwaliteit eigenlijk vandaan gekomen? De achtergrond voor de problematiek in kwestie vormen twee Europese richtlijnen uit 1996 en 1999: de kader-richtlijn luchtkwaliteit¹ en de eerste van een aantal dochterrichtlijnen². Op grond van deze richtlijnen moeten de lidstaten in hun nationale regelgeving grenswaarden opnemen voor bepaalde stoffen die in de lucht voorkomen, waaronder stikstofdioxide en fijn stof. Die grenswaarden moeten op een bepaald tijdstip (veelal 1 januari 2005 of 1 januari 2010) worden gehaald. Daaraan voorafgaand moet er ingevolge de richtlijnen een beleid worden gevoerd dat erop gericht is de luchtkwaliteit zodanig te verbeteren dat de grenswaarden op de daarvoor geldende tijdstippen ook daadwerkelijk in acht genomen kunnen worden.

In Nederland zijn de grenswaarden voor het eerst opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2001 (Blk 2001). Aan de grenswaarden voor fijn stof moet met ingang van 1 januari 2005 zijn voldaan, aan die voor stikstofdioxide

1 Richtlijn 96/62/EG van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.

2 Richtlijn 99/30/EG van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht.

oxide vanaf 1 januari 2010. Tot die data voorziet het Blk 2001 in zogeheten plandrempels. Deze geven een kwaliteitsniveau aan waarboven het maken van plannen verplicht is. Die plannen moeten maatregelen bevatten die bewerkstelligen dat tijdig aan de grenswaarden wordt voldaan.

Rechterlijke toetsing

Het Blk 2001 leidde aanvankelijk een nogal slapend bestaan. Voor zover er in rechte al een beroep op werd gedaan, werd er door de bestuursrechter zeer terughoudend aan getoetst. Er vloede nimmer bloed uit voort, in die zin dat de uitvoering van een project vanwege het Blk 2001 vertraging opliep, laat staan dat de uitvoering ervan vanwege de luchtkwaliteitseisen in het geheel niet mogelijk zou zijn.

De rechterlijke toetsingswijze heeft echter een even onvoorzienbare als voor de uitvoeringspraktijk drastische wending genomen. Middels een fors aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2004 en 2005 werd duidelijk dat de Afdeling het Blk 2001 streng is gaan interpreteren en strikt is gaan toepassen.

De hoofdlijn van de uitspraken van de Afdeling is dat projecten die leiden tot een (verdere) overschrijding van een grenswaarde geen doorgang mogen vinden. Wordt een plandrempeel overschreden, dan mag een project alleen dan worden uitgevoerd als voldoende is gemotiveerd dat die overschrijding niet tot gevolg heeft dat niet tijdig aan de grenswaarde wordt voldaan. Veel besluiten werden vernietigd reeds vanwege de constatering dat er geen of nauwelijks onderzoek naar de gevolgen van het project voor de luchtkwaliteit was verricht. Momenteel is in de praktijk genoegzaam bekend dat voorafgaand aan de besluitvorming over de meeste projecten een onderzoek naar de effecten op de luchtkwaliteit een must is.

DE RECHTERLIJKE TOETSINGSWIJZE HEEFT EEN ONVOORZIENBARE EN VOOR DE UITVOERINGSPRAKTIJK DRASTISCHE WENDING GENOMEN

De jurisprudentie handelde overigens niet alleen om projecten die van invloed zijn op de luchtkwaliteit, zoals wegverbredingen, de aanleg van een bedrijventerrein of de bouw van een nieuwe woonwijk (vanwege de daarmee gepaard gaande nieuwe verkeersbewegingen). De nieuwe jurisprudentie zag ook op projecten die zelf geen invloed hadden op de luchtkwaliteit, maar wel worden uitgevoerd in een gebied waar de normstelling uit het Blk 2001 (waarschijnlijk) niet zou worden gehaald. Het Blk 2001 gaf de rechter in beginsel geen ruimte soepeler om te gaan met dat soort projecten.

