
269

Besluit van 11 juni 2001, houdende uitvoering van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163) en richtlijn 96/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296) (Besluit luchtkwaliteit)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 februari 2001, nr. MJZ2001020 595, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163), alsmede op de artikelen 6, 7, 8, 10 van richtlijn 96/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296), de artikelen 53, 59 en 89 van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de artikelen 5.1, 5.2, 5.2a en 5.3 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 17 april 2001, nr. W08.01.0107/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 juni 2001, nr. MJZ 2001060667, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Definities en algemene bepalingen

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. wet: Wet milieubeheer;
- b. grenswaarde: grenswaarde als bedoeld in artikel 5.1 van de wet ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de buitenlucht;

- c. richtwaarde: richtwaarde als bedoeld in artikel 5.1 van de wet ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de buitenlucht;
- d. alarmdrempel: kwaliteitsniveau van de buitenlucht dat bij kortstondige overschrijding risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt;
- e. plandrempel: een kwaliteitsniveau van de buitenlucht dat bij overschrijden aanleiding geeft tot het opstellen van een plan als bedoeld in artikel 25 of 26;
- f. stikstofoxiden: het totale aantal volumedelen stikstofmonoxide en stikstofdioxide per miljard volumedelen, uitgedrukt in microgrammen stikstofdioxide per m³;
- g. zwevende deeltjes: in de buitenlucht voorkomende stofdeeltjes;
- h. PM₁₀: zwevende deeltjes die een op grootte selecterende instroomopening passeren met een efficiencygrens van 50 procent bij een aërodynamische diameter van 10 micrometer;
- i. uurgemiddelde concentratie: concentratie in de buitenlucht, gemiddeld over een heel uur, uitgedrukt in microgram per m³ lucht bij een temperatuur van 293 K en een druk van 101,3 kiloPascal;
- j. 8 uurgemiddelde concentratie: concentratie in de buitenlucht, gemiddeld over acht achtereenvolgende uurgemiddelde concentraties, uitgedrukt in microgram per m³ lucht bij een temperatuur van 293 K en een druk van 101,3 kiloPascal;
- k. 24 uurgemiddelde concentratie: concentratie in de buitenlucht, gemiddeld over het tijdvak van 0.00 uur tot 24.00 uur Midden-Europese-Tijd, uitgedrukt in microgram per m³ lucht bij een temperatuur van 293 K en een druk van 101,3 kiloPascal voor zwaveldioxide en bij heersende temperatuur en druk voor PM₁₀;
- l. winterhalfjaargemiddelde concentratie: concentratie in de buitenlucht, gemiddeld over 24 uurgemiddelde concentraties van 1 oktober tot en met 31 maart, uitgedrukt in microgram per m³ lucht bij een temperatuur van 293 K en een druk van 101,3 kilo Pascal;
- m. jaargemiddelde concentratie: concentratie in de buitenlucht, gemiddeld over 24 uurgemiddelde concentraties in een kalenderjaar, uitgedrukt in microgram per m³ lucht bij een temperatuur van 293 K en een druk van 101,3 kiloPascal voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, lood en benzeen en bij heersende temperatuur en druk voor PM₁₀;
- n. P-percentiel: concentratiewaarde waarvoor geldt dat P procent van de in een kalenderjaar beschikbare uurgemiddelde dan wel 8 uurgemiddelde concentraties (N) van koolmonoxide lager is dan die concentratiewaarde, met dien verstande, dat indien P procent van N geen heel getal is naar beneden wordt afgerond;
- o. meetmethode: procedure van het bemonsteren van de buitenlucht, het analyseren van aldus verkregen luchtmonsters, het kalibreren van daartoe te gebruiken apparatuur, alsmede de verwerking van het signaal tot uurgemiddelde, dan wel 8 uurgemiddelde onderscheidenlijk 24 uurgemiddelde concentraties;
- p. meetperiode: periode van 1 januari tot en met 31 december in een kalenderjaar;
- q. vangstrendement: de verhouding tussen de door het filter afgevangen massa lood en de werkelijke massa lood in het luchtvolume voor bemonstering;
- r. bebouwde kom: de bebouwde kom, zoals vastgesteld krachtens artikel 20a van de Wegenverkeerswet 1994;
- s. motorvoertuig: een motorvoertuig in de zin van artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990;
- t. inrichting: een inrichting die behoort tot een krachtens artikel 1.1, derde lid, van de wet aangewezen categorie;
- u. zone: een gedeelte van het Nederlandse grondgebied;
- v. agglomeratie: een stedelijk gebied met ten minste 250 000 inwoners.

2. Dit besluit is niet van toepassing op een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 1, derde lid, onder g, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998.

Artikel 2

1. Onze Minister wijst voor de toepassing van dit besluit zones onderscheidenlijk agglomeraties aan.

2. Onze Minister overweegt ten minste eenmaal in de vijf jaar in hoeverre de indeling van zones en agglomeraties voor de meting van de luchtverontreiniging overeenkomstig artikel 19 aanpassing behoeft.

3. Aan het tweede lid wordt voor de eerste maal gevolg gegeven voor 19 juli 2006.

Artikel 3

Onze Minister overweegt ten minste eenmaal in de acht jaar in hoeverre de in de artikelen 5 tot en met 17 genoemde waarden herziening behoeven en stelt de Staten-Generaal in kennis van zijn bevindingen daaromtrent.

Artikel 4

Bij ministeriële regeling worden voor de toepassing van dit besluit regels vastgesteld aangaande de wijze van meten en de frequentie daarvan.

§ 2. Grenswaarden en alarmdrempelvoor zwaveldioxide

Artikel 5

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van zwaveldioxide kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de volgende grenswaarden voor zwaveldioxide in acht:

- a. 350 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 24 maal per kalenderjaar mag worden overschreden;
- b. 125 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal drie maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Artikel 6

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van zwaveldioxide kunnen hebben, in gebieden met een oppervlakte van ten minste 1000 km² die gelegen zijn op een afstand van ten minste 20 km van agglomeraties of op een afstand van ten minste 5 km van andere gebieden met bebouwing, van inrichtingen of van autosnelwegen, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, als grenswaarden voor zwaveldioxide in acht:

- a. 20 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;
- b. 20 microgram per m³ als winterhalfjaargemiddelde concentratie.

Artikel 7

Bestuursorganen nemen voor zwaveldioxide een alarmdrempel in acht van 500 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie gedurende drie achtereenvolgende uren, in gebieden van ten minste 100 km².

§ 3. Grenswaarden, plandrempels en alarmprempe voor stikstofdioxide

Artikel 8

1. Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxide kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de volgende grenswaarden voor stikstofdioxide in acht:

- 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden, en
- 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie, uiterlijk op 1 januari 2010.

2. Het eerste lid, onder a, is met ingang van 1 januari 2010 van toepassing bij wegen waarvan ten minste 40 000 motorvoertuigen per etmaal gebruik maken.

3. Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxide kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, tot 1 januari 2010 bij de wegen, bedoeld in het tweede lid, voor stikstofdioxide een grenswaarde in acht van 290 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

4. Indien ten gevolge van maatregelen die door één of meer bestuursorganen zijn genomen met het oog op het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging bij de wegen, bedoeld in het tweede lid, in een kalenderjaar voor het jaar 2010 de grenswaarde wordt bereikt van 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie, met maximaal 18 overschrijdingen per kalenderjaar, nemen bestuursorganen, in afwijking van het tweede en derde lid, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxide kunnen hebben, deze grenswaarde met ingang van het jaar volgend op het jaar waarin de grenswaarde, bedoeld in de eerste volzin is bereikt, in acht.

Artikel 9

Bestuursorganen nemen voor stikstofdioxide de volgende plandrempels, gedefinieerd als jaargemiddelde concentraties, in acht:

- tot 1 januari 2002, 58 microgram per m³;
- in 2002, 56 microgram per m³;
- in 2003, 54 microgram per m³;
- in 2004, 52 microgram per m³;
- in 2005, 50 microgram per m³;
- in 2006, 48 microgram per m³;
- in 2007, 46 microgram per m³;
- in 2008, 44 microgram per m³;
- in 2009, 42 microgram per m³.

Artikel 10

Bestuursorganen nemen voor stikstofdioxide bij de wegen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, de volgende plandrempels, gedefinieerd als uurgemiddelde concentraties waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mogen worden overschreden, in acht:

- tot 1 januari 2002, 290 microgram per m³;
- in 2002, 280 microgram per m³;
- in 2003, 270 microgram per m³;
- in 2004, 260 microgram per m³;

- e. in 2005, 250 microgram per m³;
- f. in 2006, 240 microgram per m³;
- g. in 2007, 230 microgram per m³;
- h. in 2008, 220 microgram per m³;
- i. in 2009, 210 microgram per m³.

Artikel 11

Bestuursorganen nemen voor stikstofdioxide een alarmdrempel in acht van 400 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie gedurende drie achtereenvolgende uren, in gebieden met een oppervlakte van ten minste 100 km².

§ 4. Grenswaarde voor stikstofdioxiden

Artikel 12

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxiden kunnen hebben, in gebieden met een oppervlakte van ten minste 1000 km² die gelegen zijn op een afstand van ten minste 20 km van agglomeraties of op een afstand van ten minste 5 km van andere gebieden met bebouwing, van inrichtingen of van autosnelwegen, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, als grenswaarde voor stikstofdioxiden 30 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie in acht.

§ 5. Grenswaarden en plandrempels voor zwevende deeltjes (PM₁₀)

Artikel 13

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van zwevende deeltjes (PM₁₀) kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de volgende grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) in acht:

- a. tot 1 januari 2005, 125 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;
- b. tot 1 januari 2005, 250 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal achttien maal per kalenderjaar mag worden overschreden;
- c. uiterlijk met ingang van 1 januari 2005, 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;
- d. uiterlijk met ingang van 1 januari 2005, 50 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie, waarbij geldt dat deze maximaal 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

Artikel 14

1. Bestuursorganen nemen voor zwevende deeltjes (PM₁₀) de volgende plandrempels, gedefinieerd als 24 uurgemiddelde concentraties die maximaal 35 maal per kalenderjaar mogen worden overschreden, in acht:

- a. tot 1 januari 2002, 70 microgram per m³;
- b. in 2002, 65 microgram per m³;
- c. in 2003, 60 microgram per m³;
- d. in 2004, 55 microgram per m³.

2. Bestuursorganen nemen voor zwevende deeltjes (PM₁₀) de volgende plandrempels, gedefinieerd als jaargemiddelde concentraties in acht:

- a. tot 1 januari 2002, 46 microgram per m³;

- b. in 2002, 45 microgram per m³;
- c. in 2003, 43 microgram per m³;
- d. in 2004, 42 microgram per m³.

§ 6. Grenswaarde voor lood

Artikel 15

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van lood kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet voor lood een grenswaarde van 0,5 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie in acht.

§ 7. Grenswaarden voor koolmonoxide

Artikel 16

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van koolmonoxide kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, de volgende grenswaarden voor koolmonoxide in acht:

- a. 6.000 microgram per m³ als 98-percentiel van 8 uurgemiddelde concentraties, en
- b. 40.000 microgram per m³ als 99,9-percentiel van uurgemiddelde concentraties.

§ 8. Grenswaarde en richtwaarde voor benzeen

Artikel 17

Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van benzeen kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, een grenswaarde van 10 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie in acht.

Artikel 18

Bestuursorganen houden bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van benzeen kunnen hebben, behoudens voorzover de betrokken wettelijke regeling zich daartegen verzet, rekening met een richtwaarde van 5 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie.

§ 9. Controle van de luchtkwaliteit

Artikel 19

1. Gedeputeerde staten stellen in zones en agglomeraties de luchtverontreiniging door zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood vast met gebruikmaking van vaste meetpunten.
2. Voor de meting van de luchtverontreiniging door zwaveldioxide wordt gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 1.000 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 15 procent voor uurgemiddelde concentraties, groter dan 75 microgram per m³. Het in de

eerste volzin bepaalde is niet van toepassing in de in artikel 6, bedoelde gebieden.

3. Voor de meting van de luchtverontreiniging door zwaveldioxide wordt in de in artikel 6, bedoelde gebieden gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 500 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 15 procent voor jaargemiddelde concentraties, groter dan 12 microgram per m³.

4. Voor de meting van de luchtverontreiniging door stikstofdioxide wordt gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 500 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 15 procent voor uurgemiddelde concentraties, groter dan 32 microgram per m³.

5. Voor de meting van de luchtverontreiniging door stikstofoxiden wordt gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 500 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 15 procent voor jaargemiddelde concentraties, groter dan 24 microgram per m³.

6. Voor de meting van de luchtverontreiniging door zwevende deeltjes (PM₁₀) wordt gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 400 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 25 procent voor 24 uurgemiddelde concentraties, groter dan 30 microgram per m³.

7. Voor de meting van de luchtverontreiniging door lood wordt gebruik gemaakt van een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 1 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie minder is dan 50 procent voor concentraties, groter dan 0,25 microgram per m³.

Artikel 20

1. Burgemeester en wethouders inventariseren eenmaal in de drie jaar de plaatsen binnen de bebouwde kom, waar naar hun redelijke verwachting mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging:

a. door stikstofdioxide die meer dan achttien maal per kalenderjaar hoger is dan 200 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie;

b. door stikstofdioxide die hoger is dan 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;

c. door zwevende deeltjes (PM₁₀) die hoger is dan 125 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie tot 1 januari 2005;

d. door zwevende deeltjes (PM₁₀) die meer dan achttien maal per kalenderjaar hoger is dan 250 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie tot 1 januari 2005;

e. door zwevende deeltjes (PM₁₀) die hoger is dan 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie;

f. door zwevende deeltjes (PM₁₀) die meer dan 35 maal per kalenderjaar hoger is dan 50 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie;

g. door koolmonoxide die hoger is dan 4800 microgram per m³ als 98-percentiel van 8 uurgemiddelde concentraties;

h. door benzeen die hoger is dan 10 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie.

2. Burgemeester en wethouders stellen bij wegen, die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd, de luchtverontreiniging door stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), koolmonoxide en benzeen vast. De vaststelling vindt plaats in hetzelfde jaar als waarin de inventarisatie is verricht. De vaststelling op de in de eerste volzin bedoelde wegen geschiedt daar waar de luchtverontreiniging naar redelijke verwachting van burgemeester en wethouders het hoogst is.

3. Onze Minister van Verkeer en Waterstaat stelt op verzoek van burgemeester en wethouders, bij wegen die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd en onder het beheer van het Rijk vallen, de luchtverontreiniging door stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), koolmonoxide en benzeen vast en rapporteert omtrent de resultaten daarvan voor 1 april van het jaar waarin de inventarisatie is verricht, aan burgemeester en wethouders. Het tweede lid, derde volzin, is van overeenkomstige toepassing.

4. Gedeputeerde staten stellen op verzoek van burgemeester en wethouders, bij inrichtingen die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd, en bij wegen die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd en onder het beheer van de provincie vallen, de luchtverontreiniging door stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), koolmonoxide en benzeen vast en rapporteren omtrent de resultaten daarvan voor 1 april van het jaar waarin de inventarisatie is verricht aan burgemeester en wethouders. Het tweede lid, derde volzin, is van overeenkomstige toepassing.

5. Burgemeester en wethouders dienen een verzoek om vaststelling van de luchtverontreiniging, als bedoeld in het derde en vierde lid, in voor 1 februari van het jaar waarin de inventarisatie is verricht.

6. Burgemeester en wethouders stellen in elk van de twee jaren, die volgen op een jaar waarin laatstelijk een vaststelling als bedoeld in het tweede lid heeft plaatsgevonden, de luchtverontreiniging door stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), koolmonoxide en benzeen, bedoeld in het eerste lid, vast bij wegen waar mensen aan die luchtverontreiniging worden blootgesteld en waar die luchtverontreiniging naar hun redelijke verwachting de toepasselijke in de artikelen 8, eerste en derde lid, 13, 16 onderscheidenlijk 17, genoemde waarden overschrijdt. Het tweede lid, derde volzin, en het derde, vierde en vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

7. Een inventarisatie als bedoeld in het eerste lid vindt voor de eerste maal in 2002 plaats.

Artikel 21

1. De vaststelling voor stikstofdioxide bij wegen, bedoeld in artikel 20, tweede, derde, vierde en vijfde lid, vindt plaats door middel van:

- a. metingen, overeenkomstig artikel 19, vierde lid, dan wel
- b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 30 procent van de werkelijke jaargemiddelde concentraties afwijken.

2. De vaststelling voor stikstofdioxide bij inrichtingen, bedoeld in artikel 20, vierde lid, vindt plaats door middel van:

- a. metingen, overeenkomstig artikel 19, vierde lid, dan wel
- b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 60 procent van de werkelijke uurgemiddelde concentraties afwijken.

3. De vaststelling voor zwevende deeltjes (PM₁₀), bedoeld in artikel 20, tweede, derde, vierde en vijfde lid, vindt plaats door middel van:

- a. metingen, overeenkomstig artikel 19, zesde lid, dan wel
- b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 50

procent van de werkelijke jaargemiddelde concentraties en niet meer dan een factor twee van de werkelijke 24 uurgemiddelde concentraties afwijken.

4. De vaststelling voor koolmonoxide, bedoeld in artikel 20, tweede, derde, vierde en vijfde lid, vindt plaats door middel van:

a. een meetmethode waarvan de bovenste analysegrens ten minste 60.000 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie niet meer is dan 15 procent voor uurgemiddelde concentraties groter dan 10.000 microgram per m³, en de systematische afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie niet meer is dan 15 procent voor uurgemiddelde concentraties groter dan 4.000 microgram per m³, dan wel

b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 30 procent van de werkelijke uurgemiddelde en 8 uurgemiddelde concentraties afwijken.

5. De vaststelling voor benzeen, bedoeld in artikel 20, tweede, derde, vierde en vijfde lid, vindt plaats door middel van:

a. een meetmethode waarvan de onderste analysegrens ten hoogste 0,5 microgram per m³ bedraagt, de bovenste analysegrens ten minste 3.600 microgram per m³ bedraagt en waarbij de onder operationele condities verkregen meetwaarden zodanig zijn dat met een waarschijnlijkheid van 95 procent in monsters met concentraties hoger dan 1 microgram per m³, de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie niet meer is dan 20 procent en de systematische afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie niet meer is dan 10 procent, dan wel

b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 30 procent van de werkelijke jaargemiddelde concentraties afwijken.

Artikel 22

1. Gedeputeerde staten inventariseren eenmaal in de drie jaar de plaatsen waar naar hun redelijke verwachting mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging, die in overwegende mate wordt veroorzaakt door één of meer inrichtingen die:

a. voor zwaveldioxide meer dan 24 maal per kalenderjaar hoger is dan 350 microgram per m³ als uurgemiddelde concentratie;

b. voor zwaveldioxide meer dan 3 maal per kalenderjaar hoger is dan 125 microgram per m³ als 24 uurgemiddelde concentratie;

c. voor lood hoger is dan 0,5 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie.

2. Gedeputeerde staten stellen op plaatsen, die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd, de luchtverontreiniging door zwaveldioxide, onderscheidenlijk lood vast. De vaststelling vindt plaats in hetzelfde jaar als waarin de inventarisatie is verricht. De vaststelling op de in de eerste volzin bedoelde plaatsen geschiedt daar waar de luchtverontreiniging naar redelijke verwachting van gedeputeerde staten het hoogst is.

3. Gedeputeerde staten stellen op plaatsen, die ingevolge het eerste lid zijn geïnventariseerd, in elk van de twee jaren die volgen op een jaar waarin laatstelijk een vaststelling heeft plaatsgevonden, de luchtverontreiniging door zwaveldioxide vast waar die luchtverontreiniging naar hun redelijke verwachting de toepasselijke in de artikelen 5 en 15, genoemde waarden overschrijdt. Het tweede lid, derde volzin, is van overeenkomstige toepassing.

4. De vaststelling voor zwaveldioxide, bedoeld in het tweede en derde lid, vindt plaats door middel van:

- a. metingen, overeenkomstig artikel 19, derde lid, dan wel
 - b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 60 procent van de werkelijke uurgemiddelde concentraties afwijken.
5. De vaststelling voor lood, bedoeld in het tweede en derde lid, vindt plaats door middel van:
- a. metingen, overeenkomstig artikel 19, zevende lid, dan wel
 - b. een andere methode met behulp waarvan concentraties op een zodanige wijze vastgesteld kunnen worden, dat deze niet meer dan 50 procent van de werkelijke jaargemiddelde concentraties afwijken.
6. Een inventarisatie als bedoeld in het eerste lid, vindt voor de eerste maal in 2002 plaats.

Artikel 23

1. Voorzover Onze Minister met overeenkomstige toepassing van de artikelen 19, 20 en 22 de luchtverontreiniging vast stelt en de in de artikelen 20, eerste lid, en 22, eerste lid, bedoelde plaatsen inventariseert, zijn Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, onderscheidenlijk gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders, daartoe niet verplicht.

2. Het bestuursorgaan dat de in de artikelen 20, eerste lid, en 22, eerste lid, bedoelde plaatsen inventariseert en krachtens de artikelen 19, 20 en 22 de luchtverontreiniging vaststelt, draagt zorg voor de bekostiging daarvan.

§ 10. Toetsing van de vaststelling van de luchtverontreiniging

Artikel 24

1. Onze Minister kan door middel van metingen overeenkomstig dit besluit een toetsing doen plaatsvinden van de naleving van de artikelen 19, 20 en 22 en, indien hij toepassing heeft gegeven aan artikel 59, vijfde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, en artikel 5.3, tweede lid, van de wet, van de naleving van door hem gestelde nadere regelen.

2. De bij deze toetsing gebleken hoogte van de luchtverontreiniging treedt in de plaats van een anderszins vastgestelde hoogte van de luchtverontreiniging.

§ 11. Plannen

Artikel 25

1. Burgemeester en wethouders stellen voor plaatsen waar de in de artikelen 9 en 10, genoemde plandrempels voor stikstofdioxide worden overschreden, een plan op waarin wordt aangegeven op welke wijze voldaan zal gaan worden aan de in artikel 8, eerste lid, onder b en tweede lid, genoemde waarden, binnen de in dat artikel gestelde termijnen.

2. Het plan bevat ten minste de in de bijlage, behorende bij dit besluit genoemde gegevens.

3. Burgemeester en wethouders stellen gedeputeerde staten in kennis van het plan voor 1 mei van het jaar volgend op het jaar waarin de overschrijding van de plandrempels voor stikstofdioxide ingevolge artikel 20 is vastgesteld en ingevolge artikel 27, tweede lid, onder b, is gerapporteerd.

4. Burgemeester en wethouders rapporteren eenmaal in de drie jaar voor 1 mei aan gedeputeerde staten omtrent de voortgang van de uitvoering van het plan.

Artikel 26

1. Onze Minister stelt voor plaatsen waar de in artikel 14, genoemde plandrempels voor zwevende deeltjes (PM₁₀) worden overschreden, een plan op waarin wordt aangegeven op welke wijze voldaan wordt aan de in artikel 13, onder c en d, genoemde waarden, binnen de daarvoor gestelde termijnen.

2. Het plan bevat ten minste de in de bijlage, behorende bij dit besluit genoemde gegevens.

3. Het plan wordt vastgesteld voor 1 september van het jaar volgend op het jaar waarin de overschrijding van de plandrempels ingevolge artikel 19 en 20 is vastgesteld.