Zelfs indien de grenswaarden weliswaar zouden worden overschreden, maar het project zou leiden tot een vermindering van die overschrijding, was de Afdeling bestuursrechtspraak niet altijd tevreden. Uit een uitspraak over de verbreding van de rijksweg A2³ bleek dat dan ook nog nagegaan moet worden of de verbetering van de luchtkwaliteit wel in voldoende mate bijdraagt aan de (landelijke) verwezenlijking van de grenswaarden en of het in dat kader bezien niet nodig zou zijn nog verdergaande maatregelen te treffen om een nog verdere reductie te behalen. In slechts één geval oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat de grenswaarden weliswaar zouden worden overschreden, maar het project toch doorgang mocht vinden omdat het per saldo tot een belangrijke verbetering van de luchtkwaliteit leidt. Die verbetering zou zijn gelegen in een vermindering van het aantal personen dat aan de slechte lucht wordt blootgesteld⁴.

De omstandigheid dat in de nabijheid van de beoogde locatie voor een project geen gevoelige bestemmingen (zoals woningen) aanwezig waren, deed er blijkens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet toe. Ook op die locaties moest gewoon aan de grenswaarden worden voldaan. Het Blk 2001 had immers – in navolging van de Europese richtlijnen – betrekking op de buitenlucht als geheel. Ook de miskenning van dit gegeven heeft vele besluiten de kop gekost.

Nederland op slot?

Bouwend en bestuurlijk Nederland voelden de nieuwe lijn in de rechtspraak als onrechtvaardig, vooral omdat de emissies fijn stof op veel plaatsen in ons land al zo groot zijn (achtergrondconcentraties) dat reeds daardoor de grenswaarden (zullen) worden overschreden. De hoge achtergrondconcentraties zijn voor een deel van natuurlijke oorsprong (zeezout, bodemstof), worden deels veroorzaakt door verkeer en worden daarnaast voor een belangrijk deel bepaald door industrie, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten (Ruhrgebied). De rechtspraak leidde zodoende bij velen tot de conclusie dat de luchtkwaliteitsregelgeving ervoor had gezorgd dat Nederland op slot zat.

2 Besluit luchtkwaliteit 2005

Belangrijke verschillen

De wetgever heeft ingezien dat het Blk 2001 tot maatschappelijk ongewenste problemen leidde. Reeds op 25 november 2004 liet de eerste verantwoordelijke staatssecretaris de Tweede Kamer weten van plan te zijn een nieuwe regeling tot stand te brengen. Die nieuwe regeling wordt gevormd door het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005), dat in werking is getreden op 5 augustus 2005. Wordt de tekst van het Blk 2001 naast die van het Blk 2005 gelegd, dan blijkt dat een groot deel van de bepalingen ongewijzigd is gebleven.

3 ABRvS 15 september 2004, nr. 200401178/1.

4 Zie de uitspraak over de rondweg Almelo, ABRvS 21 juli 2004, nr. 200305714/1. In andere uitspraken (bijvoorbeeld over het Stationseiland Amsterdam, ABRvS 9 februari 2005, nr. 20040323/1) wordt de mogelijkheid van saldering wel genoemd, maar alleen in de uitspraak over de rondweg Almelo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat salderen daadwerkelijk was toegestaan.



Toch is er een aantal belangrijke verschillen, waarmee de problemen van het Blk 2001 voor een belangrijk deel zijn opgelost. Zo biedt het Blk 2005 de mogelijkheid om stoffen die van nature in de lucht voorkomen en die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens, buiten beschouwing te laten. Deze stoffen (met name zeezout) bepalen, als gezegd, voor een belangrijk deel de achtergrondconcentratie fijn stof. Een andere belangrijke verbetering is dat projecten die de luchtkwaliteit niet verslechteren, onder het Blk 2005 wél doorgang kunnen vinden. Artikel 7, lid 3 onder a Blk 2005 bepaalt dat aan projecten medewerking kan worden verleend indien daardoor de concentratie in de buitenlucht van de betreffende stof 'per saldo verbetert of tenminste gelijk blijft'.

De vraag bleef toen nog wel, wanneer en hoe snel de Afdeling bestuursrechtspraak zou aannemen dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. Inmiddels is duidelijk geworden dat aan artikel 7, lid 3 onder a Blk 2005 wordt voldaan, indien het betreffende project geen reëel effect heeft op de luchtkwaliteit in de omgeving. Tot dat oordeel kwam de Afdeling bestuursrechtspraak bijvoorbeeld ten aanzien van de milieuvergunning die was verleend ten behoeve van het voetbalstadion van ADO Den Haag⁵. B&W van Den Haag hadden op goede gronden aangenomen dat de bijdrage van het verkeer dat samenhangt met het in werking zijn van deze inrichting geen reëel effect heeft op de luchtkwaliteit. In sommige gevallen neemt de Afdeling bestuursrechtspraak zelfs zonder luchtkwaliteitonderzoek aan dat het project geen gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit⁶.

5 ABRvS 18 januari 2006, nr. 200507534/1.

6 Zie bijvoorbeeld ABRvS 21 november 2005, nr. 200507573/2 (Omnizorgcentrum Apeldoorn).

7 Ten tijde van het afsluiten van de tekst van deze bijdrage, was ons nog maar één uitspraak bekend over de toepassing van de saldomethode. Het betreft de uitspraak van de Voorzieningenrechter van de rechtbank van Roermond van 17 maart 2006 (LJN-nr. AV6390). Wordt de Voorzieningenrechter gevolgd, dan lijkt de rechter een saldering in het concrete geval nogal terughoudend te toetsen.

Saldomethode

Maar ook indien door een project sprake zal zijn van een 'beperkte' toename van de concentratie van de betreffende stof in de lucht, is onder het Blk 2005 niet zonder meer uitgesloten dat het project doorgang kan vinden. Artikel 7, lid 3 onder b Blk 2005 maakt doorgang van het project ook dan mogelijk indien de luchtkwaliteit door een samenhangende maatregel of een optredend effect per saldo verbetert. Deze zogenaamde saldomethode roept wel de nodige – en niet bepaald onbelangrijke (!) – vragen op:

- Wat moet bijvoorbeeld worden verstaan onder een 'beperkte' toename van de concentratie?
- Wanneer hangt een maatregel voldoende samen met het project?
- In hoeverre moet er samenhang bestaan tussen het plangebied en het salderingsgebied?
- Wanneer is 'per saldo' sprake van een verbetering?
- Hoe groot moet de verbetering zijn?

De vrij recent (maart 2006) door de staatssecretaris van VROM uitgevaardigde Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 biedt in dat opzicht nauwelijks enige verheldering. Verder ontbreekt vooralsnog terzake relevante rechtspraak.⁷ Dit neemt niet weg dat één ding zeker is: indien in de praktijk de saldomethode wordt gebruikt, zal de desbetreffende besluitvorming gepaard moeten gaan met een zeer gedegen onderbouwing waarin de toepassing van deze methode in het concrete geval gedetailleerd uit de doeken wordt gedaan.

3 De toekomst: het wetsvoorstel

De ontkoppelingsgedachte

Momenteel is een wetsvoorstel inzake luchtkwaliteit bij de Tweede Kamer in behandeling.⁸ Indien dit wetsvoorstel kracht van wet verkrijgt, wordt het Blk 2005 ingetrokken. Belangrijkste drijfveer voor het scheppen van een nieuw wettelijk kader is gelegen in de omstandigheid dat de luchtkwaliteit op bepaalde plaatsen in Nederland (onder meer in de grote steden in de Randstad) zodanig slecht is dat daar vrijwel geen enkele luchtkwaliteitsbeïnvloedende ingreep mogelijk is zonder in strijd te komen met de geldende luchtkwaliteitsregels. De saldobenadering uit het Blk 2005 biedt in die gevallen nauwelijks uitkomst. Dat wordt als zeer klemmend ervaren

omdat daarmee bestuurlijk noodzakelijk geachte projecten (zoals infrastructurale ingrepen, de bouw van nieuwe woonwijken) noodzakelijkerwijs in de ijskast zijn beland. Voorts wordt het in de bouwpraktijk als uitermate bezwarend ervaren dat vrijwel alle overheidsbesluiten over luchtkwaliteitsbeïnvloedende activiteiten steeds weer indringend aan de wettelijke luchtkwaliteitsregels moeten worden getoetst.

HET WETSVOORSTEL ZAL DOOR DE PRAKTIJK ONGETWIJFELD MET HET NODIGE ENTHOUSIASME WORDEN ONTHAALD

Bij dit alles heerst het gevoel dat de rechter in die toetsing elk foutje lijkt af te straffen.⁹ Dat gevoel heeft geleid tot een luide en breed onderschreven roep om ontkoppeling: een veel gehoorde en steeds terugkerende term in de discussie over hoe het nu verder zou moeten met het luchtkwaliteitsrecht. Kern van de ontkoppelingsgedachte is dat met name ruimtelijke ordeningsbesluiten niet aan de luchtkwaliteits-eisen zouden behoeven te worden getoetst. Grootschalige infrastructurale ingrepen en woningbouwprojecten zouden als direct gevolg daarvan niet meer kunnen worden gefrustreerd door luchtkwaliteitsperikelen.