§ 12. Rapportage

Artikel 27

1. Burgemeester en wethouders doen van een inventarisatie als bedoeld in artikel 20, eerste lid, voor 1 mei van het jaar waarin die inventarisatie is verricht, aan gedeputeerde staten schriftelijk verslag.

2. Burgemeester en wethouders doen op basis van de vaststelling van de luchtverontreiniging door stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), koolmonoxide en benzeen bedoeld in artikel 20, tweede tot en met vijfde lid, voor 1 mei van het jaar waarin de vaststelling heeft plaatsgevonden aan gedeputeerde staten schriftelijk verslag van:

a. de plaatsen waar overschrijding van de in de artikelen 8, 13, 16 en 17 genoemde waarden is opgetreden, alsmede van de hoogte van de luchtverontreiniging op die plaatsen;

b. de plaatsen waar overschrijding van de in de artikelen 9 en 10, genoemde plandrempels voor stikstofdioxide onderscheidenlijk de in artikel 14, genoemde plandrempels voor zwevende deeltjes (PM₁₀) is opgetreden alsmede van de hoogte van de luchtverontreiniging op die plaatsen;

c. de reden van de overschrijding van de in onderdeel a of b, bedoelde waarden of plandrempels;

d. de gebruikte meetmethode, de data waarop of de periode waarin de overschrijding van de in onderdeel a of b, bedoelde waarden of plandrempels is opgetreden ingeval de vaststelling van de luchtverontreiniging door middel van metingen is verricht;

e. de aan deze vaststelling ten grondslag liggende gegevens ingeval de vaststelling van de luchtverontreiniging door middel van een andere methode is verricht, en

f. de maatregelen die zij hebben genomen of nog zullen nemen om de in de artikelen 8, 13, 16 en 17 genoemde waarden te bereiken of te handhaven.

Artikel 28

1. Gedeputeerde staten doen in een jaar waarin een inventarisatie als bedoeld in artikel 20, eerste lid, onderscheidenlijk 22, eerste lid of een vaststelling als bedoeld in artikel 20, tweede, derde, vierde of vijfde lid onderscheidenlijk 22, eerste, tweede of derde lid heeft plaatsgevonden, voor 1 juli schriftelijk verslag aan Onze Minister van de luchtverontreiniging door zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen in de provincie alsmede van de maatregelen en plannen om de in de artikelen 5, 8, 13, 15, 16 en 17 genoemde waarden te bereiken of te handhaven. Zij betrekken in hun verslag de resultaten van de ingevolge artikel 20 verrichte metingen, de ingevolge artikel 27 opgestelde verslagen en de ingevolge artikel 25,

bedoelde plannen. In het verslag wordt melding gemaakt van overschrijding van de in artikelen 6 en 12 genoemde waarden.

2. In het in het eerste lid bedoelde verslag geven gedeputeerde staten een overzicht van de luchtverontreiniging door zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofdioxiden en zwevende deeltjes (PM₁₀) in de binnen de provincie gelegen agglomeraties, alsmede van de maatregelen en plannen om de toepasselijke in de artikelen 5, 8, 13, 15, 16 en 17 genoemde waarden te bereiken of te handhaven. De tweede volzin van het eerste lid is van overeenkomstige toepassing.

§ 13. Overleg en maatregelen

Artikel 29

1. Omtrent het nemen van maatregelen ter handhaving van de in de artikelen 5, 8, 13, 15, 16 en 17 genoemde waarden, bevorderen gedeputeerde staten een regelmatig overleg met de betrokken andere bestuursorganen binnen het gebied van de provincie en met de inspecteur.

2. Indien overschrijding van de in de artikelen 5 tot en met 8, 11, 12 en 13 genoemde waarden plaatsvindt dan wel dreigt plaats te vinden, geschiedt het verstrekken van informatie aan het publiek mede overeenkomstig de Smogregeling 2001.

3. Indien overschrijding van de in de artikelen 7 en 11 genoemde alarmdrempels plaatsvindt dan wel dreigt plaats te vinden, geschiedt het nemen van maatregelen mede overeenkomstig de Smogregeling 2001.

§ 14. Slotbepalingen

Artikel 30

Artikel 12a, eerste lid, onderdeel c, van het Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer¹ komt te luiden:

c. niet leiden tot het ter plaatse of elders overschrijden van de grenswaarden die, onverminderd artikel 5.2, derde lid, van de wet, gelden krachtens de artikelen 8, 12, 13, 15, 16, en 17 van het Besluit luchtkwaliteit;

Artikel 31

De volgende besluiten worden ingetrokken:

- a. Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook)²;
- b. Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide³;
- c. Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood⁴;
- d. Besluit luchtkwaliteit benzeen⁵.

Artikel 32

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 33

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit luchtkwaliteit.

¹ Stb. 1990, 174, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 2 februari 2001, Stb. 88.

² Stb. 1997, 457.

³ Stb. 1997, 458.

⁴ Stb. 1997, 459.

⁵ Stb. 1997, 460.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 10 juli 2001, nr. 130.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 11 juni 2001

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Uitgegeven de *veertiende* juni 2001

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage behorende bij de artikelen 25, tweede lid, en 26, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit

Gegevens die ten minste in een plan zijn opgenomen bij overschrijding van plandrempels.

1. plaats van overschrijding van de plandrempels
 - regio
 - stad (kaart)
 - meetstation (kaart, geografische coördinaten)
2. algemene informatie
 - soort gebied (stad, industriezone of landelijk gebied)
 - raming van het verontreinigde gebied (km²) en van de omvang van de populatie die aan de verontreiniging is blootgesteld
 - relevante klimatologische gegevens
 - relevante topografische gegevens
 - voldoende informatie over de doelgroepen in het betrokken gebied die bescherming nodig hebben
3. verantwoordelijke instanties
 - naam en adres van de personen die verantwoordelijk zijn voor de opstelling en tenuitvoerlegging van plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit
4. aard en bewaking van de verontreiniging
 - waargenomen concentraties in de voorgaande jaren (voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter verbetering)
 - gemeten concentraties sinds de start van het project
 - technieken die voor de bewaking worden gebruikt
5. bron van de verontreiniging
 - lijst van de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging (kaart)
 - totale emissie van deze bronnen (ton/jaar)
 - informatie over de verontreiniging vanuit andere gebieden
6. analyse van de situatie
 - bijzonderheden over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding (verplaatsing, ook grensoverschrijdende; vorming)
 - bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit
7. informatie over de maatregelen of projecten ter verbetering die reeds bestonden voordat het Besluit luchtkwaliteit van kracht werd
 - plaatselijke, regionale, nationale en internationale maatregelen
 - waargenomen effecten van deze maatregelen
8. informatie over maatregelen of projecten teneinde de verontreiniging te beperken
 - opsomming en beschrijving van alle in het project opgenomen maatregelen
 - tijdschema voor de tenuitvoerlegging
 - raming van te verwachten verbetering van de luchtkwaliteit en de tijd die nodig is om die doelstellingen te realiseren
9. informatie over de maatregelen of projecten die voor de lange termijn zijn vastgesteld of gepland
10. lijst van publikaties, documenten, werkzaamheden enz. ter aanvulling van de in deze bijlage gevraagde informatie

ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur bevat regels ter implementatie van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (verder te noemen: dochterrichtlijn), in de Nederlandse wetgeving. Deze richtlijn is de eerste zogenaamde dochterrichtlijn die voortvloeit uit richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (verder te noemen: kaderrichtlijn). In de kaderrichtlijn heeft de Europese Unie de uitgangspunten voor het luchtkwaliteitsbeleid vastgelegd. Daarin zijn grondbeginselen opgenomen van een gemeenschappelijke strategie voor het vaststellen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit ter bescherming van mens en milieu, alsmede een programma waarin de Europese Unie zich ten doel stelt om voor 13 luchtverontreinigende stoffen voorstellen te formuleren voor grenswaarden voor de buitenluchtkwaliteit. De kaderrichtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd door middel van de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1998, 221) en het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit.

De in 1999 tot stand gekomen dochterrichtlijn voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood is de eerste resultante van het in de kaderrichtlijn opgenomen programma. De dochterrichtlijn vervangt, na een overgangperiode, eerdere richtlijnen van de Europese Unie die grenswaarden voor de betreffende stoffen bevatten voor de luchtkwaliteit¹. Mede ter implementatie van die eerdere richtlijnen zijn in de afgelopen decennia in Nederland de besluiten luchtkwaliteit² tot stand gekomen. Ten gevolge van de inwerkingtreding van de dochterrichtlijn is aanpassing van deze besluiten nodig. Die aanpassing is echter dermate ingrijpend dat in vele artikelen wijzigingen aangebracht moeten worden. Dat heeft geleid tot intrekking van de besluiten luchtkwaliteit en vaststelling van het onderhavige besluit. Aangezien er niet langer aanleiding bestond om de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit onder te brengen in verschillende besluiten luchtkwaliteit is de regelgeving in het belang van de duidelijkheid en toegankelijkheid nu ondergebracht in één besluit: het Besluit luchtkwaliteit. Met dit nieuwe besluit wordt uitvoering gegeven aan de verplichtingen uit de dochterrichtlijn. De tot dit moment geldende regels voor koolmonoxide uit het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en voor benzeen uit het Besluit luchtkwaliteit benzeen zijn tevens in het onderhavige besluit ondergebracht. Daardoor is nu alle normstelling voor luchtkwaliteit en aanverwante regelgeving in één regeling te vinden. De normstelling voor koolmonoxide en benzeen waarop de eerste dochterrichtlijn niet van toepassing is, is niet gewijzigd. Daarop wordt in deze nota van toelichting dan ook niet ingegaan. Verwezen wordt naar de nota van toelichting bij de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit³. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aparte regeling in het Besluit luchtkwaliteit benzeen voor tankstations en herstelrichtingen voor motorvoertuigen in het onderhavige besluit is vervallen, aangezien de toepassing van dampretoursystemen stage II met ingang van 1 juli 1999 verplicht is op alle tankstations met een doorzet van meer dan 500 m³ benzine en dieselolie per jaar, waardoor de grenswaarde voor benzeen ook daar van toepassing is geworden (zie artikel 2, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit benzeen dat de inwerkingtreding koppelt aan het van toepassing worden van voorschrift 2.2.2 van bijlage I, van het Besluit

¹ Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes; richtlijn 82/884/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood; richtlijn 85/203/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide.

² Het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood.

³ Het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en het Besluit luchtkwaliteit benzeen.

tankstations milieubeheer en aan voorschrift 2.2.2 van bijlage Ia van het Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer). De systematiek ten aanzien van de controle en rapportage voor koolmonoxide en lood is in overeenstemming gebracht met die voor de andere stoffen. Binnen enkele jaren zal ook de normstelling voor koolmonoxide en benzeen aanpassing behoeven ter implementatie van de tweede dochterrichtlijn.

2. De dochterrichtlijn

Algemeen

De dochterrichtlijn bevat grenswaarden en overschrijdingsmarges voor de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂) en stikstofdioxide (NO_x), zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood en alarmdrempels voor zwaveldioxide en stikstofdioxide. Daarnaast zijn regels opgenomen over de beoordeling van de luchtkwaliteit met behulp van metingen en berekeningen, de informatievoorziening aan de bevolking, het opstellen van plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit en instandhouding van goede luchtkwaliteit.

Nederland kent op dit moment al wetgeving, bestuurlijke afspraken en beleid ten aanzien van in de dochterrichtlijn geregelde onderwerpen. Het betreft niet alleen de besluiten luchtkwaliteit, maar ook de Notitie smogregeling 1991 (kamerstukken II, 1990/91, 21 234, nr. 8), het model-draaiboek smog 1991¹ en het interimbeleidsstandpunt PM₁₀ en winter-smog². De inhoud hiervan wijkt op verschillende punten af van de dochterrichtlijn en is, gezien in het licht van de dochterrichtlijn, onvolledig. Dat maakte aanpassing van de regelgeving en het beleid terzake noodzakelijk.

Totstandkoming EU-richtlijn

Bij de voorbereiding van de richtlijn in 1997 is in opdracht van de Europese Commissie een kosten/baten analyse³ uitgevoerd ten aanzien van realisering van de voorgestelde grenswaarden voor de desbetreffende stoffen. De Commissie heeft haar besluitvorming over het richtlijnvoorstel gebaseerd op de uitkomsten van deze studie waaruit bleek dat er onzekerheden zijn ten aanzien van de haalbaarheid van de normen voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀).

De volgende overwegingen waren van belang:

- Op het moment van de kosten/baten analyse bestond geen goed beeld van de haalbaarheid van de normstelling voor zwevende deeltjes (PM₁₀) als gevolg van onbetrouwbare dan wel ontbrekende data. Om die reden besloot de Commissie de normstelling in 2 fasen te knippen en in artikel 10 van de richtlijn vast te leggen dat bij de verslaglegging over de uitvoering van de richtlijn in 2003 in ieder geval specifieke aandacht gegeven zal worden aan de normstelling voor zwevende deeltjes (PM₁₀).

- Uit de kosten/baten studie bleek dat in aanvulling op het voorgenomen emissiebeleid in beperkte mate aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn om de jaargemiddelde NO₂-grenswaarde van 40 mg/m³ te realiseren. De jaarlijkse kosten van deze aanvullende maatregelen binnen de EU werden op dat moment geschat op ca. 158 miljoen ECU. Waarbij de Commissie ervan uit ging dat de NO₂-grenswaarde gerealiseerd kan worden door een combinatie van maatregelen bij primair het verkeer (tol/rekeningrijden en stimulering LPG/CNG bussen) en, indien noodzakelijk, aanvullende maatregelen bij stationaire bronnen.

Nederland heeft zich in de onderhandelingen over de richtlijn ook vooral gericht op de normen voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀).

¹ Dit draaiboek werd vastgesteld in het overleg tussen VROM, IPO en VNG (het DUIV overleg) van 20 juni 1991.

² Kamerstukken II, 1996/97, 250005, nr. 3.

³ IVM, NILU, IIASA, Economic evaluation of air quality targets for sulphur dioxide, nitrogen dioxide, fine and suspended particulate matter and lead.

De afgelopen jaren zijn verschillende studies naar de luchtkwaliteits-situatie binnen de Europese Unie uitgevoerd. Bij al deze studies is gebleken dat zonder aanvullende maatregelen op veel plaatsen in Europa in 2010 nog normoverschrijding voor NO₂ verwacht mag worden. Ook uit zeer recente (nog niet gerapporteerde) aanvullende berekeningen van het RIVM blijkt dat in de agglomeraties Parijs, Barcelona, Milaan en Rome in een groot gebied overschrijding van de jaargemiddelde norm zal optreden. In veel andere grote Europese steden zal ook sprake zijn van normoverschrijding, echter dan beperkt tot zeer drukke straten.

Bij de bepaling van het Nederlandse standpunt over de richtlijn is nadrukkelijk stil gestaan bij de haalbaarheid van de normstelling voor stikstofdioxide. Onderkend werd dat het risico bestond dat deze normstelling mogelijk niet overal in Nederland tijdig gerealiseerd zou kunnen worden. Een gedegen inzicht in de benodigde maatregelen en daaraan verbonden kosten was op dat moment niet beschikbaar. Naast Nederland hadden verschillende andere lidstaten twijfels over de haalbaarheid van de normstelling. Bij de onderhandelingen over de richtlijn heeft deze zorg geleid tot het opnemen in artikel 10 van de richtlijn dat de voorgenomen evaluatie in 2003 kan leiden tot een voorstel ter bevestiging of tot wijziging van de normstelling voor stikstofdioxide. Daarnaast heeft Nederland, gesteund door België, een Raadsverklaring afgelegd waarin gesteld wordt dat, «om de doelstellingen van de richtlijn op het gebied van de luchtkwaliteit te bereiken, doortastende communautaire beleidsmaatregelen vereist zijn, vooral ten aanzien van de uitvoering van de strategie ter voorkoming van de verzuring en het auto/olie-programma».

Omvang luchtkwaliteitsproblematiek voor zwevende deeltjes (PM₁₀)

Ten aanzien van de in de richtlijn opgenomen normen voor zwevende deeltjes (PM₁₀) bestond in Nederland bij de behandeling van de richtlijn het beeld dat deze opgenomen normen op de daarvoor gestelde termijn niet haalbaar zou zijn. De meeste andere lidstaten hadden een dergelijk beeld echter nog niet beschikbaar, maar konden toch instemmen met de richtlijn gegeven de evaluatieclausule in artikel 10. Het valt te verwachten dat ten tijde van de EU-evaluatie in 2003 ook een groot aantal van de andere lidstaten op basis van de dan beschikbare gegevens zal moeten concluderen dat deze normstelling een groot probleem vormt. Bij de evaluatie van de richtlijn zal dit ongetwijfeld tot belangrijke wijzigingen in de normstelling (versoepeling) leiden.

3. Grenswaarden, overschrijdingsmarges en alarmdrempels

Grenswaarden

De dochterrichtlijn kent grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood. Grenswaarden geven een niveau van de buitenluchtkwaliteit aan dat, in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu in zijn geheel, binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. De grenswaarden gelden voor de buitenlucht voor het gehele grondgebied van de lidstaten. De dochterrichtlijn maakt daar één uitzondering op: op de werkplek gelden de grenswaarden niet. Dit komt niet geheel overeen met de huidige werkingssfeer van de grenswaarden zoals vastgelegd in de besluiten luchtkwaliteit, zoals die luiden voor de inwerkingtreding van dit besluit. Blijkens de nota van toelichting daarbij zijn de grenswaarden niet van toepassing op bedrijfsterreinen waar de wetgeving inzake de

arbeidsbescherming geldt¹. In het onderhavige besluit is de uitzondering van de werkplek tot uitdrukking gebracht in artikel 1, tweede lid, waarbij aansluiting is gezocht bij het begrip «arbeidsplaats» uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998. De oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit kennen voor de stoffen² uit de dochterrichtlijn ook grenswaarden, met uitzondering van stikstofdioxide. De hoogte van de waarden is in de dochterrichtlijn evenwel verschillend. De grenswaarden die in de dochterrichtlijn zijn vastgesteld, zijn gebaseerd op recente wetenschappelijke inzichten van met name de Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO). De grenswaarden zijn voor de meeste stoffen strenger dan de grenswaarden die nu in Nederland van kracht zijn. De grenswaarden uit de dochterrichtlijn zijn overgenomen in het onderhavige besluit. Zij treden in de plaats van de tot dusverre geldende grenswaarden. De dochterrichtlijn vermeldt bij de verschillende grenswaarden een termijn waarop de luchtkwaliteit uiterlijk aan de grenswaarden moet voldoen. Deze termijnen zijn in het algemeen voor Nederland overgenomen. Een uitzondering daarop vormen de uurgemiddelde grenswaarden voor zwaveldioxide en stikstofdioxide, de daggemiddelde grenswaarde voor zwaveldioxide en de jaargemiddelde waarde voor lood. Daarbij is de in de dochterrichtlijn opgenomen termijn niet overgenomen. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de betreffende waarden in Nederland op dit moment niet meer overschreden worden of dat een grenswaarde op een vergelijkbaar niveau nu reeds in Nederland van kracht is. Het aangeven van een tijdstip in de toekomst waarop aan de grenswaarden voldaan zou moeten worden zou een afzwakking van de reeds bereikte waarden betekenen.

Overschrijdingsmarges

In aanvulling op de grenswaarden kent de dochterrichtlijn overschrijdingsmarges. Deze overschrijdingsmarges zijn een nieuw element. Met de overschrijdingsmarges wordt een percentage van de grenswaarde aangegeven waarmee de grenswaarde tijdelijk overschreden mag worden, zonder dat de dochterrichtlijn verplicht tot het opstellen van een programma van maatregelen. Dit percentage neemt af met het vorderen van de jaren. Overstijgen de concentraties evenwel het niveau van de grenswaarde plus de overschrijdingsmarge, dan dienen plannen opgesteld te worden die erop gericht zijn op de in de dochterrichtlijn aangegeven tijdstippen aan de grenswaarden te voldoen.

De gedachte achter de overschrijdingsmarges is vergelijkbaar met de overwegingen die ten grondslag lagen aan de (uitzonderings)grenswaarden die tot 2000 in Nederland van kracht waren voor bepaalde drukke verkeerssituaties. Voor die situaties bestond de verwachting dat het generieke beleid er toe zou leiden dat de concentratieniveaus in de loop der tijd zouden dalen zonder dat lokaal aanvullende maatregelen getroffen zouden worden. Dezelfde visie bestaat ten aanzien van het realiseren van een aantal grenswaarden. Door de overschrijdingsmarges te hanteren wordt voorkomen dat maatregelen getroffen moeten worden in situaties waarin de luchtkwaliteit ten gevolge van het generieke beleid naar verwachting zodanig zal verbeteren dat de luchtkwaliteit binnen de gestelde termijnen aan de grenswaarden zal voldoen zonder aanvullende lokale maatregelen.

In gevallen waarin één of meer grenswaarden worden overschreden, zal het bovendien niet altijd mogelijk zijn om zodanige voorzieningen te treffen dat onmiddellijk aan de grenswaarden wordt voldaan. Dat heeft tijd nodig. Dat vereist maatregelen waaraan een voorbereidings- en uitvoeringstijd verbonden is. Met deze omstandigheden wordt ook door het hanteren van de overschrijdingsmarges rekening gehouden. Daardoor wordt ruimte gegeven om maatregelen voor te bereiden en uit te voeren. Voorwaarde is wel dat op de in de dochterrichtlijn vermelde tijdstippen aan de grenswaarden wordt voldaan.

¹ Nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit benzeen, artikelsgewijze toelichting artikelen 2 en 3.

² Een verschil is dat zwevende deeltjes destijds in de EU richtlijn (zie noot 6) en de Nederlandse wetgeving gedefinieerd waren als zwarte rook en niet als PM₁₀ zoals de dochterrichtlijn ze nu aanduidt.

In het onderhavige besluit is de overschrijdingsmarge vastgelegd in de vorm van een plandrempel. De plandrempel geeft het concentratieniveau aan dat resulteert uit de optelling van grenswaarde plus de overschrijdingsmarge. Daardoor ontstaat een overzichtelijk beeld van waarden waar de overheden zich in de loop der jaren op moeten richten. Het begrip plandrempel duidt duidelijker dan overschrijdingsmarge aan wat het karakter van de waarde is en wat verwacht wordt bij het overschrijden van de waarde. Drempel is gekozen naar analogie van het begrip alarmdrempel zoals dat in de dochterrichtlijn wordt gehanteerd. Voor de stoffen zwaveldioxide en lood wordt nu reeds in Nederland aan de in de dochterrichtlijn gestelde grenswaarden voldaan. Voor deze stoffen worden de overschrijdingsmarges van de dochterrichtlijn niet overgenomen. Ook aan de uurgemiddelde grenswaarde voor stikstofdioxide wordt in Nederland, met uitzondering van zeer drukke verkeerssituaties, reeds voldaan. Voor het uurgemiddelde van stikstofdioxide worden de overschrijdingsmarges van de dochterrichtlijn dan ook niet overgenomen, met uitzondering van zeer drukke verkeerssituaties. Voor deze situaties is een uitzonderingsgrenswaarde geformuleerd en zijn de overschrijdingsmarges overgenomen in de vorm van plandrempels. De grenswaarden voor zwevende deeltjes en de jaargemiddelde grenswaarde voor stikstofdioxide worden nog wel overschreden. Ook voor deze concentratieniveaus zijn de overschrijdingsmarges van de dochterrichtlijn voor de Nederlandse situatie overgenomen in de vorm van plandrempels.