Andere structuur

Het wetsvoorstel heeft een wezenlijk andere structuur dan het Blk 2005. Het voorziet in een aanpak die erop is gericht om door middel van een stelsel van door het Rijk, provincies en gemeenten op te stellen plannen de luchtkwaliteit in Nederland in overeenstemming te brengen met de grenswaarden zoals opgenomen in de EG-richtlijnen. De regie van dit stelsel ligt nadrukkelijk bij het Rijk dat het zogeheten nationaal programma van maatregelen zal moeten vaststellen. Daarin wordt behalve het generieke beleid (gebiedsgewijs) aangegeven welke maatregelen er getroffen zullen worden om de grenswaarden voor de luchtkwaliteit op zo kort mogelijke termijn te halen. Voorts wordt in het nationaal programma verdisconteerd dat er nieuwe luchtkwaliteitsverslechterende projecten zullen worden uitgevoerd. Provincies en agemeenten kunnen aanvullende luchtkwaliteit(ac tie)plannen opstellen. Deze aanvullende plannen moeten worden gezien als een modificatie van het nationaal programma van maatregelen. Niet duidelijk is hoe concreet de luchtkwaliteitsverslechterende projecten in het nationaal programma van maatregelen zullen worden aangeduid. Het is vooralsnog waarschijnlijk dat een aantal projecten (denk aan projecten als de aanleg van de Tweede Maasvlakte, de wegaanpassingen waarvoor de Spoedwet wegverbreding is bedoeld en de toekomstige ontwikkeling

INFORMATIE OVER LUCHTKWALITEIT OP INTERNET

Uitgebreide informatie over luchtkwaliteit is om te beginnen te vinden in het 'Dossier Luchtkwaliteit' op www.vrom.nl. Dit dossier bevat, onder veel meer, de teksten van:

- het Besluit luchtkwaliteit 2005;
- de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 (waarin de 'zeezout-aftrek' is opgenomen);
- de Regeling saldering luchtkwaliteit 2005;
- het Wetsvoorstel Wet luchtkwaliteit, en de Memorie van Toelichting daarbij; het wetsvoorstel is op 17 maart 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer.

In dit artikel verwijzen voetnoten naar relevante jurisprudentie. Uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn te vinden via 'uitspraken zoeken' op www.raadvanstate.nl.

Als jurisprudentie betrekking heeft op m.e.r.-plichtige projecten, dan is basisinformatie over de betreffende projecten te vinden op de website van de Commissie voor de milieueffectrapportage: www.commissiemer.nl.

Verder is informatie te verkrijgen (ook telefonisch en per e-mail) via de helpdesk van InfoMil: www.infomil.nl. InfoMil is momenteel doende een 'Dossier Ruimtelijke Ordening en Luchtkwaliteit' op te bouwen, dat uit een aantal modules gaat bestaan. De modules 'Inleiding' en 'Besluit luchtkwaliteit 2005' zijn inmiddels ingevuld. Vóór juli 2006 worden de modules 'Jurisprudentie' en 'Robuuste onderbouwing van ruimtelijke plannen' toegevoegd.

8 Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteits-eisen), Kamerstukken 30 489 (te raadplegen via www.parlement.nl)

9 Dat gevoel is heden ten dage niet meer volledig overeenkomstig de juridische werkelijkheid. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft de afgelopen maanden een aantal uitspraken gewezen waaruit blijkt dat het niet voldoen aan de uit het luchtkwaliteitsrecht voortvloeiende eisen onder omstandigheden met de mantel der liefde worden kan worden bedekt. Zie voor illustratieve uitspraken ABRvS 14 december 2005, nr. 200501574/1 (woningbouw Loenen) en ABRvS 5 april 2006, nr. 200506157/1 (Factory Outlet Center Roosendaal).