Overgangsregeling

In de dochterrichtlijn is vastgelegd dat tot het tijdstip waarop aan de grenswaarden uit de richtlijn voldaan moet zijn en er dus overschrijdingsmarges gelden (tot 1 januari 2005 voor zwaveldioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood en tot 1 januari 2010 voor stikstofdioxide) de grenswaarden nog gelden die zijn opgenomen in de oorspronkelijke richtlijnen van de Europese Unie voor de betreffende stoffen¹. Daarmee wordt voorzien in een overgangsregeling tussen nu en het tijdstip waarop de nieuwe waarden van kracht worden. Op die manier wordt verzekerd dat er naast de grenswaarden die pas op termijn gaan gelden, ook een absolute bovengrens van kracht is. Dat betekent dat er ook in Nederland grenswaarden per direct van kracht moeten zijn.

Bij de implementatie van de oorspronkelijke richtlijnen heeft Nederland er destijds voor de meeste stoffen voor gekozen om strengere grenswaarden vast te leggen in de Nederlandse wetgeving dan de grenswaarden van de Europese Unie. De oorspronkelijke grenswaarden van de Europese Unie werden in de Nederlandse wetgeving, noch in het Nederlandse beleid gehanteerd. Die situatie wordt gecontinueerd¹ omdat anders een versoepeling van de wetgeving zou optreden ten opzichte van de nu in Nederland al geldende strengere waarden. Bovendien worden die waarden die strenger zijn dan de oude waarden van de Europese Unie in Nederland – met uitzondering van de grenswaarden voor stikstofdioxide op een beperkt aantal plaatsen – niet meer overschreden. Daarom is er in Nederland voor de meeste stoffen voor gekozen om strengere waarden dan de waarden van de Europese Unie als absolute bovengrens te hanteren.

Voor zwevende deeltjes gemeten als PM₁₀ was tot nu toe in Nederland geen wettelijke norm van kracht. De oorspronkelijke richtlijn voor zwevende deeltjes² bevatte normen voor zwevende deeltjes zoals gemeten met de «zwarte rook» methode, alsmede normen voor zwevende deeltjes zoals gemeten met de «gravimetrische» methode. Bij de implementatie van de betreffende richtlijn hadden de lidstaten de keuzevrijheid om de luchtkwaliteit te beoordelen op grond van de normen volgens de zwarte rook methode dan wel volgens de normen van de gravimetrische methode. Nederland heeft indertijd gekozen de beoor-

¹ Een uitzondering geldt voor zwevende deeltjes. De waarden uit de oorspronkelijke Europese richtlijn (zie noot 1 van blz. 15) zijn in het onderhavige besluit opgenomen. Dat houdt verband met de in artikel 9, vijfde lid, van de dochterrichtlijn opgenomen verplichting tot het beoordelen van de luchtkwaliteit voor zwevende deeltjes, om aan te tonen dat aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes uit de oorspronkelijke Europese richtlijn wordt voldaan. Bij de toelichting van artikel 14 wordt hierop nader ingegaan.

² Zie noot 1 van blz. 15.

deling van de luchtkwaliteit voor zwevende deeltjes via metingen volgens de zwarte rook methode plaats te laten vinden. De dochterrichtlijn hanteert echter de PM₁₀ meetmethode voor de grenswaarden en de metingen. Uit praktische overwegingen wordt het thans wenselijk geacht om één meetmethode te hanteren voor het bepalen of de luchtkwaliteit voldoet aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes uit de oorspronkelijke richtlijn en uit de dochterrichtlijn. Hiertoe biedt de richtlijn de mogelijkheid om de gravimetrische normen uit de oorspronkelijke richtlijn te vertalen naar PM₁₀ concentraties. Van deze mogelijkheid wordt thans gebruik gemaakt (verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 13 en 14). De op deze wijze afgeleide PM₁₀-normen liggen echter aanzienlijk boven de huidige niveaus van luchtverontreiniging en ruim boven de niveaus die thans vanuit gezondheidskundig oogpunt acceptabel geacht worden. Daarom is de praktische betekenis van de oorspronkelijke normen voor zwevende deeltjes zeer beperkt. Realisering van de nieuwe normen voor PM₁₀, die uiterlijk in 2005 bereikt dienen te zijn, wordt evenwel – gezien de omvang van gezondheidseffecten die geassocieerd wordt met dit type luchtverontreiniging – van groot belang geacht. De inspanningen van de overheden dienen er dan ook op gericht te zijn om de voor het jaar 2005 geldende normen zo spoedig mogelijk te realiseren.

Omdat de luchtkwaliteit in Nederland voor enkele stoffen al voldoet aan de grenswaarden van de Europese Unie die ingevolge de dochterrichtlijn op termijn gaan gelden is er voor gekozen de overschrijdingsmarges voor die stoffen niet voor Nederland over te nemen, maar die grenswaarden met onmiddellijke ingang in Nederland van toepassing te verklaren. In die constructie is er dan ook geen behoefte aan een overgangsregeling en is er dus geen noodzaak de minder strenge oorspronkelijke grenswaarden van de Europese Unie nog tijdelijk van kracht te laten zijn.

Alarmdrempels

Voor zwaveldioxide en voor stikstofdioxide kent de dochterrichtlijn ook alarmdrempels. Daarmee wordt een niveau aangeduid waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt en bij overschrijding waarvan maatregelen genomen moeten worden. Hoewel het begrip alarmdrempel met de implementatie van de kaderrichtlijn pas in de Nederlandse wetgeving (artikel 5.1 van de Wet milieubeheer) is geïntroduceerd, worden in het Nederlandse beleid al veel langer waarden met een dergelijke strekking gehanteerd. In het smogbeleid gelden dergelijke (niet wettelijke) waarden momenteel om aan te geven wanneer de bevolking in geval van verhoogde luchtverontreiniging wordt gewaarschuwd en wanneer tijdelijke maatregelen aan de orde zijn. De functie van de in het smogbeleid gehanteerde waarden is vergelijkbaar met die van de alarmdrempels uit de dochterrichtlijn. Ter implementatie van de dochterrichtlijn worden de betreffende alarmdrempels in het onderhavige besluit opgenomen.

Richtwaarden

In tegenstelling tot de eerdere richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van luchtkwaliteit¹ en tot de besluiten luchtkwaliteit van voor de inwerkingtreding van dit besluit², kent de dochterrichtlijn geen richtwaarden. Richtwaarden geven in die richtlijnen een niveau aan ter verbetering van de bescherming van de gezondheid van de mens en zijn bedoeld om een bijdrage te leveren aan de milieubescherming op lange termijn. De waarden liggen op een lager niveau dan de grenswaarden en hebben een andere status. Met deze waarden moet rekening gehouden worden, maar er kan gemotiveerd van worden afgeweken. In navolging

¹ Zie noot 1 van blz. 15.

² Zie noot 3 van blz. 15.

van de dochterrichtlijn zijn niet langer richtwaarden voor zwaveldioxide en stikstofdioxide van kracht. De regelgeving geeft voor deze stoffen nu nog uitsluitend de niveaus aan die in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu ten minste gerealiseerd moeten worden en geeft geen niveaus meer aan waarvan het bereiken met het oog op het realiseren van duurzame ontwikkeling gewenst is. Het staat de overheden vrij hoever zij willen gaan met het bewerkstelligen van een goede luchtkwaliteit.

Voor benzeen kent het onderhavige besluit nog wel een richtwaarde. Deze is overgenomen uit het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit benzeen. In de normstelling voor benzeen is, in afwachting van de tweede dochterrichtlijn waarin ook benzeen aan de orde komt, geen wijziging aangebracht.

Overzicht van normen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van alle normen (grenswaarden, plandrempels en alarmdrempels) die voor de stoffen zwaveldioxide, lood, stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀) gelden.

Jaar/ Stof	type norm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SO ₂	grenswaarde (humaan; uurgemiddelde dat 24 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	350	350	350	350	350	350	350	350	350	350
	grenswaarde (humaan; 24 uurgemiddelde dat 3 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	125	125	125	125	125	125	125	125	125	125
	grenswaarde* (ecosysteem; jaargemiddelde in µg/m ³)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
	grenswaarde* (ecosysteem; winterhalfjaargemiddelde in µg/m ³)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
	alarmdrempel (uurgemiddelde in µg/m ³ gedurende 3 achtereenvolgende uren in gebied >100 km ²)	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
NO ₂	grenswaarde (humaan; uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
	uitzonderingsgrenswaarde voor zeer drukke verkeerssituaties (uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	290	290	290	290	290	290	290	290	290	290
	plandrempeel voor zeer drukke verkeerssituaties (uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden)	290	280	270	260	250	240	230	220	210	
	grenswaarde** (humaan; jaargemiddelde in µg/m ³)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
	plandrempeel (jaargemiddelde in µg/m ³)	58	56	54	52	50	48	46	44	42	
NO _x	alarmdrempel (uurgemiddelde in µg/m ³ gedurende 3 achtereenvolgende uren in gebied >100 km ²)	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
	grenswaarde* (ecosysteem; jaargemiddelde in µg/m ³)	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
PM ₁₀	grenswaarde*** (humaan; jaargemiddelde in µg/m ³)	125	125	125	125						
	grenswaarde**** (humaan; jaargemiddelde in µg/m ³)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
	plandrempeel (jaargemiddelde in µg/m ³)	46	45	43	42						

Jaar/ Stof	type norm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PM ₁₀	grenswaarde*** (humaan; 24 uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	250	250	250	250						
	grenswaarde***** (humaan; 24 uurgemiddelde dat 35 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
lood	plandrempeel (24 uurgemiddelde dat 35 keer per jaar mag worden overschreden in µg/m ³)	70	65	60	55						
CO	grenswaarde (humaan; jaargemiddelde in µg/m ³)	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	grenswaarde (humaan; 98 percentiel van 8 uurgemiddelden in mg/m ³)	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
benzeen	grenswaarde (humaan; 99,9 percentiel van uurgemiddelden in mg/m ³)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
	grenswaarde (humaan; jaargemiddelde in µg/m ³)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	richtwaarde (humaan jaargemiddelde in µg/m ³)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5

* Deze norm kent een beperkt toepassingsgebied.

** 1 januari 2010 is de uiterste realisatiedatum van deze grenswaarde.

*** Grenswaarde uit richtlijn 80/779/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes, waarbij de gravimetrische normen omgerekend zijn in PM₁₀ waarden.

**** 1 januari 2005 is de uiterste realisatiedatum van deze grenswaarde; er wordt nog geen rekening gehouden met indicatieve 2e fase EU-normen voor PM₁₀.

4. In acht nemen

Zowel de grenswaarden, de plandrempels als de alarmdrempels zijn gericht tot de bestuursorganen in Nederland (Rijk, provincies en gemeenten). Zij hebben ingevolge het onderhavige besluit de taak om de grenswaarden, plandrempels en alarmdrempels in acht te nemen. Aangezien het karakter van de grenswaarden, plandrempels en alarmdrempels verschillend is, zal ook de inhoud van het in acht nemen per begrip verschillen.

Het in acht nemen van de grenswaarden

Een grenswaarde wordt in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer als volgt beschreven: «Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste instandgehouden moet worden». Op een bepaald tijdstip – onmiddellijk of later in de tijd – moet de luchtkwaliteit aan de grenswaarde voldoen. Het in acht nemen van de grenswaarde houdt in dat er niet van mag worden afgeweken; overheden zijn er aan gehouden. Dat wil zeggen dat grenswaarden een absolute grens vormen die niet mag worden overschreden. Een grenswaarde is een resultaatverplichting. De voorschriften in dit besluit hebben betrekking op het in kaart brengen van de actuele luchtverontreinigings-situatie en het waar nodig vorm geven en uitvoeren van plannen ter verbetering van de situatie. Teneinde toekomstige nieuwe situaties met grenswaardeoverschrijding zoveel mogelijk te vermijden wordt van de overheden verwacht dat zij ook bij besluitvorming inzake nieuwe ontwikkelingen de grenswaarden en realisatietermijnen in acht nemen.

De grenswaarden vormen in internationaal kader overeengekomen minimumwaarden, waaraan in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens ten minste voldaan moet worden. Om

gezondheidskundige redenen is afwijking van die normen, in die zin dat de norm wordt overschreden, niet toelaatbaar. Aangezien Nederland zich met het aannemen van de dochterrichtlijn verplicht heeft de richtlijn uit te voeren is ook om juridische redenen afwijking van de normen niet toegestaan.

Beneden de grenswaarden staat het de overheden vrij om (gebiedsgericht) andere normen te hanteren. Boven de grenswaarde is er geen speelruimte.

Tot dusverre kende de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit¹ de verplichting voor bestuursorganen om de grenswaarden in acht te nemen bij «de uitoefening van hun bevoegdheden». Dit betekende dat alle bestuursorganen bij de uitoefening van alle in aanmerking komende bevoegdheden de besluiten luchtkwaliteit dienden toe te passen. Bij alle relevante bevoegdheden dienden overheden de grenswaarden expliciet in hun afwegingen te betrekken en daarvan rekenschap te geven. Omdat deze ruime aanduiding van situaties wanneer de grenswaarden een rol dienen te spelen in de praktijk aanleiding gaf tot discussie, is de omschrijving nu meer gespecificeerd. De formulering in het onderhavige besluit is nu dat bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van een bepaalde luchtverontreinigende stof (zwaveldioxide, respectievelijk zwevende deeltjes (PM₁₀), stikstofdioxide en stikstofoxiden en lood) kunnen hebben, de betreffende grenswaarden in acht nemen. Daarmee wordt aangegeven dat het bij de toepassing van het onderhavige besluit om die bevoegdheden gaat, bij de uitoefening waarvan de luchtkwaliteit ten aanzien van de betreffende stof daadwerkelijk beïnvloed kan worden. Het gaat om taken of bevoegdheden waarmee invloed van enige betekenis uitgeoefend kan worden op de luchtkwaliteit. Door gebruikmaking van de betreffende bevoegdheden moet de overheid in staat zijn een wezenlijke bijdrage te leveren aan het bewerkstelligen van een luchtkwaliteit die overeenkomt met de kwaliteitseisen.

Het gaat daarbij in ieder geval om de volgende bevoegdheden:

- a. op basis van de **Wet inzake de luchtverontreiniging**:
 - artikel 13 betreffende het, in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging, stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen;
 - artikel 16 aangaande het beslissen op de aanvraag om een vergunning voor toestellen of brandstoffen en het verbinden van voorschriften daaraan, wijzigen en intrekken van de vergunning;
 - de artikelen 43 en 48 aangaande het treffen van voorzieningen ten aanzien van inrichtingen, brandstoffen, of verontreinigende handelingen in geval van bijzondere omstandigheden;
 - artikel 53 betreffende het bij algemene maatregel van bestuur stellen van nadere regels over de bevoegdheden die uitgeoefend worden in bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard.

- b. op basis van de **Wet milieubeheer**:
 - artikel 1.2 aangaande het opstellen van de provinciale milieuverordening;
 - artikel 4.15a betreffende het vaststellen van een regionaal milieubeleidsplan; doorwerking naar artikel 4.15b ten aanzien van het vaststellen van het regionale milieuprogramma – als uitwerking van het regionaal milieubeleidsplan – is daarmee tevens verzekerd;
 - artikel 4.16 betreffende het gemeentelijke milieubeleidsplan; doorwerking naar artikel 4.20 ten aanzien van het vaststellen van het

¹ Het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en het Besluit luchtkwaliteit benzeen.

gemeentelijke milieuprogramma – als uitwerking van het gemeentelijke milieubeleidsplan – is daarmee tevens verzekerd;

- de artikelen 7.27, 7.35 en 7.42 aangaande het nemen van een beslissing ten aanzien van activiteiten waarvoor een milieueffectrapport verplicht is, alsmede het wijzigen en intrekken daarvan;
- artikel 8.8 betreffende het nemen van een beslissing op de aanvraag voor een vergunning voor een inrichting; doorwerking naar het wijzigen, aanvullen en intrekken van de vergunning en daaraan verbonden voorschriften is daarmee ingevolge de artikelen 8.22, 8.23, 8.24 en 8.26 eveneens geregeld.

In de Wet milieubeheer is de doorwerking van milieukwaliteitseisen voor de uitoefening van een aantal bevoegdheden van overheden al in de wet geregeld. Dat betreft de volgende bevoegdheden:

- artikel 4.3 betreffende het opstellen van het nationaal milieubeleidsplan;
- artikel 4.7 betreffende het vaststellen van het nationaal milieuprogramma;
- artikel 4.9 aangaande het vaststellen van het provinciaal milieubeleidsplan;
- artikel 4.14 ten aanzien van het vaststellen van het provinciaal milieuprogramma;
- artikelen 8.40 en 8.44 betreffende het stellen van regels met betrekking tot niet-vergunningplichtige en vergunningplichtige inrichtingen;
- artikel 8.45 aangaande het stellen van regels over het verbinden van beperkingen of voorschriften aan vergunningen voor bepaalde categorieën van inrichtingen.

c. op basis van de **Wet op de Ruimtelijke Ordening**:

- artikel 2a en 2b aangaande het vaststellen, herzien of intrekken van plannen voor bepaalde aspecten van ruimtelijk beleid door de ministerraad;
- artikel 4a en artikel 6, zesde lid, betreffende het vaststellen of herzien van een streekplan;
- artikel 6, tweede lid, ten aanzien van het geven van aanwijzingen omtrent de inhoud van een streekplan;
- artikel 7 betreffende het vaststellen van een structuurplan of regionaal structuurplan;
- de artikelen 10, 11, eerste lid, 12, 15, 33 en 38, tweede lid, aangaande het vaststellen en herzien van een bestemmingsplan, alsmede het opnemen van bepalingen daarbij;
- artikel 19 en 40 betreffende het verlenen van vrijstelling van het bestemmingsplan;
- artikel 11, tweede lid, aangaande het geven van een verklaring van geen bezwaar door gedeputeerde staten voor uitwerking/wijziging van een bestemmingsplan;
- artikel 19 betreffende de (algemene) verklaring van geen bezwaar tot het verlenen van vrijstelling van een bestemmingsplan door gedeputeerde staten;
- artikel 21 aangaande het nemen van een voorbereidingsbesluit voor een bestemmingsplan;
- artikel 28 betreffende de goedkeuring door gedeputeerde staten van een bestemmingsplan;
- artikel 41 aangaande het geven van een beschikking, anders dan vrijstelling, in bovengemeentelijk belang;
- de artikel 37, tweede lid, en 37, vijfde lid, betreffende het geven van aanwijzingen omtrent de inhoud van een bestemmingsplan.

- d. op basis van de **Tracéwet**:
- artikel 3 betreffende het opstellen door de minister van een trajectnota, tegelijkertijd met de voorbereiding van een milieueffect-rapport, wanneer er sprake is van de aanleg van een hoofdweg, hoofdvaarweg of medewerking aan een landelijke railweg;
 - artikelen 9 en 22 aangaande de standpuntbepaling en uitwerking van het voorkeurtracé tot ontwerp-tracébesluit;
 - artikelen 15 en 24 betreffende het vaststellen van het tracé.
- e. op basis van de **Planwet verkeer en vervoer**:
- artikelen 2 en 3 betreffende het nationale verkeers- en vervoerplan;
 - artikel 5 betreffende het provinciale verkeers- en vervoerplan;
 - artikelen 8 en 9 betreffende het gemeentelijk verkeers- en vervoerbeleid.

Daarnaast kunnen er in specifieke omstandigheden ook andere bevoegdheden zijn door middel van de uitoefening waarvan een bijdrage aan een goede luchtkwaliteit geleverd kan worden. In een dergelijk geval eisen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het zorgvuldigheidsbeginsel) dat de kwaliteitseisen ook dan bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheden worden betrokken.

Door in het onderhavige besluit aan te geven dat de werkingssfeer zich uitstrekt tot die bevoegdheden ten gevolge van de uitoefening waarvan de luchtkwaliteit ten aanzien van de betreffende stof beïnvloed kan worden, wordt geen wezenlijke verandering aangebracht in de werkingssfeer ten opzichte van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit. Ook nu is het immers de bedoeling dat bij de uitoefening van alle relevante bevoegdheden aandacht besteed wordt aan de grenswaarden. Door aanpassing van de betreffende tekst ten opzichte van de besluiten, zoals die luiden voor de inwerkingtreding van dit besluit, wordt de werkingssfeer meer expliciet aangegeven. Het hierboven noemen van de bevoegdheden bij de uitoefening waarvan de kwaliteitseisen in ieder geval aan de orde dienen te komen is eveneens een explicitering. De werkingssfeer wordt niet gewijzigd.

De juridische betekenis van de grenswaarden is dat ze bij de uitoefening van bestuursbevoegdheden een rol spelen. Grenswaarden zijn bindend. Zij hebben rechtsgevolgen voor overheidsorganen. Zij stellen beperkingen aan de uitoefening van bevoegdheden van de overheden in die zin dat activiteiten geweigerd of aangepast moeten worden als dientengevolge overschrijding van grenswaarden voor de buitenluchtkwaliteit dreigt. De te onderscheiden wettelijke kaders waar de bevoegdheden van de overheden op gebaseerd zijn, zijn maatgevend voor de wijze waarop hier in de praktijk invulling aan gegeven zal worden.

Grenswaarden vormen voor de overheden het referentiekader voor hun beleid. Met behulp daarvan kan getoetst worden of het beleid voldoende effectief is en of eventueel aanvullend beleid kan of moet worden ontwikkeld. Bij het ontwikkelen van beleid, het ontplooiën van activiteiten of het beoordelen van plannen vormen de grenswaarden een toetsingskader. Aan de hand van de grenswaarden dient te worden beoordeeld of voornemens zonder meer ten uitvoer gebracht kunnen worden of dat aanvullende voorzieningen nodig zijn ten aanzien van bronnen of de ruimtelijke inrichting. Uiteraard dienen in eerste instantie maatregelen getroffen te worden bij de bronnen die leiden tot de verontreiniging. In aansluiting daarop kunnen voorzieningen in het kader van de ruimtelijke ordening een wezenlijke bijdrage leveren bij het voorkomen van blootstelling van mensen aan onacceptabele niveaus van luchtverontreiniging. Daarom dienen grenswaarden voor de luchtkwaliteit zowel bij

vergunningverlening, als bij planvorming op het gebied van verkeer, milieu en ruimtelijke ordening in een vroeg stadium betrokken te worden. Door de luchtkwaliteitseisen bij de verschillende relevante besluitvormingsprocessen een rol te laten spelen kunnen eventuele problemen ten aanzien van de luchtkwaliteit in een vroeg stadium opgespoord en voorkomen worden.

In saneringssituaties – bestaande situaties waarin sprake is van overschrijding van grenswaarden voor de luchtkwaliteit – kan de problematiek ook vanuit de diverse invalshoeken worden aangepakt, waarbij uiteraard die maatregelen die de bronnen van de verontreiniging daadwerkelijk beïnvloeden voorrang verdienen.