FOTO: AENEAS

van Schiphol) met name zullen worden genoemd. Voor andersoortige projecten zal naar verwachting met een globale beschrijving worden volstaan. Daarbij kan gedacht worden aan een projectbeschrijving inhoudende de realisatie van 20.000 woningen in een bepaalde regio. Waar deze woningen precies zullen worden gebouwd, wordt dan in het midden gelaten.

'In betekende mate'

Hamvraag voor de praktijk is of en zo ja hoe de besluitvorming over concrete projecten dient te worden getoetst aan de luchtkwaliteitseisen. Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat toetsing alleen dan aan de orde komt indien een project 'in betekende mate' bijdraagt aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. De vage term 'in betekende mate' zal nader worden uitgewerkt in een door de regering vast te stellen Algemene Maatregel van Bestuur. Het is vooralsnog niet duidelijk hoe die uitwerking gestalte zal krijgen. In de Haagse wandelgangen valt echter het idee te beluisteren om aan te sluiten bij de drempels van de m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteiten. Als een project niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig zou zijn, zou er geen sprake zijn van het in betekende mate beïnvloeden van de luchtkwaliteit.

Wanneer een project in betekende mate bijdraagt aan de verslechtering van de luchtkwaliteit, behoeft de besluitvorming erover niet aan de luchtkwaliteitsnormen te worden getoetst indien het project inpasbaar is binnen het nationale programma van maatregelen. In zoverre voorziet het wetsvoorstel dus in de hiervoor aangestipte ontkoppeling.¹⁰ Deze ontkoppeling moet vooral de redding betekenen voor de projecten die onder vigor van het Blk 2005 niet of nauwelijks tot uitvoering kunnen worden gebracht. Voor projecten die in betekende mate bijdragen aan luchtverontreiniging en die niet zijn voorzien in het nationale programma van

De hoge achtergrondconcentraties zijn voor een deel van natuurlijke oorsprong (zeezout, bodemstof), worden deels veroorzaakt door verkeer en worden daarnaast voor een belangrijk deel bepaald door industrie, niet alleen in Nederland maar ook daarbuiten (Ruhrgebied).

maatregelen, geldt hetzelfde toetsingsregime als thans is voorzien in het Blk 2005. De saldometode blijft derhalve gehandhaafd. Dat betekent onder meer dat de ongetwijfeld op stapel staande stroom aan jurisprudentie over de (on)mogelijkheden van de salderingsregeling, haar schaduw vooruit zal werpen op het komende luchtkwaliteitrecht.

Stroom jurisprudentie

Het wetsvoorstel zal door de praktijk ongetwijfeld met het nodige enthousiasme worden onthaald. Ingevolge dit voorstel zal de luchtkwaliteit bij tal van projecten geen belemmerende factor meer kunnen zijn. Anderzijds zullen er ook geluiden opklinken dat het allemaal nog niet ver genoeg gaat en dat de wetgever moet streven naar een volledige ontkoppeling tussen de (ruimtelijke ordenings)besluitvorming over concrete projecten en de luchtkwaliteitseisen. Juist in dat verband is het goed op te merken dat de regering van mening is dat zij de grenzen van wat de EG-richtlijnen toelaten, heeft opgezocht. Die mening lijkt zeker gegrond. Wij volstaan in dat verband met de opmerking dat de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel ten aanzien van meerdere aspecten (waaronder het daarin opgenomen planstelsel en het salderingsprincipe) aangeeft dat het niet duidelijk is of de door de regering voorgestane regeling volledig spoort met het Europees recht. De Raad van State merkt daarbij op dat het uiteindelijk aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is om daarover een oordeel te vellen.¹¹

Alleen al die opmerking zal munitie leveren aan de rechtspraak. De verwachting is zonder meer gerechtvaardigd dat wanneer het wetsvoorstel daadwerkelijk kracht van wet verkrijgt, deze wet in rechte ten volle zal worden bestreden en dat er alsdan wederom een stroom jurisprudentie op gang zal komen waarvan de inhoud vanwege de communautaire achtergrond onvoorspelbaar is. ■

¹⁰ Een verdergaande ontkoppeling acht de regering in verband met de EG-luchtkwaliteitsrichtlijnen niet mogelijk.

¹¹ Tot op heden is er betrekkelijk weinig jurisprudentie van dit Hof over de EG-luchtkwaliteitsrichtlijnen. Dat is jammer, aangezien de reikwijdte van die richtlijnen niet op alle punten even duidelijk is.