Bij uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben dienen de grenswaarden expliciet bij de afwegingen betrokken te worden en dient daarvan ook rekenschap gegeven te worden. Wordt gebruik gemaakt van één van de bedoelde bevoegdheden, dan dienen de consequenties voor de luchtkwaliteit in kaart gebracht te worden en dient gekozen te worden voor een zodanige gebruikmaking van de bevoegdheden dat de luchtkwaliteit aan de kwaliteitseisen voldoet. Dat houdt in dat nieuwe activiteiten zo gesitueerd dienen te worden of onder zodanige voorwaarden plaats dienen te vinden dat aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit voldaan wordt. Wordt ten gevolge van een nieuwe activiteit de luchtkwaliteit dermate belast dat er een aanzienlijke bijdrage geleverd wordt aan overschrijding van de grenswaarde dan kan een dergelijke activiteit op die plaats of op die wijze niet toegestaan worden. In saneringssituaties is het denkbaar dat doorvoering van één individuele maatregel niet leidt tot het voldoen aan een grenswaarde, terwijl de betreffende maatregel wel een belangrijke bijdrage kan leveren aan verbetering van de situatie. In dergelijke gevallen dienen de overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden de afweging te maken of een voorgenomen wijziging met betrekking tot de onderhavige activiteit in voldoende mate bijdraagt aan realisering van de grenswaarde, en dient daarvan ook rekenschap gegeven te worden.

Bronnen

Bij het beslissen op de aanvraag voor vergunningen voor inrichtingen en het stellen van algemene regels voor inrichtingen wordt van overheden verwacht dat de grenswaarden voor de luchtkwaliteit als toetsingscriterium worden gehanteerd. Bij de uitoefening van bevoegdheden in het kader van de vergunningverlening voor inrichtingen dienen in beginsel de «best beschikbare technieken» ingevolge artikel 9 van de richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) (de zogenaamde IPPC-richtlijn) te worden voorgeschreven. Worden desondanks overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen verwacht dan is het zoeken naar aanvullende eisen of alternatieven geboden. Ook bij het opstellen van algemene regels (voor inrichtingen) dienen de eisen zodanig geformuleerd te worden dat de verontreiniging ten gevolge van die bronnen geen overschrijding van grenswaarden teweeg brengt.

Dat zelfde geldt bij de aanleg van wegen. Ook hier dienen de luchtkwaliteitseisen tot het toetsingskader te behoren. Is er op voorhand aanleiding om normoverschrijding te verwachten dan is de aanleg van de betreffende weg op de voorgenomen wijze niet acceptabel.

Plannen

Met het opstellen, toetsen en goedkeuren van plannen en programma's, waarin voor de lange of korte termijn een koers uitgezet wordt op het gebied van milieu en/of van de ruimtelijke ordening, worden bevoegd-

heden uitgeoefend die van doorslaggevend belang zijn voor het bewerkstelligen van een goede luchtkwaliteit. Deze plannen zijn bindend of richtinggevend voor andere besluiten. Door in het stadium van planvorming te verzekeren dat luchtkwaliteit de noodzakelijke aandacht krijgt, wordt bewerkstelligd dat ook daarop gebaseerde besluiten gericht zijn op het realiseren van een goede luchtkwaliteit. Door luchtkwaliteit in de plannen van doorslaggevende betekenis te laten zijn kan niet alleen bewerkstelligd worden dat het korte en lange termijn beleid van overheden gericht is op het realiseren van een goede luchtkwaliteit, maar kunnen ook problemen ten aanzien van de luchtkwaliteit worden voorkomen.

Concreet wordt van overheden verwacht dat in milieuplannen expliciet aandacht besteed wordt aan de kwaliteit van de buitenlucht die door de betreffende overheid als maatstaf wordt gehanteerd. Dat kan de luchtkwaliteit zijn die overeenkomt met de landelijke grenswaarden en de daaraan gekoppelde realiseringstermijnen of een nog betere luchtkwaliteit die door de betreffende overheid voor het gehele grondgebied of een gedeelte daarvan wordt beoogd. Ook wordt verwacht dat aangegeven wordt op welke wijze deze luchtkwaliteit gerealiseerd zal worden. Bij welke beleidsbeslissingen is de betreffende overheid voornemens aan de luchtkwaliteitseisen te toetsen? Komt de luchtkwaliteit niet met de eisen overeen, hoe wordt dan naar alternatieven gezocht? Bij ruimtelijke plannen en verkeersplannen wordt verwacht dat het aspect luchtkwaliteit vanaf het begin van het traject aandacht krijgt en dat expliciet getoetst wordt aan de grenswaarden. Is de verwachting dat het plan zal leiden tot overschrijding van normen dan dient naar een zodanig alternatief gezocht te worden dat de luchtkwaliteit overeenkomt met de eisen. Bij het toetsen en goedkeuren van ruimtelijke plannen dient de luchtkwaliteit een van de criteria te zijn waaraan voldaan dient te worden.

Praktische betekenis van het in acht nemen van grenswaarden voor zwaveldioxide, lood, stikstofdioxide en zwevende deeltjes

De luchtverontreinigende stoffen waarop het onderhavige besluit toepassing heeft, zijn verschillend van karakter. Ook de actuele situatie van de luchtkwaliteit is per stof verschillend. Dientengevolge zal ook het in acht nemen van de grenswaarden in de praktijk voor de diverse stoffen een andere betekenis hebben.

Zwaveldioxide en lood

De luchtkwaliteit in Nederland is zodanig dat nu en in de toekomst geen overschrijdingen verwacht worden van de grenswaarden voor zwaveldioxide en lood. Het in acht nemen van de grenswaarden bij de uitoefening van voor deze stoffen relevante bevoegdheden betekent dat in dit geval niet van overheden gevraagd wordt om bij iedere uitoefening van deze bevoegdheden de consequenties voor de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en lood in kaart te brengen en aan de grenswaarden te toetsen. Een dergelijke handelwijze is gezien de huidige toestand van de luchtkwaliteit weinig zinvol en leidt slechts tot onnodige werklust van de overheden. De taak de grenswaarden in acht te nemen houdt in het geval van deze beide stoffen in dat overheden de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de betreffende activiteiten tot een minimum trachten te beperken.

Zwevende deeltjes (PM₁₀)

Bij zwevende deeltjes (PM₁₀) gaat het om een hele specifieke situatie: de grenswaarden worden momenteel in geheel Nederland overschreden. Verwacht wordt dat ook in de meeste andere lidstaten van de Europese

Unie sprake zal zijn van een normoverschrijding op grote schaal. Het lijkt ook zeer moeilijk om op afzienbare termijn aan de grenswaarden te voldoen. Gegeven de onzekere haalbaarheid van de normstelling voor zwevende deeltjes, is in artikel 10 van de dochterrichtlijn vastgelegd dat bij de verslaglegging over de uitvoering van de richtlijn in ieder geval specifieke aandacht gegeven zal worden aan de normstelling voor zwevende deeltjes. «De Commissie zal met name de indicatieve grenswaarden voor de tweede fase voor PM₁₀ bestuderen om deze verplicht te stellen, en zal nagaan of de grenswaarden in de tweede fase en waar nodig ook in de eerste fase bevestigd of gewijzigd moeten worden».

De verschillende overheden kunnen, ook al kunnen ze niet aangesproken worden op het oplossen van het zwevende deeltjes (PM₁₀) probleem, wel een bijdrage leveren aan het verminderen van de omvang ervan. Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) houdt het in acht nemen van de grenswaarden dan in dat overheden zich inspannen de emissies zo ver mogelijk terug te dringen.

Ten aanzien van zwevende deeltjes (PM₁₀) bestaan er nog belangrijke wetenschappelijke onzekerheden. Zo zijn er belangrijke hiaten in kennis ten aanzien van bronbijdragen aan de niveaus die in de buitenlucht gemeten worden. Op grond van de richtlijn is Nederland echter wel verplicht om medio 2003 een bestrijdingsplan voor zwevende deeltjes (PM₁₀) vast te stellen. Op dit moment loopt een onderzoekprogramma (gefinancierd door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken) dat er op gericht is om vóór de evaluatie van de normstelling in Europees verband de bron-effect keten voor zwevende deeltjes (PM₁₀) goed in kaart te brengen. Op basis van de met het lopende onderzoek verkregen gegevens zal op termijn nader beleid voor zwevende deeltjes (PM₁₀) geformuleerd kunnen worden ten behoeve van de door de EU vereiste planvorming. Tot die tijd zal het bestrijdingsbeleid voor zwevende deeltjes (PM₁₀) beperkt blijven tot toepassing van de stand der techniek/ALARA.

Stikstofdioxide

De grootste bijdrage aan de concentraties van stikstofdioxide wordt geleverd door het verkeer (ruim 50%). De bijdrage van het buitenland is ook aanzienlijk (35%). De industrie draagt in relatief beperkte mate bij aan de concentraties. Voor stikstofdioxide spelen er in Nederland in de toekomst nog beperkte luchtkwaliteitsproblemen, waarvan over het algemeen verwacht mag worden dat die met inzet van bevoegdheden opgelost kunnen worden.

Wellicht zal in een aantal situaties, zoals langs zeer drukke snelwegen in de Randstad, het tijdig realiseren van de grenswaarden voor stikstofdioxide problematisch kunnen zijn. Deze problematiek speelt naar verwachting ook in een aantal andere lidstaten. Denkbaar is dan ook dat de haalbaarheid van de normstelling voor stikstofdioxide een punt van discussie zal zijn bij de eerder genoemde evaluatie van de uitvoering van de dochterrichtlijn.

Bij de uitoefening van bevoegdheden wordt van overheden verwacht dat ze de gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxide expliciet in hun afwegingen betrekken en dat ze daar rekenschap van geven.

Samengevat ziet het beeld er als volgt uit:

Stof	situatie luchtkwaliteit in relatie tot grenswaarden Europese Unie	taak overheden
zwaveldioxide	nu en in toekomst geen overschrijdingen te verwachten	gevolgen voor luchtkwaliteit van uitoefening bevoegdheden tot minimum beperken
zwevende deeltjes (PM ₁₀)	zeer moeilijk om aan grenswaarden te voldoen	verminderen omvang problematiek door inspanningen om emissies zo ver mogelijk terug te dringen
stikstofdioxide	beperkt aantal overschrijdingen	<ul style="list-style-type: none"> • bestaande problemen op te lossen • bij uitoefenen bevoegdheden luchtkwaliteit expliciet in afwegingen betrekken
lood	nu en in toekomst geen overschrijdingen te verwachten	gevolgen voor luchtkwaliteit van uitoefening bevoegdheden tot minimum beperken

De consequenties van de verplichting tot het in acht nemen van de grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen zullen per stof verschillen. Voor zwaveldioxide en lood zullen de gevraagde inspanningen beperkt zijn. De inspanningen voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes zijn omvangrijker.

Het in acht nemen van grenswaarden ter bescherming van ecosystemen

De in de dochterrichtlijn opgenomen grenswaarde voor stikstofoxiden is gericht op de bescherming van ecosystemen. Ook voor zwaveldioxide kent de dochterrichtlijn een grenswaarde ter bescherming van ecosystemen. Deze normen zijn van toepassing buiten de directe invloed van lokale bronnen zoals verkeer en stedelijk gebied. De concentraties in die gebieden zullen vooral bepaald worden door grootschalige achtergrondconcentraties. In de Nederlandse situatie betekent dit dat deze niveaus in sterke mate bepaald worden door emissies die in de rest van Europa plaatsvinden. Voor het terugbrengen van de achtergrondconcentraties is het Europese verzuringsbeleid dan ook van grote betekenis. Dit gegeven impliceert dat overheden door de uitoefening van hun bevoegdheden slechts in beperkte mate invloed kunnen hebben op het realiseren van de ecosysteemnormen. Er is dus slechts een zeer beperkte relatie tussen de betreffende grenswaarden en de bevoegdheden die overheden hebben. De dochterrichtlijn verplicht de lidstaten de grenswaarden voor ecosystemen in hun wetgeving op te nemen. Ook is het Rijk gehouden aan de Europese Unie te rapporteren omtrent eventuele overschrijdingen van de betreffende waarden. In de praktijk zal het in acht nemen van de grenswaarden voor ecosystemen evenwel een zeer beperkte betekenis hebben voor de uitoefening van de bevoegdheden van de bestuursorganen.

Het in acht nemen van plandrempels

Plandrempels geven blijkens de definitie in het onderhavige besluit het kwaliteitsniveau van de buitenlucht aan, bij het overschrijden waarvan een plan opgesteld wordt. In de dochterrichtlijn wordt ervan uitgegaan dat wanneer de plandrempel overschreden wordt, de situatie van de luchtkwaliteit dusdanig is dat het onwaarschijnlijk is dat de concentraties van de betreffende stof(fen) ten gevolge van generiek beleid binnen de in de dochterrichtlijn gestelde termijnen zullen dalen tot onder de grenswaarden. Derhalve wordt verwacht dat er plannen opgesteld zullen worden waarin aangegeven wordt hoe binnen de gestelde termijnen aan de grenswaarden voldaan zal worden. Het plan is bedoeld om aan te geven dat de plandrempel nu weliswaar overschreden wordt, maar dat het beleid van de betreffende overheid erop is afgestemd dat de concen-

traties uiterlijk op de aangegeven termijn onder het niveau van de grenswaarde liggen. Het plan dient derhalve maatregelen te bevatten alsmede een planning betreffende de uitvoering daarvan. In de bijlage bij het besluit is gespecificeerd welke gegevens ten minste in het plan opgenomen moeten worden. De plannen zijn krachtens de Wet openbaarheid van bestuur voor een ieder toegankelijk.

Slechts ten aanzien van stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM_{10}) zijn plandrempels opgenomen. Voor de overige stoffen voldoet Nederland reeds aan de gestelde grenswaarden, zodat planvorming als bedoeld in artikel 8 van de kaderrichtlijn daar geen betekenis heeft. Het treffen van maatregelen bij eventuele overschrijdingen van die grenswaarden wordt in de rapportages ingevolge artikel 27, tweede lid, onder f, en artikel 28 van dit besluit vermeld.

In geval het landelijk beleid ontoereikend zal zijn om in concrete lokale situaties overschrijding van plandrempels te voorkomen, zal de oplossing vooral gezocht moeten worden in op de individuele situatie toegesneden ruimtelijk beleid en/of lokaal verkeers- en vervoersbeleid. Daarom zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het met lokaal (ruimtelijk) beleid bewerkstelligen dat onacceptabele situaties opgelost worden. In aansluiting op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is voor de stof stikstofdioxide aangegeven dat de gemeente verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van plannen ingeval een plandrempeel wordt overschreden. Het feit dat het initiatief terzake bij de gemeente berust laat onverlet dat – indien noodzakelijk – ook van andere betrokken overheden bijdragen aan de planvorming verwacht mogen worden. Doet de overschrijding van de plandrempeel zich op grotere schaal voor dan is weliswaar een bijdrage aan de oplossing van het probleem van de betreffende gemeenten onmisbaar, maar kan van een enkele gemeente niet de oplossing van het probleem verwacht worden. In een dergelijk geval ligt een coördinerende rol van de provincie of van het Rijk in de rede. Ook hiermee wordt aangesloten bij de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit is vastgelegd.

Ten aanzien van zwevende deeltjes (PM_{10}) doet zich de situatie voor dat de concentraties in geheel Nederland dermate boven de grenswaarden liggen dat ze naar verwachting niet binnen afzienbare tijd daarmee in overeenstemming te brengen zijn. Het betreft hier een problematiek die op nationale schaal speelt. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een plan ter realisatie van de normen van de Europese Unie is daarom in dit geval – in afwijking van de eerder geschetste taakverdeling – bij het Rijk gelegd. Uiteraard zal het plan, gericht op de zwevende deeltjes (PM_{10}) problematiek, in overleg met provincies en gemeenten worden voorbereid.

De kaderrichtlijn schrijft voor dat een plan, wanneer dat van toepassing is omdat de plandrempeel voor meer stoffen wordt overschreden, voor verschillende stoffen geïntegreerd is. Die integratie geschiedt in ieder geval in de rapportages die krachtens de artikelen 27 en 28 aan gedeputeerde staten respectievelijk de minister worden uitgebracht. In de rapportages worden de maatregelen en plannen vermeld om de grenswaarden en plandrempels te handhaven cq. te bereiken. Tevens kan het vanuit de gemeentelijke of provinciale optiek wenselijk zijn om het betreffende beleid vast te leggen in een geïntegreerd (milieu)beleidsplan of een omgevingsplan waarbij verschillende milieufactoren (lucht, geluid, bodem) in samenhang met andere factoren behandeld worden. Dergelijke geïntegreerde plannen kunnen de samenhang van het beleid ten goede komen en tevens meerwaarde hebben voor de bij de afzonderlijke aspecten te behalen resultaten. Het integreren van luchtkwaliteit in breder opgezette plannen verdient dan ook aanbeveling. Vanuit de optiek van de

Wet milieubeheer bezien, ligt het voor de hand voor luchtkwaliteit geen afzonderlijke planvorm in het leven te roepen, maar plannen voor luchtkwaliteit te integreren in het gemeentelijke milieubeleidsplan. Integratie van luchtkwaliteit in het gemeentelijke beleidsplan ligt te meer in de rede nu in het kader van de bezinning op de toekomst van de Wet milieubeheer overwogen wordt het gemeentelijk milieubeleidsplan niet langer facultatief te laten zijn, maar verplicht te stellen. Het is op grond van de regelgeving van de Europese Unie noodzakelijk dat afzonderlijk zichtbaar is welke invloed het beleid heeft op de blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging. Dit kan gerealiseerd worden door de betreffende gegevens op te nemen in een bijlage bij het gemeentelijke milieubeleidsplan. De termijnen waarop de plannen ingevolge artikel 25 en 26 opgesteld worden en waarop over de voortgang van de uitvoering ervan en het effect gerapporteerd wordt, dienen aan te sluiten bij hetgeen de Europese Unie van de lidstaten vraagt. Een plan moet blijkens de dochterrichtlijn binnen twee jaar na het einde van het jaar waarin de overschrijding is geconstateerd aan de Europese Unie worden gezonden. Bij het vaststellen van deze termijn gaat de EU-regelgeving uit van de monitoring en controle van de luchtkwaliteit via metingen. Bij metingen wordt de overschrijding van een grenswaarde of alarmpiegel geconstateerd in het jaar waarin deze is opgetreden. De EU-regelgeving houdt de mogelijkheid open om ook met modelberekeningen de luchtkwaliteit te monitoren en controleren. Bij modelberekeningen worden overschrijdingen pas na afloop van het jaar waarover de luchtkwaliteit gecontroleerd dient te worden, vastgesteld (omdat invoergegevens voor het model pas na afloop van het jaar beschikbaar zijn).

In Nederland vindt de monitoring en controle van de luchtkwaliteit plaats middels metingen én modelberekeningen. In onderhavig besluit is gekozen voor het hanteren van dezelfde termijnen voor overschrijdingen die in hetzelfde jaar zijn opgetreden en zijn de termijnen van de kaderrichtlijn ten aanzien van metingen overgenomen.

De gekozen systematiek geeft het volgende tijdpad: wanneer in jaar X een overschrijding is opgetreden wordt dat afhankelijk van de gebruikte methode vastgesteld in jaar X of X+1. In beide gevallen wordt in jaar X+1 over deze overschrijding gerapporteerd en worden er in jaar X+2 plannen ingevolge artikel 25 en 26 opgesteld.

Bij de voorbereiding van het gemeentelijke beleidsplan dient daarmee rekening gehouden te worden.

Een deel van de inhoud van het plan zoals de dochterrichtlijn dat verplicht stelt, sluit aan bij het abstractieniveau van het gemeentelijke milieuprogramma zoals dat ingevolge artikel 4.20 van de Wet milieubeheer jaarlijks door gemeenten wordt vastgesteld. Om die reden of ingeval de frequentie van het gemeentelijke milieubeleidsplan afwijkt van de termijn voor planvorming uit het onderhavige besluit, kan overwogen worden het luchtkwaliteitsplan te integreren in het gemeentelijke milieuprogramma.

Het in acht nemen van alarmpiegels

Alarmpiegels geven een kwaliteitsniveau van de buitenlucht aan dat bij overschrijding risico's voor de gezondheid van de mens oplevert. Om die reden dient het publiek, in geval een alarmpiegel wordt overschreden, ingevolge de dochterrichtlijn geïnformeerd te worden over de datum, het tijdstip en de plaats van overschrijding en de reden ervan, de prognoses wat betreft de ontwikkeling van de concentratie, het betrokken gebied en de duur van de overschrijding; de bevolkingsgroep die mogelijk kwetsbaar is voor de overschrijding en de door die bevolkingsgroep te treffen voorzorgsmaatregelen. Bij de implementatie van de kaderrichtlijn is in het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit

geregeld dat de commissaris der koningin, evenals dat het geval is in perioden van verhoogde luchtverontreiniging, zorg draagt voor het informeren van de bevolking in een dergelijke situatie. Het in acht nemen van de alarmdrempels houdt dus in eerste instantie het adequaat informeren van de bevolking in.

De kaderrichtlijn (artikel 7, derde lid) bepaalt dat de lidstaten actieplannen opstellen waarin wordt vermeld welke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden om in geval van dreigende overschrijding van alarmdrempels het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. De huidige concentraties van zwaveldioxide en stikstofdioxide in Nederland zijn zodanig, dat de kans op overschrijding van alarmdrempels in Nederland minimaal geacht wordt. Mocht een dergelijke uitzonderlijke situatie zich voordoen dan zal er sprake zijn van een ramp of een crisis. Voor zo'n onvoorziene situatie is het niet mogelijk van te voren maatregelen vast te stellen. Daarom is in de, in het kader van de implementatie van de dochterrichtlijn herziene, smogregeling («Smogregeling 2001»¹) aansluiting gezocht bij de daarin opgenomen crisisregeling, in geval zich een overschrijding van de alarmdrempels mocht voordoen. Daarin worden procedurele voorzieningen getroffen voor het adequaat optreden in een dergelijke situatie. In het kader van de smogregeling zijn met gemeenten en provincies tevens, ter uitwerking van de verantwoordelijkheid van de commissaris der koningin, in meer detail afspraken gemaakt omtrent het informeren van de bevolking.

Wat het in acht nemen van de alarmdrempels concreet zal inhouden is sterk afhankelijk van de situatie die zich zal voordoen. Met de voorzieningen in het kader van de smogregeling is hierop maximaal ingespeeld. Per situatie dienen betrokken overheden te beoordelen hoe zij gestalte geven aan hun taak om ervoor zorg te dragen dat de concentraties luchtverontreiniging zo spoedig mogelijk dalen tot ten minste onder het niveau van de alarmdrempels.

Mocht zich een overschrijding van een alarmdrempel voordoen, dan dient de Europese Commissie daarvan ingevolge de kaderrichtlijn binnen drie maanden geïnformeerd te worden. In het kader van genoemde smogregeling zijn ook hiervoor voorzieningen getroffen. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer draagt zorg voor deze berichtgeving in samenwerking met het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de betrokken provincies.

Aangezien omtrent het informeren van de bevolking voorzieningen getroffen zijn in het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de Smogregeling 2001, zijn daaromtrent in dit besluit geen regels opgenomen.

5. Controle van de luchtkwaliteit

Verplichtingen op grond van kader- en dochterrichtlijn

In artikel 6 van de kaderrichtlijn en artikel 7 van de dochterrichtlijn is vastgelegd op welke wijze de beoordeling van de luchtkwaliteit dient plaats te vinden. Beoordeling van de luchtkwaliteit moet plaatsvinden voor het gehele Nederlandse grondgebied. Daarbij is de mate van inspanning en nauwkeurigheid om de luchtkwaliteit vast te stellen afhankelijk van de heersende concentratie in relatie tot de grenswaarde.

Metingen zijn verplicht in agglomeraties en in zones waar de grenswaarden worden benaderd of overschreden. Van benadering van de grenswaarde is sprake als de concentratie hoger is dan de bovenste beoordelingsdrempel (overeenkomend met een in de dochterrichtlijn bepaald percentage van de grenswaarde). Wanneer metingen verplicht

¹ Smogregeling 2001, vastgesteld in het DUIV-overleg van 22 juni 2000.

zijn en dit de enige bron van gegevens is omtrent concentraties is een minimum aantal meetstations per zone en agglomeratie vereist afhankelijk van het inwoneraantal per zone of agglomeratie. Voor wat betreft de controle van grenswaarden voor ecosystemen is het aantal stations afhankelijk van de oppervlakte van het betrokken gebied. Wanneer naast metingen ook andere technieken voor de beoordeling van de luchtkwaliteit worden gebruikt (bijvoorbeeld luchtkwaliteitsmodellen), is er geen verplicht aantal meetstations voorgeschreven maar dienen metingen en andere technieken wel aan bepaalde kwaliteitscriteria te voldoen.

Wanneer de concentratie onder de bovenste beoordelingsdrempel ligt maar boven de onderste beoordelingsdrempel (overeenkomend met een in de dochterrichtlijn bepaald percentage van de grenswaarde), mag een combinatie van metingen en modellen worden gebruikt waarbij geen eisen zijn gesteld voor wat betreft de nauwkeurigheid en het aantal meetstations.

Ligt de concentratie onder de onderste beoordelingsdrempel dan zijn geen metingen vereist en kan worden volstaan met technieken als modellen of objectieve ramingen.

Voor de stoffen waarvoor een alarmdrempel is vastgesteld – zwaveldioxide en stikstofdioxide – zijn in agglomeraties altijd metingen verplicht.

Uitwerking voor de Nederlandse situatie

De huidige luchtkwaliteit in Nederland is dusdanig dat voor lood op grond van de voorschriften in de dochterrichtlijn geen metingen vereist zijn omdat de concentraties in geheel Nederland onder de onderste beoordelingsdrempel liggen.

Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) liggen de concentraties daarentegen in geheel Nederland boven de bovenste beoordelingsdrempel en zijn metingen dus verplicht.

Voor zwaveldioxide en stikstofdioxide, waarvoor metingen in agglomeraties verplicht zijn, liggen de concentraties buiten stedelijke gebieden in het algemeen onder de bovenste beoordelingsdrempel en voor zwaveldioxide zelfs onder de onderste beoordelingsdrempel. In steden is de concentratie van stikstofdioxide met name in drukke straten wel boven de bovenste beoordelingsdrempel.

Er is voor gekozen om de luchtkwaliteit in Nederland vast te stellen met een combinatie van metingen en modellen. Met deze combinatie wordt nagestreefd een zo compleet mogelijk beeld van de luchtkwaliteit te geven. Bij het bepalen van het aantal structurele meetstations is uitgegaan van het aantal meetstations dat volgens de dochterrichtlijn ingericht dient te worden wanneer de luchtkwaliteit uitsluitend door middel van metingen beschreven zou worden. Nederland zou dus alleen al met behulp van deze meetstations aan de meetverplichtingen van de dochterrichtlijn kunnen voldoen. Er is echter voor gekozen in aanvulling daarop gebruik te maken van modelberekeningen teneinde over een zo compleet mogelijk beeld van de luchtkwaliteit te kunnen beschikken.

Metingen worden verricht om de grootschalige achtergrondconcentratie in Nederland en in stedelijke en industriële gebieden vast te stellen. Modellen worden gebruikt om de concentraties in drukke straten (CAR-model), langs snelwegen (CAR- en VLW-model) en rond industriële puntbronnen (Nieuw Nationaal Model) vast te stellen. Voor de calibratie van de verkeersmodellen is een aantal meetstations in drukke straten (en langs snelwegen) noodzakelijk om aan de nauwkeurigheidseisen te kunnen voldoen. Met de thans beschikbare verkeersmodellen kan de luchtkwaliteitssituatie in de meest voorkomende gevallen beschreven worden. Modelleren van zeer complexe verkeerssituaties, zoals verkeerspleinen waar rijkswegen samenkomen met het gemeentelijk wegennet, behoort hiermee echter niet tot de mogelijkheden. Van de overheden kan

dan ook niet geëist worden dat zij de luchtkwaliteit in complexe situaties vaststellen. Gezien de beperkte representativiteit van deze situaties voor de blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging zijn in de dochterrichtlijn criteria voor de locatie van meetstations opgenomen om te bewerkstelligen dat niet in complexe situaties gemeten wordt, maar in meer representatieve situaties. De wijze waarop in Nederland de luchtkwaliteit wordt vastgesteld, is hier mee in lijn.

Agglomeraties en zones

Om te komen tot een opzet van het meetnet conform de vereisten uit de dochterrichtlijn is het noodzakelijk eerst te komen tot een indeling van Nederland in zones en agglomeraties.

Voor het vaststellen van de agglomeraties is in eerste instantie op basis van een minimum inwonerdichtheid (750 inwoners per km²) bepaald welke aaneengesloten stedelijke gebieden met een inwonerdichtheid boven dit minimum aantal konden worden geïdentificeerd, met in totaal circa 250 000 inwoners of meer. Vervolgens zijn op basis van gemeentegrenzen en te verwachten stedelijke ontwikkelingen de agglomeraties vastgesteld.

Het Nederlandse grondgebied buiten deze agglomeraties zou in principe als één zone kunnen worden beschouwd. Op grond van het heersende luchtverontreinigingspatroon (gradiënt van toenemende luchtverontreiniging van noord naar zuid) en op grond van provinciegrenzen is er echter voor gekozen om het gebied in te delen in drie zones.

Het feit dat de dochterrichtlijn bepaalt dat de indeling van het grondgebied van de lidstaten in zones en agglomeraties iedere vijf jaar geëvalueerd dient te worden heeft geleid tot de keuze om de indeling in zones en agglomeraties die ten grondslag ligt aan de wijze van controle van de luchtkwaliteit in Nederland vast te leggen in een ministeriële regeling op basis van artikel 59, vijfde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 5.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De procedure om na vijf jaar eventueel tot aanpassing van de indeling in zones te komen op basis van in de dochterrichtlijn vermelde criteria, is daardoor minder tijdrovend.

Aantal meetstations per zone en agglomeratie

Uitgaande van de indeling van Nederland in zones en agglomeraties kan, indien uitsluitend gebruik wordt gemaakt van metingen, conform de dochterrichtlijn het noodzakelijk aantal meetstations per zone en agglomeratie worden afgeleid uit het inwoneraantal¹ per zone of agglomeratie. Voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀) is het aantal meetstations op deze wijze bepaald.

Voor lood bestaat op grond van de dochterrichtlijn geen meetverplichting en kan worden volstaan met objectieve ramingen of modellen. Vanwege andere internationale verplichtingen, ter verkrijging van een globaal beeld van de loodverontreiniging in Nederland, alsmede ter continuering van meetreeksen in verband met het volgen van trends, wordt het wenselijk geacht de vier bestaande meetstations voor lood te handhaven.

De aldus bepaalde aantallen meetstations voor de verschillende stoffen zijn vastgelegd bij ministeriële regeling. Dit hangt samen met de eerder genoemde regelmatige evaluatie van de indeling van Nederland in zones en agglomeraties, waartoe de dochterrichtlijn verplicht. Met een mogelijke wijziging van de indeling, wijzigt naar verwachting ook het vereiste aantal meetstations. Het is wenselijk een dergelijke aanpassing op korte termijn ook in de regelgeving door te kunnen voeren. Daarvoor is een ministeriële regeling het aangewezen instrument.

¹ Daarbij is in Nederland uitgegaan van de situatie per 1-1-1998, CBS statistisch jaarboek 1999.

Voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) zijn in de dochterrichtlijn geen grenswaarden vastgesteld, maar is er wel een meetverplichting opgenomen. Deze verplichting is in de richtlijn opgenomen om bij een eventuele herziening van de richtlijn na evaluatie door de Europese Commissie uiterlijk 31 december 2003, voldoende gegevens te hebben om een grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) te kunnen voorstellen. In deze metingen wordt voorzien in het kader van het landelijk meetnet luchtverontreiniging.

Voor de vaststelling van de luchtkwaliteit in gebieden waar ecosystemen en vegetatie moeten worden beschermd, zijn gezien de totale oppervlakte van Nederland maximaal twee meetstations voor zwaveldioxide en stikstofoxiden vereist volgens de dochterrichtlijn. Vanwege de grote verstedelijking en het dichte wegennet in Nederland is er slechts een gebied in «zone noord» waar de grenswaarden voor de bescherming van vegetatie en ecosystemen van toepassing zijn. De concentratie van zwaveldioxide in dit gebied ligt echter onder de onderste beoordelingsdrempel zodat geen meetstation vereist is; voor stikstofoxiden ligt de concentratie boven de bovenste beoordelingsdrempel zodat hier één station noodzakelijk is. Dit station, waarbij dan ook zwaveldioxide wordt gemeten, kan tevens worden gebruikt voor de controle van de grenswaarden voor de bescherming van de bevolking zodat het totaal aantal stations dat benodigd is, gelijk blijft.

Kwaliteitscriteria voor de vaststelling van de luchtkwaliteit

De vaststelling van de luchtkwaliteit dient ingevolge de dochterrichtlijn aan bepaalde kwaliteitscriteria te voldoen. In artikel 19 van het besluit zijn per stof nauwkeurigheidscriteria opgenomen waaraan de metingen dienen te voldoen. Nadere regels over metingen zijn opgenomen in een ministeriële regeling.

Daarnaast zijn in artikel 21 en 22 nauwkeurigheidseisen opgenomen voor metingen en berekeningen in verkeerssituaties en rond puntbronnen.

Zoals vermeld, is er voor gekozen om de luchtkwaliteit in Nederland, evenals dat tot dusverre het geval was, vast te stellen met een combinatie van metingen en modellen. Met deze combinatie wordt nagestreefd een zo compleet mogelijk beeld van de luchtkwaliteit te geven. Bij het bepalen van het aantal structurele meetstations is evenwel uitgegaan van het aantal meetstations dat volgens de dochterrichtlijn ingericht dient te worden wanneer de luchtkwaliteit uitsluitend door middel van metingen beschreven zou worden. Nederland zou dus alleen al met behulp van deze meetstations aan de meetverplichtingen van de richtlijn kunnen voldoen. Door de combinatie van metingen en modellen kan in Nederland een betere beschrijving van de luchtkwaliteit gegeven worden dan de dochterrichtlijn strikt genomen eist.

Verantwoordelijkheden bij de vaststelling van de luchtkwaliteit

Voor de meting van de luchtkwaliteit, zoals artikel 7 van de dochterrichtlijn die in combinatie met artikel 6 van de kaderrichtlijn voorschrijft, berust de verantwoordelijkheid ingevolge artikel 19 van het onderhavige besluit, bij gedeputeerde staten. De regelgeving is op dit punt onveranderd¹. Wordt evenwel anderszins voorzien in metingen overeenkomstig dit besluit, dan zijn gedeputeerde staten op dit punt van hun taak ontheven. Van rijkswege worden in het kader van het landelijk meetnet luchtkwaliteit, zoals dat door het RIVM wordt beheerd, in de gedefinieerde zones en agglomeraties reeds metingen verricht die zijn afgestemd op de eisen uit de richtlijnen van de Europese Unie. Op dit punt heeft het Rijk de taak van provincies voor haar rekening genomen.

Naast het globale beeld van de luchtkwaliteit zoals dat door de

¹ Zie artikel 6 van het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), artikel 4 van het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide en artikel 5 van het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood.

metingen van gedeputeerde staten, in casu het Rijk, ontstaat is het van belang inzicht te hebben in de luchtkwaliteit in lokale situaties. De verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de luchtkwaliteit aldaar is – in aansluiting op de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten voor het formuleren van aanvullend beleid in specifieke lokale situaties waarin zich overschrijding van normen voordoet – in principe gelegd op het laagst doelmatige bestuurlijke niveau, te weten burgemeester en wethouders. Zij zijn immers het beste op de hoogte van de lokale situatie en kunnen daardoor goed beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan. Gemeenten zijn daarom in principe belast met het inventariseren of zich mogelijk knelpunten ten aanzien van de luchtkwaliteit voordoen binnen hun grondgebied. Daar waar burgemeester en wethouders de indruk hebben dat er sprake kan zijn van een overschrijding van grenswaarden wordt de hoogte van de concentratie vastgesteld. Dat gebeurt met behulp van metingen of berekeningen. Voor het vaststellen van de concentraties in de nabijheid van wegen kan de gemeente gebruik maken van het CAR model. Gemeenten kunnen daartoe jaarlijks beschikken over een geactualiseerde versie van dit model. Mocht de gemeente na de inventarisatie evenwel de indruk hebben dat de luchtkwaliteit in een mogelijke knelpuntsituatie vooral beïnvloed wordt door bronnen die buiten de invloedssfeer van de gemeenten vallen zoals een provinciale weg, een rijksweg of een inrichting, dan kan de gemeente zich voor het verkrijgen van de gegevens over de luchtkwaliteit ter plaatse wenden tot de voor die bron verantwoordelijke overheid. De Minister van Verkeer en Waterstaat, respectievelijk gedeputeerde staten zijn dan gehouden op verzoek van de gemeenten de concentraties op die plaatsen vast te stellen met behulp van metingen of berekeningen en de betreffende gegevens aan de gemeente te geven. Ook zij kunnen daartoe gebruik maken van modelberekeningen.

Op deze algemene lijn voor de controle van de luchtkwaliteit bestaan enkele uitzonderingen. Voor lood zijn de heersende concentraties erg laag. Hoewel er op basis van de dochterrichtlijn geen meetstations nodig zijn¹ is ervoor gekozen toch op een viertal punten metingen te verrichten om de luchtkwaliteit voor lood te kunnen volgen. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat de concentraties in de loop der jaren zullen stijgen. Mocht een dergelijke situatie zich toch voordoen dan is het, gezien het feit dat nagenoeg alle brandstof loodvrij is, onwaarschijnlijk dat het verkeer daarvan de oorzaak is. Op lokale schaal is er dan ook van afgezien om de luchtkwaliteit voor lood in verkeerssituaties te controleren. Wel is het zaak alert te blijven op mogelijke overschrijdingen van de grenswaarde voor lood in de nabijheid van inrichtingen. Daarom is in artikel 22, eerste lid, wel voorzien in het inventariseren van de luchtkwaliteit in de nabijheid van inrichtingen. Aangezien de provincie het bevoegd gezag vormt voor de relevante bronnen wordt voor de stof lood de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de luchtkwaliteit in artikel 22, tweede en derde lid, bij gedeputeerde staten gelegd. Voor de stof zwaveldioxide doet zich een vergelijkbare situatie voor. De heersende niveaus liggen ruim onder de grenswaarden en het vaststellen van de luchtkwaliteit is alleen nabij inrichtingen relevant. Evenals voor lood berust voor zwaveldioxide de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de luchtkwaliteit nabij inrichtingen ingevolge artikel 22 bij gedeputeerde staten.

Waarom vaststellen luchtkwaliteit binnen bebouwde kom

Burgemeester en wethouders worden verplicht binnen de bebouwde kom de luchtkwaliteit vast te stellen. De grenswaarden zijn immers, met uitzondering van de ecosysteemnormen voor zwaveldioxide en stikstof-oxiden, gericht op de bescherming van de mens. Het merendeel van de bevolking verblijft binnen de bebouwde kom.

¹ De concentraties van lood liggen onder de onderste beoordelingsdrempel, zoals vermeld in bijlage V van de dochterrichtlijn; ingevolge artikel 6 van de kaderrichtlijn zijn dan geen metingen nodig.

In de dochterrichtlijn is aan lidstaten de taak opgedragen er voor te zorgen dat er recente informatie voor het publiek beschikbaar is over de concentraties van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood in de lucht. Daarbij wordt aangegeven met welke frequentie die informatie moet worden bijgewerkt. In geval alarmprempels worden overschreden dient de informatie uitgebreid te worden. In Nederland is dit geregeld in artikel 5 van het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit, artikel 48, derde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Smogregeling 2001¹.

Voor het regulier informeren van de bevolking over de actuele situatie van de luchtkwaliteit zijn voorzieningen getroffen. Via teletekst en internet wordt hierin voorzien. Via teletekst wordt continu actuele informatie van het landelijk meetnet luchtkwaliteit gegeven over de luchtkwaliteit ten aanzien van zwaveldioxide, stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀). Gegeven het feit dat de huidige concentratieniveaus voor lood ruim onder de grenswaarde blijven en er geen alarmprempel voor deze stof geformuleerd is, is het niet noodzakelijk om actuele informatie over de concentratieniveaus op te teletekst te presenteren. Als voor één of meer van de stoffen zwaveldioxide, stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀) een grenswaarde wordt overschreden wordt de op teletekst gepresenteerde informatie meer gedetailleerd. De informatie die via het internet wordt verspreid is nog uitgebreider en voldoet geheel aan de eisen die de dochterrichtlijn aan informatievoorziening stelt.

In geval de alarmprempels voor zwaveldioxide en stikstofdioxide worden overschreden treden afspraken in werking, onder meer over de informatievoorziening, die zijn gemaakt in het kader van de Smogregeling 2001. Het RIVM, de provincies en de GGD's spelen hierbij een belangrijke rol. Niet alleen het publiek, maar ook maatschappelijke organisaties worden in dat geval geïnformeerd. Daarbij worden ook gedragsadviezen gegeven.

6. Rapportage

Verplichtingen op grond van de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijn

De dochterrichtlijn (artikel 9, zesde lid) regelt in combinatie met de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (artikel 11) welke gegevens de lidstaten aan de Europese Commissie moeten rapporteren. Jaarlijks dient voor 1 oktober aan de Europese Unie bericht te worden in welke zones en agglomeraties de grenswaarden en overschrijdingsmarges (in Nederland overgenomen als plandrempels) worden overschreden, in welke mate, wanneer en ten gevolge waarvan.

Binnen twee jaar nadat een overschrijding is geconstateerd van een grenswaarde die met onmiddellijke ingang van kracht is, of van de overschrijdingsmarge indien de grenswaarde eerst op termijn van kracht wordt, dient in een plan aangegeven te worden welke maatregelen getroffen worden om herhaling te voorkomen of overschrijding (op termijn) te beëindigen (artikel 8, derde lid, en artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder iii, van de kaderrichtlijn). Iedere drie jaar dient vervolgens voor 1 oktober een verslag gezonden te worden over de luchtkwaliteit in alle zones (artikel 11, eerste lid, onder c, van de kaderrichtlijn). Tevens dient iedere drie jaar gerapporteerd te worden omtrent de voortgang van de uitvoering van de plannen (artikel 11, eerste lid, onderdeel a, onder iv, van de kaderrichtlijn).

¹ Smogregeling 2001, vastgesteld in DUIV-overleg 22 juni 2000.

De systematiek van de rapportage is ongewijzigd gebleven. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit binnen haar grenzen en daarmee ook voor het formuleren van specifiek lokaal beleid om (op termijn) te komen tot beëindiging van overschrijding van grenswaarden. Daarmee in lijn is de gemeente – met uitzondering van zwevende deeltjes (PM₁₀) – verantwoordelijk voor het opstellen van een plan in geval de plandrempel wordt overschreden (artikel 25 en 26 van het besluit). Gemeenten rapporteren daarom over de luchtkwaliteit en het beleid dienaangaande binnen hun grondgebied aan de provincie. Ook plannen die worden opgesteld bij overschrijding van plandrempels worden gerapporteerd aan de provincie binnen de daarvoor gestelde termijnen evenals de voortgang van de uitvoering daarvan.

Niet alle gemeenten in Nederland zijn rapportageplichtig. Tot dusverre werd hiervoor evenals voor het inventariseren en vaststellen van de luchtkwaliteit het criterium gehanteerd van 40 000 inwoners. Daarnaast waren gemeenten verplicht tot het vaststellen van de luchtkwaliteit en rapportage daaromtrent als ze indicaties hadden dat de luchtkwaliteit niet aan de eisen voldeed. Het criterium van 40 000 inwoners werd gehanteerd omdat de kans groot geacht werd dat zich daar overschrijdingen van grenswaarden in verkeerssituaties zouden voordoen.

Inmiddels is de situatie ten aanzien van de luchtverontreiniging door het wegverkeer veranderd en is het niet langer aannemelijk dat zich in de meeste gemeenten met meer dan 40 000 inwoners overschrijdingen zullen voordoen. Die grens ligt nu eerder bij 100 000 inwoners. Om te bewerkstelligen dat alle mogelijke overschrijdingen opgespoord worden, maar tegelijk vermeden wordt dat gemeenten belast worden met werkzaamheden die niet per definitie noodzakelijk zijn wordt de rapportageplicht als volgt ingevuld. Op het moment dat er voor de eerste keer aan de Europese Commissie gerapporteerd dient te worden is het essentieel dat alle potentiële overschrijdingen opgespoord worden. Daarom wordt van alle gemeenten met meer dan 40 000 inwoners en van gemeenten met minder dan 40 000 inwoners die een indicatie hebben dat zich een overschrijding binnen haar grondgebied zou kunnen voordoen verwacht dat zij de luchtkwaliteit in 2002 inventariseren en vaststellen en daaromtrent rapporteren. In de jaren die daarop volgen wordt een rapportage verwacht van die gemeenten die in 2002 een overschrijding hebben geconstateerd. In 2005 zijn vervolgens de gemeenten rapportageplichtig die meer dan 100 000 inwoners hebben en die gemeenten die in het voorafgaande jaar een overschrijding geconstateerd hebben of vermoeden dat er sprake zal zijn van een overschrijding.

Op deze manier worden alle potentiële overschrijdingen geconstateerd bij de eerste rapportage en wordt vermeden dat gemeenten tussen de 40 000 en 100 000 inwoners regelmatig werkzaamheden dienen te verrichten die gegeven de omstandigheden niet strikt noodzakelijk zijn.

Provincies rapporteren vervolgens aan het Rijk. Zij maken een rapportage waarin een totaalbeeld van de luchtkwaliteit in de provincie wordt geschetst in relatie tot de grenswaarden en het daaraan gekoppelde beleid. In de systematiek voor de controle van de luchtkwaliteit van de Europese Unie staan agglomeraties centraal. Een agglomeratie bestaat in vele gevallen uit meer dan één gemeente. Daarom wordt in aanvulling op wat tot dusverre gangbaar was van gedeputeerde staten gevraagd niet alleen een beeld te geven van de luchtkwaliteit in de provincie, maar om dat beeld tevens te specificeren per binnen de provincie gelegen agglomeratie.

Van rijkswege wordt vervolgens een rapportage aan de Europese Commissie opgesteld. Het Rijk ontleent de betreffende gegevens aan de

rapportages van de andere overheden en aan het landelijk meetnet luchtkwaliteit.

Een zone zal veelal meer provincies omvatten. Het Rijk zal daarom op basis van door de provincies aangeleverde gegevens een beeld schetsen van de luchtkwaliteit in de voor de toepassing van het besluit aangewezen zones.

Op deze getrapte wijze ontstaat een beeld van de luchtkwaliteit in gemeenten, agglomeraties, provincies, zones en in geheel Nederland. De verschillende rapportages bevatten alle informatie die Nederland jaarlijks aan de Europese Commissie dient te rapporteren.

Om aan de verplichtingen richting de Europese Commissie te voldoen is de frequentie van de plicht tot rapportage over de luchtkwaliteit en het daarmee samenhangende beleid om de grenswaarden te realiseren, gewijzigd van vierjaarlijks in driejaarlijks. In geval van overschrijding van grenswaarden is, evenals dat tot dusverre het geval was, ook een rapportage verplicht in het jaar dat volgt op het jaar waarin een overschrijding is geconstateerd.

De termijnen voor de rapportage zijn afgestemd op de gewijzigde termijnen in Europees verband. Daardoor hebben overheden iets meer tijd gekregen om tot een goede rapportage te komen.

Niet in alle gevallen zijn de plandrempels die de dochtterrichtlijn hanteert voor Nederland overgenomen. Waar de luchtkwaliteit (in hoge mate) al overeenkomt met de grenswaarde van de Europese Unie is geen plandrempeel van kracht verklaard evenmin als in situaties waarin voor Nederland al eerder een grenswaarde van kracht was die strenger is of overeenkomt met de grenswaarde van de Europese Unie. In die gevallen is het – in aanvulling op de gegevens die de rapportage aan de Europese Unie dient te bevatten – voor de monitoring van de luchtkwaliteit in Nederland en van het Nederlandse beleid zinvol geacht om in de rapportage ook de overschrijding van de Nederlandse grenswaarden die afwijken van de Europese Unie op te nemen alsmede van gegevens over maatregelen en beleid in relatie tot die waarden.

Overzicht rapportages/termijnen

Het onderhavige besluit bevat een aantal verplichtingen ten aanzien van rapportages door de verschillende overheden. Het besluit bevat een driejarige cyclus, die begint in het jaar 2001. Over dit jaar dienen alle gemeenten met meer dan 40 000 inwoners in het jaar 2002 een luchtkwaliteitsrapportage op te stellen. Het hangt van de in deze rapportage geconstateerde niveaus af of een gemeente in de twee daaropvolgende jaren ook dient te rapporteren en of een bestrijdingsplan opgesteld dient te worden. In het derde jaar dienen in ieder geval alle gemeenten met meer dan 100 000 inwoners weer te rapporteren, alsmede die gemeenten die in het voorafgaande jaar een overschrijding geconstateerd hebben of vermoeden dat er sprake zal zijn van een overschrijding.

In onderstaande tabellen wordt een overzicht van de rapportages op grond van het onderhavige besluit, met de bijbehorende termijnen, gegeven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een algemeen rapportagejaar (zoals 2001 en 2004) en een tussenliggend jaar (zoals 2002 en 2003).

bestuursorgaan

datum	burgemeester en wethouders	gedeputeerde staten	de Minister van Verkeer en Waterstaat
1 april X+1		concentratie (bijdragen) provinciale wegen en inrichtingen over jaar X leveren aan gemeente ¹ met provinciale wegen of inrichtingen op grondgebied	concentratie (bijdragen) rijkswegen over jaar X leveren aan gemeente ¹ met rijkswegen op grondgebied
1 mei X+13	<ul style="list-style-type: none"> • rapporteren over luchtkwaliteit in jaar X aan provincie • indien een plandrempeel in het jaar X-1² overschreden is: rapportage inclusief bestrijdingsplan gericht op teniet doen overschrijding plandrempeels • indien een bestrijdingsplan vastgesteld is in het jaar X-2²: rapportage inclusief voortgangsrapportage⁴ m.b.t. uitvoering plan 		
1 juli X+1 ³		<ul style="list-style-type: none"> • rapporteren over luchtkwaliteit in jaar X aan de Minister van VROM • indien in gemeenten binnen provincie een plandrempeel in het jaar X-1 overschreden is: rapportage inclusief bestrijdingsplannen gericht op teniet doen overschrijdingen plandrempeels • indien voor gemeenten binnen provincie in jaar X-2 een bestrijdingsplan vastgesteld is: rapportage inclusief voortgangsrapportage⁴ over uitvoering plan 	

¹ Van alle gemeenten met meer dan 100 000 inwoners wordt verwacht dat minimaal driejaarlijks over de luchtkwaliteit gerapporteerd wordt; in 2002 wordt ook een rapportage verwacht van gemeenten met tussen 40 000 en 100 000 inwoners.

² Deze verplichting tot het maken van een bestrijdingsplan is niet van toepassing indien op dezelfde lokatie in een voorgaand jaar al een overschrijding van de plandrempeel is geconstateerd op grond waarvan een plan voorbereid of uitgevoerd wordt.

³ Indien over het jaar 2001 (X=2001), het eerste rapportagejaar, gerapporteerd wordt, zijn X-1 en X-2 met bijbehorende acties niet van toepassing.

⁴ Deze voortgangsrapportage herhaalt zich driejaarlijks.

bestuursorgaan

datum	burgemeester en wethouders	gedeputeerde staten	de Minister van Verkeer en Waterstaat
1 april Y+1		concentratie (bijdragen) provinciale wegen en inrichtingen over jaar Y leveren aan gemeente ¹ met provinciale wegen of inrichtingen op grondgebied	concentratie (bijdragen) rijkswegen over jaar Y leveren aan gemeente ¹ met rijkswegen op grondgebied
1 mei Y+1	<ul style="list-style-type: none"> • indien een grenswaarde overschreden is in het jaar Y-1: rapporteren over luchtkwaliteit over jaar Y aan provincie • indien een plandrempeel in het jaar Y-1 overschreden is: rapportage inclusief bestrijdingsplan gericht op teniet doen overschrijding plandrempeels • indien een bestrijdingsplan vastgesteld is in het jaar Y-2: rapportage inclusief voortgangsrapportage² m.b.t. uitvoering plan 		

datum	burgemeester en wethouders	gedeputeerde staten	de Minister van Verkeer en Waterstaat
1 juli Y+1		<ul style="list-style-type: none"> • indien in het voorgaande rapportagejaar door gemeenten binnen de provincie overschrijding van een grenswaarde geconstateerd is en/of anderszins overschrijdingen over het jaar Y-1 vastgesteld zijn: rapporteren over luchtkwaliteit in het jaar Y aan minister VROM • indien in gemeenten binnen provincie een plandrempeel in het jaar Y-1 overschreden is: rapportage inclusief bestrijdingsplannen gericht op teniet doen overschrijdingen plandrempels • indien voor gemeenten binnen provincie in het jaar Y-2 een bestrijdingsplan vastgesteld is: rapportage inclusief voortgangsrapportage² over uitvoering plan 	

¹ Betreft alle gemeenten die over het jaar Y-1 een overschrijding van de grenswaarde hebben vastgesteld.

² Voortgangsrapportages over uitvoering bestrijdingsplannen herhalen zich driejaarlijks.

7. Transponeringstabel

Artikel(lid) dochterraichtlijn	Implementatie NL regelgeving
artikel 1	behoeft geen implementatie
artikel 2, eerste (lucht) tweede (verontreinigende stof) derde (niveau)	<ul style="list-style-type: none"> – artikel 1, tweede lid, besluit – artikel 1 Wlv – indirect artikel 1, eerste lid, onder b, besluit
vierde (beoordeling) vijfde (grenswaarde) zesde (alarmdrempeel) zevende (overschrijdingsmarge)	<ul style="list-style-type: none"> – indirect besluit – artikel 1, eerste lid, onder b, besluit – artikel 1, eerste lid, onder d, besluit – artikel 1, eerste lid, onder e, besluit (indirect)
achtste (zone)	– artikel 1, eerste lid, onder w, besluit en art. 3 regeling
negende (agglomeratie)	– artikel 1, eerste lid, onder x, besluit en art. 2 regeling
tiende (stikstofoxiden) elfde (PM ₁₀) twaalfde (PM _{2,5}) dertienste (bovenste beoordelingsdrempel)	<ul style="list-style-type: none"> – artikel 1, eerste lid, onder t, besluit – artikel 1, eerste lid, onder v, besluit – niet nodig – artikel 19, tweede t/m zesde lid, besluit (indirect)
veertiende (onderste beoordelingsdrempel) vijftiende (natuurverschijnsel) zestiende (vaste metingen)	<ul style="list-style-type: none"> – artikel 19, zevende lid, besluit (indirect) – niet nodig – niet nodig
artikel 3 eerste lid, en bijlage I, deel I: grenswaarden overschrijdingsmarges	<ul style="list-style-type: none"> – artikelen 5 en 6 besluit – n.v.t. aan de grenswaarden wordt reeds voldaan
tweede lid, en bijlage I, deel II: alarmdrempeel derde lid vierde lid	<ul style="list-style-type: none"> – artikel 7 besluit – niet nodig – niet van toepassing
artikel 4 eerste lid, en bijlage II, deel I: grenswaarden overschrijdingsmarges tweede lid, en bijlage II, deel II: alarmdrempeel	<ul style="list-style-type: none"> – artikelen 8, eerste lid, en tweede en derde lid, en 12, besluit – artikelen 9 en 10, besluit – artikel 11 besluit
artikel 5 eerste lid, en bijlage III, fase 1: grenswaarden fase 2 fase 1: overschrijdingsmarges fase 2	<ul style="list-style-type: none"> – artikel 13, onder c en d, besluit – zal na de evaluatie over worden beslist – artikel 14 besluit – zal na de evaluatie over worden beslist

Artikel(lid) dochterrichtlijn	Implementatie NL regelgeving
tweede lid, derde lid, vierde lid, vijfde lid,	– niet nodig – niet nodig – niet nodig – maken we geen gebruik van
artikel 6, en bijlage IV: grenswaarden overschrijdingsmarges	– artikel 15 besluit – n.v.t. aan de grenswaarden wordt reeds voldaan
artikel 7, eerste lid (evaluatie om de vijf jaar) tweede lid (verwijzing bijlage VI en VII) derde lid en bijlage VI en VIII vierde lid vijfde lid zesde lid zevende lid	– artikel 2, tweede lid, besluit – zie bij de betreffende bijlage – niet van toepassing – behoeft geen implementatie – zie desbetreffende bijlagen – behoeft geen implementatie – behoeft geen implementatie
artikel 8, eerste en derde lid	– artikelen 5 Besluit EG, 48, derde lid, Wlv, 29, tweede lid, besluit; uitgewerkt in de Smogregeling 2001. zie ook afspraken teletekst en internet, zie nota van toelichting onder «5. Controle van de luchtkwaliteit», bij «Het informeren van het publiek»
vierde lid	– behoeft geen implementatie
artikel 9, eerste lid (SO ₂)	– geen implementatie, zie nota van toelichting onder 3. bij «Overgangsregeling»
eerste lid, (zwevende deeltjes) tweede lid (lood)	– artikel 13, onder a en b, besluit – geen implementatie, zie nota van toelichting onder 3. bij «Overgangsregeling»
derde lid (NO ₂)	– geen implementatie, zie nota van toelichting onder 3. bij «Overgangsregeling», met uitzondering van drukke verkeerssituaties: artikel 8, tweede en derde lid, besluit
vierde lid vijfde lid	– behoeft geen implementatie – artikel 13, onder a en b en artikel 19, zesde lid
zesde en zevende lid	– behoeft geen implementatie.
artikel 10	– behoeft geen implementatie
artikel 11	– artikelen 90, 91 en 92 Wlv, artikelen 8.27, 18.7 en 18.11 Wm juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 1a Wet op de economische delicten
Artikel 12, eerste lid tweede lid	– artikel 2 besluit – behoeft geen implementatie
artikel 13 en 14	behoeven geen implementatie
bijlage I, deel III en bijlage II, deel III	Smogregeling 2001
bijlage V, I, bovenste beoordelingsdrempel	– artikel 19, tweede tot en met zesde lid, besluit (indirect)
II onderste beoordelingsdrempel	– artikel 19, zevende lid (indirect)
bijlage VI, I, a I, b II III	– artikel 7 regeling – artikel 6 regeling – artikel 8 en 9 regeling – behoeft geen implementatie
bijlage VII, I II	– artikelen 4 en 5 regeling – artikel 5, eerste lid, onder b, regeling

Artikel(lid) dochterrichtlijn	Implementatie NL regelgeving
bijlage VIII, I, nauwkeurigheidscriteria	– artikelen 19, tweede tot en met zevende lid, 21, tweede lid, 22, vierde en vijfde lid, besluit en de artikelen 10, vierde lid, 11, derde lid, 12, vierde lid en 13, tweede lid, van de regeling
II	– niet nodig
III	– artikel 1, eerste lid, onder f, g, h, i, j besluit
bijlage IX	– indirect in de artikelen 19, tweede tot en met zevende lid, 21, tweede lid, 22, vierde en vijfde lid, besluit en de artikelen 10, vierde lid, 11, derde lid, 12, vierde lid, 13, tweede lid, van de regeling
Artikel(lid) kaderrichtlijn	
artikel 3, eerste en tweede streepje	– artikelen 5 t/m 15 (handhaving grenswaarden), 19 t/m 22 (beoordeling), 25 en 26 (plannen) en 27 en 28 (rapportage) besluit
artikel 6	– artikelen 2, eerste lid, en 19, eerste lid, besluit en de artikelen 2, 3, 4 en 5 regeling
artikel 7, derde lid	– artikelen 48 Wlv, 29, tweede lid, besluit en de Smogregeling 2001 (alarmdrempels) – 5.2a, eerste lid, onder c Wm en 27, tweede lid, onder f, besluit (grenswaarden)
artikel 8	– artikel 2, eerste lid, besluit en de artikelen 2 en 3 regeling
derde lid (eerste alinea)	– artikelen 25, eerste lid en 26, eerste lid, besluit en nota van toelichting, «6. Rapportage, uitwerking voor de Nederlandse situatie»
derde lid (tweede alinea) en bijlage IV	– artikelen 25, tweede lid, en bijlage en 26, tweede lid, en bijlage besluit, Wet openbaarheid van bestuur
vierde lid	– artikelen 27 en 28 besluit
artikel 10	– artikel 48 Wlv, artikel 5 Besluit EG en de Smogregeling 2001
besluit: Besluit luchtkwaliteit	regeling: Meetregeling luchtkwaliteit
Wlv: Wet inzake de luchtverontreiniging Smogregeling 2001: vastgesteld in DUIV overleg 22 juni 2000	Wm: Wet milieubeheer Besluit EG: Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit

8. Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 18.3 van de Wet milieubeheer hebben provincies een coördinerende rol bij de bevordering van een doelmatige handhaving van de milieuregelgeving. Daartoe overleggen vertegenwoordigers van bij de handhaving betrokken bestuursorganen regelmatig. Bij de handhaving van de kwaliteitseisen heeft de Inspectie Milieuhygiëne een belangrijke taak. De inspecteur zal bijvoorbeeld bij de vergunningverlening als adviseur van het bevoegd gezag kunnen optreden. Dit geldt ook voor de toepassing van verkeersmaatregelen ter beperking van de luchtverontreiniging. De inspecteur heeft tevens de taak toe te zien op de juiste toepassing en naleving van het bepaalde in dit besluit. In verband met zijn toezichthoudende taken is in artikel 29 de verplichting opgenomen de inspecteur bij het overleg van bij de handhaving betrokken bestuursorganen te betrekken.

Rapportages die overheden driejaarlijks en in bepaalde situaties jaarlijks

opstellen over de uitvoering van het besluit luchtkwaliteit alsmede milieuplannen en programma's, ruimtelijke plannen en de resultaten van het landelijk meetnet luchtkwaliteit kunnen voor het overleg als zinvolle basisinformatie dienen om inzicht te krijgen in de naleving van de grenswaarden. Dat kan aanleiding zijn om het beleid ten aanzien van luchtkwaliteit ter discussie te stellen en zo nodig gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Ook kan het overleg dienen om problemen op het gebied van luchtkwaliteit te voorkomen door in een vroeg stadium als betrokkenen gezamenlijk te overleggen.

Artikel 11 van de dochterrichtlijn verplicht de lidstaten tot het vaststellen van sancties voor inbreuken op de nationale bepalingen die overeenkomstig de richtlijn zijn vastgesteld. Deze bepaling hoeft niet meer in het Nederlandse recht te worden geïmplementeerd, aangezien het huidige stelsel van sancties op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de economische delicten van toepassing is op overtreding van voorschriften gesteld ingevolge het onderhavige besluit. Voorts zij nog gewezen op de aanwijzingsbevoegdheden van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het kader van de Wet milieubeheer (artikel 8.27) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Op grond daarvan kan, indien nodig bestuurlijk worden ingegrepen.

9. Financiële aspecten

Wat betreft de financiële aspecten van het onderhavige besluit kan onderscheid gemaakt worden tussen de directe kosten van het treffen van maatregelen met het oog op realisering van de normen en de bestuurslasten verbonden aan de uitvoering van de regelgeving.

Kosten van maatregelen

Gemeenten spelen een centrale rol bij de monitoring van de luchtkwaliteit, de rapportage over de luchtkwaliteit en de planvorming bij eventuele geconstateerde knelpunten. De planvorming voor zwevende deeltjes (PM₁₀) vormt hierop een uitzondering; dit betreft een problematiek die op nationale schaal speelt en waarbij het Rijk het voortouw neemt.

Met het binnen bereik brengen van de normen voor zwevende deeltjes zullen omvangrijke inspanningen gemoeid zijn. Dit betreft het terugdringen van primaire emissies van zwevende deeltjes (PM₁₀) bij de verschillende doelgroepen van het milieubeleid, met name de industrie en het wegverkeer, alsmede het in internationaal verband terugbrengen van de emissies van de verzurende stoffen. De verzurende stoffen dragen in belangrijke mate bij aan de niveaus van zwevende deeltjes (PM₁₀) in de buitenlucht als gevolg van chemische omzetting van de gasvormige verbindingen naar vaste deeltjes. Met het onderhavige besluit wordt niet vastgelegd welke maatregelen in de praktijk doorgevoerd zullen gaan worden. De afwegingen op dit punt, alsmede de verdeling van de lasten over de verschillende doelgroepen van het milieubeleid vinden plaats in de daarvoor geëigende kaders, waarbij naast de luchtkwaliteitsnormen ook andere aspecten (andere beschermingsdoelen zoals geformuleerd in het verzuringsbeleid; financieel-economische haalbaarheid) een belangrijke rol spelen. Dit betreft met name besluitvorming in het kader van het 4e Nationaal Milieubeleids Plan (NMP-4), het vaststellen en implementeren van Europese regelgeving ten aanzien van emissies zoals de richtlijn nationale emissieplafonds («NEC-directive») en richtlijnen ten aanzien van emissie-eisen voor wegvoertuigen (EURO-4/5).

Van de overige stoffen vormt NO₂ het grootste probleem. De situatie met betrekking tot NO₂ zal echter in de periode tot aan de uiterste realisatiedatum van de normen (2010) sterk verbeteren als gevolg van het reeds vastgestelde en voorgenomen nationale en internationale bestrijdingsbeleid. In het kader van de Europese Unie is op 22 juni 2000 een Gemeenschappelijk standpunt bereikt over nieuwe emissieplafonds voor NO_x voor elk van de lidstaten, die een beperkte aanscherping inhouden van de in UN-ECE kader afgesproken plafonds (het zogenaamde «Gothenburg-protocol»¹). Met name de aanscherpingen van de Europese eisen ten aanzien van voertuigemissies (EURO-4) hebben een substantieel positief effect. Het kabinet heeft in april 2000 besloten geld beschikbaar te stellen voor het stimuleren van een versnelde invoering van de EURO-4 eisen bij het vrachtverkeer. Voor de periode 2001–2004 is 40 miljoen gulden per jaar uitgetrokken. Met het oog op de problematiek van zwevende deeltjes (PM₁₀) is nog eens extra voor dezelfde periode 20 miljoen gulden per jaar bestemd voor het stimuleren van de inbouw van roetfilters in bestaande zware voertuigen. Met een totale bijdrage van 240 miljoen gulden in de komende jaren, hoopt het kabinet op deze wijze het positieve effect van de aanscherping van de Europese emissie-eisen voor het zware wegverkeer – die eerst in 2005 van kracht worden – versneld te bereiken.

Niettemin zal er in 2010 naar verwachting voor NO₂ nog sprake zijn van knelpuntsituaties waarvoor op grond van de dochterrichtlijn aanvullende maatregelen nodig zijn. Het totale aantal mensen dat op die locaties nog boven de norm wordt blootgesteld zal naar schatting in de orde van grootte van 10 000 zijn. Het gaat dan om mensen die wonen aan zeer verkeersdrukke locaties (met name langs snelwegen). Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft gevoelige luchtwegen (in totaal geschat op ca. 20%) en zal op dergelijke locaties een verhoging in luchtwegklachten en ziektelast kunnen ondervinden. Weliswaar zullen voor de zeer gevoelige mensen ook bij handhaving van de grenswaarde gezondheidseffecten niet volledig kunnen worden voorkomen, maar de kans op effecten zal bij overschrijding van de norm gaan toenemen, zowel voor het aantal mensen dat gezondheidseffecten ondervindt als voor de ernst van de effecten. Een nauwkeurige kwantificering hiervoor is op dit moment niet mogelijk. Bij uitvoering van het onderhavige besluit wordt van gemeenten verwacht dat zij het initiatief nemen om voor dergelijke knelpuntsituaties tot bestrijdingsplannen te komen. Hierbij kan echter niet zonder meer verwacht worden dat gemeenten in staat zijn om zonder inspanningen van andere overheden de problemen het hoofd te bieden. Per individuele knelpuntsituatie zal in overleg met betrokken partijen bezien moeten worden of, en zo ja, welke aanvullende maatregelen tot de mogelijkheden behoren. Tevens is dan besluitvorming over een passende verdeling van de kosten van aanvullende maatregelen over de betrokken partijen (gemeente, provincie en Rijk) aan de orde. Uiteraard kan in situaties dat de problematiek breder ligt dan een individuele gemeente niet verwacht worden dat de maatregelen uitsluitend door de gemeente gefinancierd worden. Ook van de andere betrokken overheden (provincie en/of het Rijk) mag dan een bijdrage verwacht worden. Het is op dit moment niet mogelijk om de uiteindelijke verdeling van de eventuele lasten over de verschillende overheden vast te leggen; er zal immers sprake zijn van maatwerk.

Aangezien plannen om specifieke knelpunten op te lossen eerst in de periode 2002–2004 gemaakt zullen gaan worden (na de eerste ronde van rapportage) is het thans niet mogelijk om een voldoende nauwkeurige schatting te maken van de kosten van maatregelen en de daarmee te bereiken beperking van de gezondheidseffecten. Tevens is dan per knelpuntsituatie besluitvorming over een passende verdeling van de

¹ The 1999 Gothenburg Protocol to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone (protocol to the 1979 Convention on Longe-Range Transboundary Air Pollution).

kosten van aanvullende maatregelen over de betrokken partijen (gemeente, provincie en Rijk) aan de orde. Als basis voor deze kostenverdeling geldt artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, zoals bevestigd door Rijk, IPO en VNG in het Bestuursaccord Nieuwe Stijl (BANS).

Voor een eerste globale raming is onderscheid gemaakt tussen stadsstraten en snelwegen. Naar verwachting zal het slechts gaan om enkele knelpunten bij stadsstraten; het zwaartepunt zal liggen rond de snelwegen. Voor de stadsstraten bedraagt een eerste schatting van een noodzakelijk budget ca. 200 miljoen gulden voor de periode tot 2010. Ten aanzien van de snelwegen is recentelijk een studie verricht door CE¹ (Centrum voor energiebesparing en schone technologie). Uit de analyses komt naar voren dat langs ca. 150 wegvakken in het Nederlandse snelwegennet sprake is van normoverschrijding. Bij ca. de helft van deze wegvakken betreft het ook «bebouwde omgeving». Langs 25 wegvakken worden woningen boven de norm blootgesteld. De kosten van het nemen van saneringsmaatregelen zijn globaal geschat. Het volledig elimineren van overschrijdingszones langs snelwegen in Nederland zou de aanleg van vele tunnels vergen, waarvan de kosten op zouden kunnen lopen tot ca. 30 tot 40 miljard gulden. Als prioriteit gegeven wordt aan oplossing van de situaties waar woonbebouwing boven de norm belast wordt, dan ligt de kostenraming in de orde van grootte van ca. 2 tot 6 miljard gulden, afhankelijk van de keuze van maatregelen². Overigens kan opgemerkt worden dat het in veel gevallen situaties betreft waar sprake is van een bredere problematiek ten aanzien van de leefomgevingskwaliteit (bijvoorbeeld ernstige geluidhinder). Planvorming voor dergelijke situaties zal in de praktijk dan ook meer doelen dienen dan alleen het halen van de normstelling voor luchtkwaliteit. Voorts kan op basis van de bestaande inzichten de conclusie worden getrokken dat er geen of slechts in beperkte mate directe planschade op grond van dit besluit verwacht mag worden.

Uit het in de afgelopen periode in Nederland verrichtte nadere onderzoek naar de kosten van realisering van de NO₂-grenswaarde is gebleken dat de kosten veel groter zullen zijn dan ten tijde van het vaststellen van de richtlijn door de Commissie ingeschat werd. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat in de analyses van de Commissie geen ingrepen met betrekking tot infrastructuur of sanering van woningen noodzakelijk geacht werden, terwijl uit het Nederlandse onderzoek blijkt dat dit voor het onverkort en tijdig realiseren van de grenswaarde wel het geval zal moeten zijn.

Bestuurslasten

Monitoring en rapportage:

Het onderhavige besluit geeft op het terrein van monitoring en rapportage slechts in beperkte mate aanleiding tot wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit:

- indien bij de voorgaande rapportage geen grenswaarde-overschrijdingen geconstateerd zijn, bedraagt de rapportagefrequentie op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit één maal per vier jaar. Met het onderhavige besluit wordt dit één maal per drie jaar.
- indien bij de voorgaande rapportage wel grenswaarde-overschrijdingen geconstateerd zijn, is er op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit, evenals in de onderhavige regelgeving, sprake van een jaarlijkse rapportagefrequentie. Omdat er strengere normen van kracht worden (NO₂ en zwevende deeltjes) zal er in de praktijk wellicht sprake zijn van een groter aantal rapportages.

¹ RIVM, Schets van de knelpunten in de luchtkwaliteit in Nederland (augustus 2000; rapportnummer 725601003); CE, Luchtkwaliteit langs het Nederlandse snelwegennet in 2010 (september 2000).

² Voorzover bekend zijn er in andere lidstaten nog geen studies gedaan die de verwachte luchtkwaliteitssituatie met een vergelijkbaar detailniveau beschrijven als de Nederlandse CE-studie naar knelpunten langs snelwegen.

– de huidige praktijk met betrekking tot het vaststellen van de luchtkwaliteit wordt gecontinueerd:

- dezelfde modellen als thans in gebruik zijn (CAR-model en Nieuw Nationaal Model) worden gebruikt;
- verplichte metingen worden van rijkswege gefinancierd via het landelijk meetnet luchtkwaliteit onder beheer van het RIVM.

Bij de uitwerking van de regelgeving zijn verschillende modellen voor praktische invulling van de monitoringsinspanningen in ogenschouw genomen. Met het oog op uitvoerbaarheid voor gemeenten is ervoor gekozen om de huidige taakverdeling, zoals die op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit reeds geldt, te handhaven. Op dit punt is er dan ook geen sprake van een taakverzwaring voor gemeenten.

Gezien het bovenstaande is er van afgezien om structureel aanvullend budget voor gemeenten en provincies ten behoeve van de uitvoering van de regelgeving te reserveren. Wel bestaat de mogelijkheid om gemeenten en provincies eenmalige ondersteuning te bieden in de periode dat voor de eerste maal op grond van de regelgeving gerapporteerd dient te gaan worden. Een globale kostenraming van de betrokken extra lasten voor deze rapportage leidt in het jaar 2002 tot een éénmalige extra kostenpost van ca. fl. 300 000. Deze raming is gebaseerd op de extra menskracht die naar verwachting bij gemeenten en provincies nodig zal zijn. Daarnaast zal ook «in natura» via een mobiel team van deskundigen ondersteuning worden geboden. VROM zorgt voor de dekking van deze lasten. Ook aan de zijde van het Rijk (V&W en VROM) zal een extra inspanning nodig zijn. De betrokken ministeries zullen zelf voor de dekking daarvan zorg dragen.

Planvorming

Op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit worden gemeenten geacht om over de geconstateerde luchtkwaliteitssituatie te rapporteren en aan te geven welke maatregelen getroffen worden om eventuele grenswaarde-overschrijdingen teniet te doen. De wezenlijke wijziging die thans doorgevoerd wordt is dat er nadere eisen gesteld worden aan vorm en inhoud van de rapportages, inclusief de eventuele planvorming. Het aantal specifieke knelpunten met betrekking tot de NO₂-concentraties, waarvoor een plan vastgesteld dient te worden, zal naar verwachting relatief beperkt zijn¹. De verplichtingen ten aanzien van planvorming voor NO₂ spelen een rol in extreme situaties, waarbij sprake is van overschrijdingen van de plandrempels. Dit zal veelal situaties betreffen die ook op grond van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit reeds een knelpunt vormen. Gezien de gezondheidsrisico's voor de bevolking die verbonden zijn aan blootstelling aan te hoge niveaus van luchtverontreiniging, worden eventuele aanvullende inspanningen op het terrein van planvorming die voortvloeien uit het onderhavige besluit, gerechtvaardigd geacht. Ook hier bestaat de mogelijkheid om gemeenten en provincies eenmalige ondersteuning te bieden in de periode dat voor de eerste maal op grond van de regelgeving plannen dienen te worden voorgelegd. Een globale kostenraming van de betrokken extra lasten voor deze planvorming leidt in de periode 2002–2004 tot een éénmalige extra kostenpost van naar schatting ca. f 1.9 miljoen. Deze raming is gebaseerd op enerzijds de extra menskracht die naar verwachting bij gemeenten en provincies nodig zal zijn, en anderzijds het uitbesteden van nader onderzoek. Het reeds eerder genoemde «mobiel team van deskundigen» kan ook bij de planvorming desgewenst ondersteuning bieden. Daartoe zal het team in de betrokken periode 2002–2004 ter beschikking blijven (kostenpost voor deze periode van ca. f 1,5 miljoen). VROM zorgt voor de dekking van deze lasten.

¹ Dit in tegenstelling tot zwevende deeltjes (PM₁₀); het voortouw met betrekking tot planvorming ligt daar echter bij het Rijk.

Een ander belangrijk aspect van het onderhavige besluit is het expliciet betrekken van luchtkwaliteit bij relevante besluitvorming op het terrein van ruimtelijke ordening. Ook dit is feitelijk geen nieuw element ten opzichte van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit, waarin vastgelegd is dat de overheden de grenswaarden bij de uitoefening van hun bevoegdheden in acht nemen. Door nu in deze toelichting nader te specificeren om de uitoefening van welke bevoegdheden het in ieder geval gaat, wordt wel een wat zwaarder accent gelegd op het belang om luchtkwaliteit binnen de bestaande werkzaamheden van gemeenten op het terrein van ruimtelijke ordening te incorporeren, juist met het oog op het voorkómen van nieuwe knelpuntsituaties.

Met de voorschriften in het onderhavige besluit met betrekking tot monitoring, rapportage en planvorming wordt dus nauw aangesloten bij de taken zoals die voortvloeien uit de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit. Voor de eerste ronde van rapportage en planvorming wordt – op éénmalige basis – ondersteuning geboden via een tegemoetkoming aan provincies en gemeenten ten bedrage van in totaal f 2,2 miljoen voor de extra lasten die ontstaan ten opzichte van de reeds bestaande lasten voor rapportage en planvorming die voortvloeien uit de bestaande besluiten luchtkwaliteit. Via een tijdelijk op te richten mobiel team van deskundigen wordt aanvullend ondersteuning geboden. VROM zorgt voor de dekking van deze extra lasten.

10. Belangrijke conclusies ten aanzien van stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM₁₀)

- Uit recent Nederlands onderzoek blijkt dat met realisering van de grenswaarde voor stikstofdioxide potentieel zeer grote bedragen gemoeid zijn (raming ca. 2 tot 6 miljard gulden bij selectieve sanering). Overigens betreft het in veel gevallen situaties waar sprake is van een bredere problematiek ten aanzien van de leefomgevingskwaliteit (bijvoorbeeld ernstige geluidhinder). Planvorming voor dergelijke situaties zal in de praktijk dan ook meer doelen dienen dan alleen het halen van de normstelling voor luchtkwaliteit. Bij de voorbereiding van de richtlijn werd door de Commissie uitgegaan van veel lagere bedragen (kosten/baten studie uit 1997: ca. 158 miljoen ECU per jaar voor de EU).

- Een meer volledig beeld van de kosten van maatregelen zal pas medio 2003 beschikbaar komen bij uitvoering van de regelgeving (planvorming).

- Hoewel de normstelling voor stikstofdioxide in de richtlijn dwingend is, betekent dit niet dat in bestaande situaties onmiddellijk maatregelen getroffen dienen te worden. In 2003 dienen de eerste plannen beschikbaar te komen en in de daaropvolgende jaren uitgevoerd te worden. De inzichten die bij de eerste planvorming worden opgedaan inzake de omvang van de problematiek, de mogelijke maatregelen en de kosten daarvan zullen worden gebruikt bij het voorbereiden van een Nederlands standpunt bij de evaluatie van de richtlijn door de Europese Commissie in 2003.

- Bij nieuwe ontwikkelingen (VINEX-locaties; wijzigingen aan het hoofdwegennet) dient na inwerkingtreding van de regelgeving direct (dus ook in de periode tot aan de evaluatie van de richtlijn) met de normstelling voor stikstofdioxide rekening gehouden te worden.

- Stofvormige luchtverontreiniging is een nog slecht begrepen probleem. Op dit moment loopt een onderzoekprogramma (gefinancierd door VROM, V&W en EZ) dat er op gericht is om vóór de evaluatie van de zwevende deeltjes (PM₁₀)- normstelling in Europees verband de bron-effect keten goed in kaart te brengen. Op basis van de met het lopende onderzoek verkregen gegevens zal op termijn nader beleid voor zwevende deeltjes (PM₁₀) geformuleerd kunnen worden ten behoeve van de door de Europese Unie vereiste planvorming. Tot die tijd zal het

bestrijdingsbeleid voor zwevende deeltjes (PM₁₀) beperkt blijven tot toepassing van de stand der techniek/ALARA.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In het eerste lid zijn de definities uit de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit¹ aangevuld met definities die zijn ontleend aan de dochterrichtlijn. Het betreft de begrippen alarmdrempel, plandrempel, winterhalfjaargemiddelde concentratie, stikstofoxiden, zwevende deeltjes, PM₁₀, zone en agglomeratie.

In het tweede lid is, door aansluiting te zoeken bij het begrip «arbeidsplaats» uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de «werkplek» van de buitenlucht uitgezonderd. Onder «arbeidsplaats» wordt in die wet verstaan «iedere plaats die in verband met het verrichten van arbeid wordt of pleegt te worden gebruikt». Op arbeidsplaatsen zijn in het kader van de arbeidsomstandighedenwetgeving wettelijke en bestuurlijke grenswaarden van toepassing voor de kwaliteit van de lucht op de arbeidsplaats. Daar waar grenswaarden gelden voor de luchtkwaliteit op de arbeidsplaats houdt de werkingssfeer van de grenswaarden voor de buitenluchtkwaliteit op.

Artikel 2

Ingevolge de dochterrichtlijn dient de luchtverontreiniging vastgesteld te worden in door de lidstaten aan te wijzen zones en agglomeraties. In dit artikel wordt de bevoegdheid tot het vaststellen van zones en agglomeraties bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gelegd. De dochterrichtlijn bepaalt dat de indeling van elke zone of agglomeratie voor de beoordeling van de luchtkwaliteit (artikel 6 van de kaderrichtlijn) iedere vijf jaar geëvalueerd dient te worden (artikel 7, eerste lid van de dochterrichtlijn). De indeling in zones en agglomeraties die ten grondslag ligt aan de wijze van controle van de luchtkwaliteit is in Nederland vastgelegd in een ministeriële regeling op basis van artikel 59, vijfde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 5.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De procedure om na vijf jaar eventueel tot aanpassing van de indeling in zones te komen op basis van in de dochterrichtlijn vermelde criteria, is daardoor minder tijdrovend. De aan de dochterrichtlijn ontleende frequentie van de evaluatie is in het tweede lid vastgelegd. De eerste maal dat de evaluatie geschiedt is uiterlijk vijf jaar na de datum waarvoor de lidstaten de richtlijn geïmplementeerd moeten hebben, namelijk 19 juli 2001.

Artikel 3

Dit artikel vloeit voort uit artikel 5.1, vijfde lid, van de Wet milieubeheer. Binnen een termijn van ten hoogste acht jaar dient beoordeeld te worden in hoeverre de kwaliteitseisen herziening behoeven.

Artikel 4

Op grond van artikel 59, vijfde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging en artikel 5.3, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn regels over metingen bij ministeriële regeling vastgelegd.

Artikel 5, 6 en 7

Voor zwaveldioxide zijn de grenswaarden en de alarmdrempel uit de dochterrichtlijn overgenomen. Van de mogelijkheid die de dochterrichtlijn

¹ Het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood, het Besluit luchtkwaliteit benzeen.

biedt om een overschrijdingsmarge te hanteren en om de grenswaarde pas per 1 januari 2005 in werking te laten treden, maakt Nederland geen gebruik omdat de concentraties van zwaveldioxide in Nederland momenteel al ruim onder de grenswaarden liggen. Ook de trends in emissies geven geen aanleiding om te verwachten dat de grenswaarden in de toekomst overschreden zullen worden.

Omdat de grenswaarden uit de dochterrichtlijn direct van kracht worden is in Nederland geen behoefte aan het van kracht laten zijn van de oude grenswaarden van de Europese Unie als absolute bovengrens.

De grenswaarden die tot dusverre in Nederland van kracht waren zijn vervallen. Deze waarden zijn minder streng dan de grenswaarden uit de dochterrichtlijn en hebben nu hun functie verloren.

Ten aanzien van de grenswaarden voor zwaveldioxide uit de dochterrichtlijn van 20 microgram als winterhalfjaargemiddelde en als jaargemiddelde die zijn gericht op de bescherming van ecosystemen het volgende:

Voor het toepassingsgebied kent de dochterrichtlijn de volgende criteria:

- gebieden moeten minimaal 20 kilometer verwijderd zijn van agglomeraties
- ze moeten minimaal 5 kilometer verwijderd zijn van andere gebieden met bebouwing, industriële situaties of snelwegen
- ze moeten representatief zijn voor een gebied van minimaal 1000 km².

Op grond van deze criteria bestaat de verwachting dat deze normen slechts op een zeer beperkt aantal plaatsen (één gebied in zone noord) van toepassing zijn. Het is echter onwaarschijnlijk dat de grenswaarden voor de bescherming van ecosystemen in dat gebied worden overschreden.

Artikel 8, 9, 10, 11 en 12

Voor stikstofdioxide en stikstofoxiden zijn de grenswaarden, overschrijdingsmarges en alarmdrempels van de dochterrichtlijn overgenomen. Bij de uurgemiddelde waarde is in afwijking van de dochterrichtlijn opgenomen, dat de waarde onmiddellijk van kracht wordt en niet pas in 2010. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat deze grenswaarde overeenkomt met de grenswaarde die nu in de vorm van een 98- en 99,5-percentielwaarde in de Nederlandse wetgeving is opgenomen. Het opnemen van de termijn van 2010 zou een afzwakking betekenen ten opzichte van de huidige grenswaarden. De met de uurgemiddelde waarde van de Europese Unie overeenkomende percentielwaarden komen in de Nederlandse wetgeving vervallen. Door de uurgemiddelde grenswaarde reeds nu van kracht te laten zijn wordt meteen voldaan aan de verplichting om een bovengrens in de wetgeving vast te leggen.

Eventuele overschrijdingen van de uurgemiddelde grenswaarde zullen naar verwachting door het schone autobeleid in de komende jaren tot het verleden gaan behoren. Op dit moment kunnen overschrijdingen zich evenwel nog vooral voordoen langs drukke snelwegen. Dat zou betekenen dat in dergelijke situaties onmiddellijk maatregelen getroffen dienen te worden. Omdat aannemelijk is dat het schone autobeleid ertoe zal leiden dat binnen enkele jaren ook daar aan de grenswaarde voldaan zal kunnen worden zonder aanvullende maatregelen te treffen wordt het verantwoord geacht om op de resultaten van het schone autobeleid te anticiperen en in die situaties op dit moment geen maatregelen te eisen. Daarom is – naar analogie met de constructie voor drukke wegen in de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit – een uitzonderingsgrenswaarde vastgelegd voor wegen waar meer dan 40 000 motorvoertuigen per etmaal gebruik van maken. De uitzonderingsgrenswaarde ligt op het niveau van de oorspronkelijke richtlijn van de Europese Unie¹. Deze waarde geldt tot 2010 als bovengrens voor zeer drukke verkeerssituaties. In aanvulling op deze

¹ Bijlage I van richtlijn 85/203 EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide; de grenswaarde van 200 mg/m³ als 98 percentiel van uurgemiddelde waarden is omgerekend naar een waarde die overeenkomt met de aanduiding van de grenswaarden in de dochterrichtlijn: 290 als uurgemiddelde concentratie, die maximaal 18 maal per kalenderjaar mag worden overschreden.

uitzonderingsgrenswaarde zijn in deze drukke verkeerssituaties de overschrijdingsmarges uit de dochterrichtlijn van toepassing verklaard. Ze zijn als plandrempels in de wetgeving opgenomen. Worden de plandrempels overschreden, dan is een plan of programma op zijn plaats waarin wordt aangegeven hoe uiterlijk 1 januari 2010 aan de «gewone» grenswaarde van 200 microgram per m³ wordt voldaan. Uit analyses van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu blijkt evenwel dat het uiterst onwaarschijnlijk is dat de plandrempels overschreden zullen worden.

Het vierde lid van artikel 8 is ontleend aan de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit¹. Wanneer de luchtkwaliteit op een plaats waar de uitzonderingsgrenswaarde geldt, vóór 2010 aan de grenswaarde voldoet, dient de luchtkwaliteit op die plaats op dat niveau in stand gehouden te worden.

De jaargemiddelde norm uit de dochterrichtlijn is veel strenger dan de norm voor het uurgemiddelde. Voor deze norm worden de overschrijdingsmarges dan ook wel overgenomen en geldt de norm uiterlijk in 2010.

De dochterrichtlijn kent voorts een grenswaarde voor NO_x van 30 microgram als jaargemiddelde concentratie. Deze norm is gericht op de bescherming van de vegetatie. Voor het toepassingsgebied van deze norm gelden dezelfde criteria als voor de grenswaarden voor ecosystemen van zwaveldioxide. Evenals bij zwaveldioxide mag op grond van de criteria verwacht worden dat deze norm slechts op een zeer beperkt aantal plaatsen (één gebied in zone noord) van toepassing is en daar niet wordt overschreden.

De definitie van stikstofoxiden «het totale aantal volumedelen stikstofmonoxide en stikstofdioxide per miljard volumedelen, uitgedrukt in microgrammen stikstofdioxide per m³», zoals aangegeven in artikel 1, impliceert dat deze norm minder streng is dan wanneer de gemeten concentraties van stikstofmonoxide en stikstofdioxide opgeteld zouden worden. De dochterrichtlijn voorziet hier niet in een overschrijdingsmarge. De datum waarop aan de grenswaarde voor stikstofoxiden voldaan moet zijn, is 19 juli 2001. Deze datum is echter niet overgenomen aangezien deze datum samen valt met de beoogde inwerkingtreding van het onderhavige besluit.

Artikel 13 en 14

Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) zijn de grenswaarden en overschrijdingsmarges (als plandrempels) met daaraan gekoppelde data van de dochterrichtlijn overgenomen. Uiterlijk op 1 januari 2005 dient de luchtkwaliteit aan de grenswaarden te voldoen. Tot die tijd gelden overschrijdingsmarges in de vorm van plandrempels (de som van de grenswaarde en de overschrijdingsmarge). De grenswaarden voor PM₁₀ uit de dochterrichtlijn – met name de daggemiddelde waarde – worden op dit moment in Nederland overschreden. Om die reden worden de overschrijdingsmarges en de realisatiedata uit de regelgeving van de Europese Unie overgenomen.²

Tot 2005 blijven de grenswaarden voor zwevende deeltjes uit de oorspronkelijke richtlijn³ van de Europese Unie van kracht als bovengrens (artikel 13, onder a en b). Tot 2005 dienen de lidstaten ook na te gaan of de luchtkwaliteit in overeenstemming is met de oorspronkelijke grenswaarden. De waarden voor zwevende deeltjes zijn in de oorspronkelijke richtlijn echter niet als PM₁₀ waarden geformuleerd, maar als waarden vast te stellen met de gravimetrische methode of met de zwarte rook methode. Nederland heeft in het verleden gekozen voor de zwarte rook methode. De dochterrichtlijn maakt het in artikel 9, vijfde lid, mogelijk om voor het controleren van de oorspronkelijke grenswaarden dezelfde

¹ Onder meer in artikel 2, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide.

² Dochterrichtlijn, bijlage III, fase 1.

³ Bijlage IV, tabel B van Richtlijn 80/779/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschap van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes; de betreffende grenswaarden volgens de gravimetrische methode zijn conform artikel 9, vijfde lid, van de dochterrichtlijn omgerekend naar grenswaarden voor PM₁₀. De aanduiding van de oude en nieuwe grenswaarden is daardoor vergelijkbaar.

methode te hanteren die in de dochterrichtlijn wordt voorgeschreven voor het bepalen van de PM_{10} concentraties, teneinde lidstaten niet te verplichten tot 2005 twee meetmethoden naast elkaar te gebruiken (de gravimetrische of zwarte rook methode en de PM_{10} methode). Nederland maakt van deze gelegenheid gebruik. De in artikel 13, onderdeel a en b, genoemde grenswaarden voor jaargemiddelde concentratie (125 microgram) en voor 24 uurgemiddelde concentratie (250 microgram) in PM_{10} waarde, zijn de oude grenswaarden namelijk 150 respectievelijk 300 volgens de gravimetrische methode (bijlage IV, tabel B, van de richtlijn 80/779/EEG) die zijn omgerekend (150 respectievelijk 300 gedeeld door 1,2). Deze waarden zijn in het besluit vastgelegd als grenswaarden die gelden tot 1 januari 2005. De tot dusverre ingevolge het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook) geldende waarden voor zwevende deeltjes zijn bij onderhavig besluit ingetrokken.

Naast de grenswaarden voor PM_{10} die in 2005 gehaald moeten zijn, zijn in de dochterrichtlijn voor PM_{10} ook indicatieve grenswaarden voor 2010 opgenomen. Deze waarden zijn aanzienlijk strenger dan de grenswaarden voor 2005. De waarden zijn zo streng dat de haalbaarheid op die termijn ernstig betwijfeld wordt. De Europese Commissie is voornemens de dochterrichtlijn in 2003 te evalueren en zal bezien of bijstelling van de indicatieve grenswaarden voor PM_{10} voor 2010 nodig is. Daarom worden deze indicatieve grenswaarden momenteel nog niet geïmplementeerd.

Artikel 15

De grenswaarde voor lood in de dochterrichtlijn komt overeen met de grenswaarde die ook nu al in Nederland van kracht is. De grenswaarde blijft daarom gelijk. De bij deze waarde aangegeven overschrijdingsmarge wordt in Nederland niet overgenomen. Enerzijds omdat dat een afzwakking van de huidige Nederlandse grenswaarde zou betekenen. Anderzijds omdat deze waarde in Nederland al geruime tijd niet wordt overschreden.

De huidige grenswaarde voor het 98-percentiel komt te vervallen: de dochterrichtlijn kent geen 98-percentielwaarde. De betreffende waarde wordt in Nederland ook niet overschreden. Gezondheidskundige overwegingen geven geen aanleiding tot het handhaven van deze norm.

Artikel 16

De normen voor koolmonoxide zijn onveranderd overgenomen uit het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood.

De uitzonderingsgrenswaarden voor specifieke verkeerssituaties zijn niet overgenomen aangezien deze sinds 1 januari 2000 niet meer van kracht zijn.

Overigens zullen de grenswaarden voor koolmonoxide binnenkort wijzigen ten gevolge van de tweede dochterrichtlijn.

In navolging van de spellingswijziging van 1995 wordt het begrip koolmonoxide gehanteerd in plaats van de tot dusverre gehanteerde terminologie koolstofmonoxide.

Artikel 17

De grenswaarde voor benzeen is ontleend aan het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit benzeen. Ook hier is evenals voor koolmonoxide niet langer een uitzonderingsgrenswaarde van kracht. De grenswaarde voor benzeen zal evenals die voor koolmonoxide aangepast worden bij de implementatie van de tweede dochterrichtlijn.

Artikel 18

De hier genoemde richtwaarde is ontleend aan het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit benzeen. Hoewel voor andere stoffen in lijn met de dochterrichtlijn besloten is geen richtwaarde op te nemen, is deze richtwaarde voor benzeen gehandhaafd in afwachting van besluitvorming in de Europese Unie omtrent normstelling voor benzeen.

Artikel 19

In dit artikel worden de nauwkeurigheidseisen vermeld waarmee de concentraties van zwaveldioxide, stikstofoxiden, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood gemeten moeten worden volgens bijlage VIII van de dochterrichtlijn.

In de tabel in bijlage VIII van de dochterrichtlijn staan nauwkeurigheden vermeld waarmee continumetingen verricht moeten worden (15% voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, 25% voor zwevende deeltjes (PM₁₀) en waarmee indicatieve metingen verricht dienen te worden (50% voor lood). Dit is in artikel 19, tweede tot en met zevende lid, van het onderhavige besluit aangeduid met: de totale afwijking tussen de gemeten en de werkelijke concentratie is minder dan 15, 25 of 50%.

In de eerste alinea onder de tabel in bijlage VIII van de dochterrichtlijn is vermeld dat bovengenoemde percentages betrekking hebben «.. op een betrouwbaarheidsinterval van 95% (afwijking + 2x de standaarddeviatie).» Dit is in artikel 19, tweede tot en met zevende lid, aangeduid als: «met een waarschijnlijkheid van 95%».

In diezelfde alinea van bijlage VIII staat: «De nauwkeurigheid van continumetingen dient zo te worden geïnterpreteerd dat ze in de buurt van de geëigende grenswaarde kan worden toegepast.» Dit wordt zodanig geïnterpreteerd dat de nauwkeurigheidseisen voor alle stoffen, behalve lood, gelden boven de bovenste beoordelingsdrempels aangegeven in bijlage V van de dochterrichtlijn. Voor lood gelden de eisen boven de onderste beoordelingsdrempel aangezien de concentraties van lood in Nederland overall onder de onderste beoordelingsdrempel liggen. De in artikel 19 genoemde concentraties waarbij de nauwkeurigheidseisen gelden zijn rechtstreeks afgeleid uit de in bijlage VIII van de dochterrichtlijn genoemde beoordelingsdrempels.

De meetmethoden dienen zodanig te zijn dat relevante hoge concentraties goed kunnen worden gemeten. Daarom is in artikel 19 per stof een bovenste analysegrens aangegeven.

Voor zwaveldioxide moet overschrijding van de alarmdrempel (500µg/m³) kunnen worden bepaald. Gelet op de mogelijkheden van meetinstrumenten is daarom 1000 µg/m³ als bovenste analysegrens opgenomen in het tweede lid. Dit komt overeen met de concept CEN-norm voor zwaveldioxide¹. In gebieden waar de grenswaarden voor zwaveldioxide ter bescherming van ecosystemen moeten worden gecontroleerd zijn de concentraties lager dan in gebieden waarin zich bronnen bevinden. Om lage concentraties goed te kunnen meten moet het betreffende meetinstrument lager worden afgesteld of moet van andere apparatuur gebruik gemaakt worden, opdat de bovenste analysegrens van 500µg/m³ gehaald kan worden (derde lid).

Voor stikstofdioxide moet overschrijding van de alarmdrempel (400µg/m³) kunnen worden gemeten. Gelet op de mogelijkheden van meetinstrumenten is daarom 500 µg/m³ als bovenste analysegrens genomen in het vierde lid. Dit komt overeen met de concept CEN-norm voor stikstofoxiden.²

Voor stikstofoxiden, waarvoor een grenswaarde ter bescherming van ecosystemen geldt, is op grond van de mogelijkheden van de meetinstrumenten 500µg/m³ als bovenste analysegrens vastgelegd in het vijfde lid.

¹ PrEN Ambient Air Quality – Measurement method for the determination of the concentration of SO₂ by means of ultraviolet fluorescence.

² PrEN Ambient Air Quality – Measurement method for the determination of the concentration of nitrogen dioxide and nitrogen monoxide by chemiluminescence.

Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) waarvoor een grenswaarde voor 24 uurgemiddelden van 50µg/m³ geldt is op basis van de mogelijkheden van de meetinstrumenten als bovenste analysegrens 400µg/m³ opgenomen in het zesde lid. Voor lood waarvoor een jaargemiddelde waarde van 0,5µg/m³ geldt is de bovenste analysegrens op 1µg/m³ gesteld in het zevende lid.

In de dochterrichtlijn zijn referentiemeetmethoden voor de vier stoffen van de richtlijn gegeven (zie onderstaande tabel).

Stof	referentie meetmethode
SO ₂	ISO/FDIS 10 498 (norm in ontwerp) UV-fluorescentiemethode
NO ₂ /NO _x	ISO 7996 (1985) Chemoluminescentiemethode
Lood monstername	prEN 12 341 Gravimetrische bepaling van PM ₁₀ -fractie*
Lood analyse	ISO 9855 (1993) Atomaire absorptiespectroscopiemethode
PM ₁₀	prEN 12 341 Gravimetrische bepaling van PM ₁₀ -fractie

* Tot 1-1-2005 geldt nog de oude referentiemethode voor de monstername zoals beschreven in richtlijn 82/884/EEG.

Volgens de dochterrichtlijn mogen andere meetmethoden worden toegepast wanneer kan worden aangetoond dat ze gelijkwaardig zijn aan de referentiemeetmethoden. Voor zwevende deeltjes (PM₁₀) mogen daarnaast ook andere methoden worden toegepast, wanneer kan worden aangetoond dat ze een constante samenhang met de referentiemethode hebben. In dat geval moeten de met die methode verkregen resultaten met een juiste factor worden gecorrigeerd, zodat er resultaten worden gegenereerd die gelijkwaardig zijn aan die welke de referentiemethode zou hebben opgeleverd.

Voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}), is in artikel 5, tweede lid, van de dochterrichtlijn alleen een meetverplichting opgenomen. In de richtlijn is geen grenswaarde en geen referentiemethode vastgelegd. De lidstaten mogen elke methode toepassen die zij geschikt achten. De Commissie zal vóór 19 juli 2001 richtsnoeren opstellen inzake een passende voorlopige referentiemethode. Aan de meetplicht wordt voldaan in het kader van het landelijk meetnet luchtkwaliteit, in samenhang met metingen voor PM₁₀.

Artikel 20

De verdeling van verantwoordelijkheden voor de controle van de luchtkwaliteit is toegelicht in het algemene deel, paragraaf 5, onder het opschrift: «Verantwoordelijkheden bij de vaststelling van de luchtkwaliteit».

Artikel 21 en 22

Bij de vaststelling van de luchtkwaliteit van SO₂, NO₂, zwevende deeltjes en lood bij geïnventariseerde plaatsen waar overschrijding van grenswaarden verwacht wordt, gelden voor metingen dezelfde nauwkeurigheidseisen als vermeld in artikel 19, tweede tot en met zevende lid.

Bij vaststelling van de luchtkwaliteit middels andere methoden (modelberekeningen) gelden minder stringente nauwkeurigheidscriteria, omdat een vergelijkbare nauwkeurigheid als bij metingen niet gehaald kan worden. Voor andere methoden waarmee de luchtkwaliteit kan worden vastgesteld zijn in de richtlijn eveneens kwaliteitscriteria opgenomen. In de dochterrichtlijn worden nauwkeurigheidspersentages gegeven (bijlage VIII, tabel). Deze persentages geven de maximale afwijking aan die uitkomsten van modelberekeningen zouden mogen

hebben ten opzichte van metingen, in het geval deze zouden worden uitgevoerd om het model te toetsen. In het besluit zijn de nauwkeurigheidpercentages zoals aangegeven in bijlage VIII van de dochterrichtlijn overgenomen, waarbij voor uurgemiddelden de bovengrens van de in de richtlijn aangegeven range (50–60%) is gehanteerd.

Vergelijking van de uitkomsten van modelberekeningen en metingen gebeurt in de regel aan de hand van het aantal berekende of gemeten overschrijdingen van een bepaalde waarde in een jaar. De percentages voor de maximaal toegestane afwijking tussen de uitkomsten van berekeningen en metingen hebben dan ook betrekking op het aantal overschrijdingen per jaar en niet op individuele uur- of daggemiddelden.

In de dochterrichtlijn is, in tegenstelling tot hetgeen in de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit het geval was¹, geen betrouwbaarheidsinterval voor modelberekeningen gegeven. De tekst van de dochterrichtlijn doet vermoeden dat de met behulp van modellen vastgestelde concentraties met 100% waarschijnlijkheid minder dan een genoemd percentage van de werkelijke concentraties mogen afwijken. Een waarschijnlijkheid van 100% is in de praktijk evenwel niet mogelijk. Op grond van de technische mogelijkheden van modellen en internationale consensus die zich op dit punt lijkt te ontwikkelen, is het hanteren van een nauwkeurigheidpercentage van 70% reëel. Dit komt overeen met het in de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit opgenomen betrouwbaarheidsinterval. Hoewel het onderhavige besluit dus in navolging van de dochterrichtlijn geen nauwkeurigheidpercentage kent, wordt bij de toepassing een maximale afwijking van de werkelijke concentratie met een waarschijnlijkheid van 70% gehanteerd.

In artikel 21 worden nauwkeurigheidscriteria gegeven voor andere methoden dan metingen om de concentraties luchtverontreiniging vast te stellen. Bedacht moet worden dat bij het hanteren van andere methoden de concentratiebijdrage van een bron met modellen (CAR, VLW en Nationaal Model) wordt bepaald, terwijl de achtergrondconcentratie op grond van metingen wordt vastgesteld. Het totaal van beide wordt beschouwd als de uitkomst van een «andere methode» en dient derhalve aan de vereiste nauwkeurigheid voldoen.

In het tweede en derde lid van artikel 21 is voor NO₂ voor de nauwkeurigheid voor te gebruiken modellen onderscheid gemaakt tussen inrichtingen en wegen. Bij inrichtingen is, door de toepassing van schoorstenen, de uurgemiddelde grenswaarde kritisch. Wordt de uur- of daggemiddelde grenswaarde niet overschreden, dan zal ook de jaargemiddelde grenswaarde niet worden overschreden. Daarom is voor het gebruik van modellen voor puntbronnen de in de dochterrichtlijn vermelde eis voor de uurgemiddelde concentratie als kwaliteitscriterium opgenomen, hetgeen met het Nieuw Nationaal Model kan worden gehaald. Voor wegen ligt de situaties anders. Hier is bij NO₂ de jaargemiddelde concentraties kritisch. Wordt deze grenswaarde niet overschreden dan zal de uurgemiddelde concentratie zeker niet worden overschreden. Daarom is bij NO₂ voor wegen alleen een kwaliteitscriterium voor de jaargemiddelde concentratie opgenomen, hetgeen met de in Nederland in gebruik zijnde modellen (CAR- en VLW-model) kan worden gehaald.

Voor PM₁₀ zijn zowel het 24 uurgemiddelde als het jaargemiddelde kritisch. Voor 24 uurgemiddelden is in de dochterrichtlijn geen nauwkeurigheidscriterium voor modellen opgenomen. Modelberekeningen voor PM₁₀ zijn met meer onzekerheden² omgeven dan die voor SO₂ en NO₂. In het derde lid van artikel 21 is voor 24 uurgemiddelden, op basis van inschattingen van wat technisch mogelijk is, een nauwkeurigheid van een factor twee vastgelegd. Voor jaargemiddelden is in het derde lid van artikel 21 het criterium van de dochterrichtlijn vastgelegd. Beide criteria (genoemd in het derde lid van artikel 21, onder b) zijn met de beschikbare modellen haalbaar.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 6, onder b, van het Besluit luchtkwaliteit benzeen: «een methode waarbij de met behulp daarvan vastgestelde concentraties met een waarschijnlijkheid van 70 procent minder dan 30 procent van de vermoedelijk werkelijke concentraties afwijken».

² Minder betrouwbare gegevens over emissiefactoren zijn hier debet aan.

Voor koolmonoxide en benzeen zijn in het vierde en vijfde lid van artikel 21, de criteria overgenomen uit de oorspronkelijke besluiten voor deze stoffen¹, waarbij echter ter stroomlijning van de systematiek het betrouwbaarheidsinterval niet meer is vermeld. Ook hiervoor wordt in de praktijk, zoals hierboven is gesteld, 70% gehanteerd.

Voor zwaveldioxide levert het verkeer geen belangrijke bijdrage die tot overschrijding van de grenswaarde zou kunnen leiden. Daarom is alleen voor de vaststelling van concentraties rond inrichtingen een nauwkeurigheidscriterium opgenomen in artikel 22, vierde lid. Evenals bij NO₂ is dan de uurgemiddelde concentratie het meest kritisch. Daarvoor is de in de dochterrichtlijn vermelde eis voor de uurgemiddelde concentratie als kwaliteitscriterium is opgenomen, hetgeen met het Nieuw Nationaal Model kan worden gehaald.

Voor lood moet alleen aan de jaargemiddelde grenswaarde worden getoetst bij inrichtingen. In artikel 22, vijfde lid, is de voor modellen in de dochterrichtlijn vermelde kwaliteitseis voor het jaargemiddelde opgenomen. Sinds het gebruik van loodvrije benzine speelt lood voor het verkeer geen rol meer.

Artikel 23

Dit artikel is ontleend aan de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit². De bepaling in het eerste lid met betrekking tot het vervallen van verplichtingen voor gedeputeerde staten indien vaststelling van de luchtkwaliteit door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer plaatsvindt is in de praktijk van toepassing op metingen die gedeputeerde staten op grond van artikel 19, eerste lid, dienen uit te voeren. Van rijkswege worden in het kader van het landelijk meetnet luchtkwaliteit, zoals dat door het RIVM wordt beheerd metingen verricht die zijn afgestemd op de eisen uit de richtlijnen van de Europese Unie. Op dit punt heeft het Rijk de taak van provincies voor haar rekening genomen.

Ook het tweede lid is niet nieuw, zie de artikelen I, onder B, II, onder E, en III, onder E, van het Besluit van 22 september 1997, houdende de wijziging van het Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook), het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide, het Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en het Besluit luchtkwaliteit benzeen (uitwerking vereisten Wet milieubeheer, wijziging in controle- en rapportageverplichtingen en kleine andere wijzigingen, Stb. 456). Voor de toelichting bij dit lid wordt dan ook verwezen naar de nota van toelichting³ bij voorgenoemd besluiten: «Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen metingen en berekeningen. Voor metingen ter vaststelling van de luchtverontreiniging door zwaveldioxide, zwevende deeltjes (zwarte rook) en stikstofdioxide op landelijke schaal geldt in het algemeen dat deze verricht worden door het Rijk met behulp van het door het Rijk gefinancierde Landelijk meetnet luchtkwaliteit. Dat geldt niet voor koolstofmonoxide, lood en benzeen. In de besluiten luchtkwaliteit zijn voor deze stoffen geen metingen op landelijke schaal voorgeschreven.

Het Rijk stelt de meetgegevens van het meetnet gratis beschikbaar aan provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten die meer informatie uit metingen nodig hebben, moeten de kosten daarvan (bijvoorbeeld een eigen meetnet) in principe zelf betalen.

Voor berekeningen geldt dat de betrokken overheden, op basis van de in de besluiten luchtkwaliteit vastgelegde verantwoordelijkheden, hun eigen kosten dragen. De overheid die de berekeningen uitvoert of laat uitvoeren, betaalt dus».

¹ Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en Besluit luchtkwaliteit.

² Zie noot 1 van blz. 49.

³ Onder 6. De Wet milieubeheer (Wm), Wijze van bekostiging van metingen en berekeningen.

Artikel 24

Om de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van het vaststellen van de concentraties te bevorderen en eventuele twijfels omtrent deze uitkomsten weg te nemen, is in dit artikel voorzien in de mogelijkheid dat de minister metingen ter toetsing van de vaststelling laat verrichten. In de praktijk zal dit door of namens het Hoofd van het Laboratorium voor Luchtonderzoek van het RIVM kunnen plaatsvinden. Deze toetsing zal slechts in uitzonderlijke situaties, indien er sterke twijfels zijn omtrent de betrouwbaarheid van de vaststelling van de luchtverontreiniging op een bepaalde plaats, noodzakelijk zijn. Ook dit artikel is overgenomen uit de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit.

Artikel 25 en 26

Deze artikelen vloeien voort uit de verplichting die in de kaderrichtlijn is opgenomen in artikel 8, derde lid, om plannen op te stellen opdat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarden voldaan wordt. Een plan dient opgesteld te worden bij overschrijding van een plandrempel; dergelijke plannen dienen uiterlijk twee jaar na het eind van het jaar waarin de overschrijding waargenomen is bij de Europese Commissie ingediend te worden (artikel 11, eerste lid, onder iii, van de kaderrichtlijn). Bij het vaststellen van deze termijn gaat de EU-regelgeving uit van de monitoring en controle van de luchtkwaliteit via metingen. De EU-regelgeving houdt de mogelijkheid open om ook met modelberekeningen de luchtkwaliteit te monitoren en controleren. Bij modelberekeningen worden overschrijdingen pas na afloop van het jaar waarover de luchtkwaliteit gecontroleerd dient te worden, vastgesteld (omdat invoergegevens voor het model pas na afloop van het jaar beschikbaar zijn). In Nederland vindt de monitoring en controle van de luchtkwaliteit plaats middels metingen én modelberekeningen. In artikel 25, derde lid, is daarom gekozen voor het hanteren van dezelfde termijnen voor overschrijdingen die in hetzelfde jaar zijn opgetreden en zijn de termijnen van de kaderrichtlijn ten aanzien van metingen overgenomen. De gekozen systematiek geeft het volgende tijdspad: wanneer in jaar X een overschrijding is opgetreden wordt dat afhankelijk van de gebruikte methode vastgesteld in jaar X of X+1. In beide gevallen wordt in jaar X+1 over deze overschrijding gerapporteerd en worden er in jaar X+2 plannen ingevolge artikel 25 en 26 opgesteld.

Gemeenten zijn – in lijn met de algemene taakverdeling op het gebied van luchtkwaliteit – primair verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van deze plannen. Doet overschrijding van een plandrempel zich op grotere schaal voor dan kan van de gemeente niet de oplossing van het probleem verwacht worden, maar ligt, afhankelijk van de concrete situatie, coördinatie van de provincie of van het Rijk voor de hand. Een dergelijk geval doet zich voor ten aanzien van zwevende deeltjes (PM₁₀). Met het opstellen van een plan voor deze stof is het Rijk dan ook ingevolge artikel 26, belast.

Artikel 27 en 28

In paragraaf 6 van het algemene deel is op de rapportage en de daaraan ten grondslag liggende systematiek ingegaan.

De rapportages hebben een tweeledig doel. Enerzijds wordt op deze manier de informatie verzameld die het Rijk aan de Europese Unie dient te rapporteren. Anderzijds worden aanvullende gegevens verkregen die bestuursorganen in staat stellen te evalueren of met het beleid de resultaten geboekt zullen worden, waartoe zij krachtens het onderhavige besluit gehouden zijn.

Artikel 29

Het eerste lid van dit artikel is ontleend aan de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit¹.

Op grond van artikel 18.3 van de Wet milieubeheer hebben provincies een coördinerende rol bij de bevordering van een doelmatige handhaving van de milieuregelgeving. Daartoe overleggen vertegenwoordigers van bij de handhaving betrokken bestuursorganen regelmatig. In dat licht dient ook het in artikel 29 bedoelde overleg gezien te worden.

De Inspectie Milieuhygiëne ziet er namens de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op toe dat het milieubeleid door andere overheden uitgevoerd wordt. Daarom is in artikel 29 bepaald dat de inspecteur ook deelneemt aan het overleg van de betrokken bestuursorganen.

Rapportages die overheden driejaarlijks en in bepaalde situaties jaarlijks opstellen over de uitvoering van de besluiten luchtkwaliteit alsmede milieuplannen en programma's, ruimtelijke plannen en de resultaten van het landelijk meetnet luchtkwaliteit kunnen voor het overleg als zinvolle basisinformatie dienen om inzicht te krijgen in de naleving van de grenswaarden. Dat kan aanleiding zijn om het beleid ten aanzien van luchtkwaliteit ter discussie te stellen en zo nodig gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Ook kan het overleg dienen om problemen op het gebied van luchtkwaliteit te voorkomen door in een vroeg stadium als betrokkenen gezamenlijk te overleggen.

Het tweede en derde lid van dit artikel vormen de basis voor uitwerking in de Smogregeling 2001 van de artikelen 7, derde lid en 10, van de kaderrichtlijn, alsmede artikel 8, eerste en derde lid, van de dochterrichtlijn.

Artikel 30

Het Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer is gewijzigd in verband met het intrekken van de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit en het in werking treden van het onderhavige besluit.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

¹ Zie noot 1 van blz. 49.