

Vergaderjaar 2005–2006

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding tot het voorstel van wet
- 1.2 De reikwijdte van het wetsvoorstel

2. De Europese richtlijnen luchtkwaliteit

- 2.1 De richtlijnen op hoofdlijnen
- 2.2 De werkingssfeer
- 2.3 Plannen en programma's
- 2.4 Maatregelen
- 2.5 Uitvoeringsaspecten

3. Implementatie van EG-richtlijnen luchtkwaliteit in andere Europese landen

4. Implementatie in de Wet milieubeheer

5. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

- 5.1 Algemeen
- 5.2 Een nationaal programma om de grenswaarden te bereiken
 - 5.2.1 Decentraal versus centraal
 - 5.2.2 Maatregelen
 - 5.2.3 Gebieden
 - 5.2.4 De inhoud van het programma
 - 5.2.5 De relatie met andere plannen
 - 5.2.6 Projecten
 - 5.2.7 Naleving, monitoring en verslaglegging
 - 5.2.8 Lokale en regionale programma's
- 5.3 «In betekenende mate»
- 5.4 De saldobenadering voor projecten en programma's
 - 5.4.1 Projecten
 - 5.4.2 Programma's
- 5.5 Richtwaarden
- 5.6 Overige aspecten
- 5.7 Ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur

6. De luchtkwaliteitseisen

- 6.1 Grenswaarden
- 6.2 Grenswaarden en ruimtelijke besluiten
- 6.3 Plandrempels
- 6.4 Richtwaarden
- 6.5 Informatiedrempels en alarmdrempels

7. De planvormen in het wetsvoorstel

- 7.1 De planvormen in het wetsvoorstel in relatie tot de Europese richtlijnen luchtkwaliteit
- 7.2 Samenhang tussen de planvormen in het wetsvoorstel

8. De luchtkwaliteitseisen voor de verschillende stoffen

- 8.1 Inleiding
- 8.2 Zwaveldioxide (bijlage 2, paragraaf 1)
- 8.3 Stikstofdioxide (bijlage 2, paragraaf 2)
- 8.4 Stikstofoxiden (bijlage 2, paragraaf 3)
- 8.5 Zwevende deeltjes (PM₁₀) (bijlage 2, paragraaf 4)
- 8.6 Lood (bijlage 2, paragraaf 5)
- 8.7 Koolmonoxide (bijlage 2, paragraaf 6)
- 8.8 Benzeen (bijlage 2, paragraaf 7)
- 8.9 Ozon (bijlage 2, paragraaf 8)
- 8.10 Arseen (bijlage 2, paragraaf 9)
- 8.11 Cadmium (bijlage 2, paragraaf 10)
- 8.12 Nikkel (bijlage 2, paragraaf 11)
- 8.13 Benzo(a)pyreen (bijlage 2, paragraaf 12)

9. Uitvoeringsaspecten

10. Toezicht en handhaving

11. Financiële aspecten

- 11.1 Algemeen
- 11.2 Kosten voor het rijk
- 11.3 Kosten voor gemeenten en provincies
- 11.4 Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

12. Transponeringstabellen

13. Artikelsgewijze toelichting

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het voorstel van wet

Met dit voorstel van wet wordt gehoor gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om de inhoud van het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269) bij wet te regelen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 793, nr. 2). Het Besluit luchtkwaliteit bevatte regels ter implementatie van de kader-richtlijn luchtkwaliteit¹ en van de daarop gebaseerde eerste dochter-richtlijn². Het Besluit luchtkwaliteit is, na overleg met de Tweede Kamer, op 5 augustus 2005 vervangen door het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 2005, 316). Laatstgenoemd besluit bevat, naast de uitvoering van genoemde richtlijnen, tevens de uitvoering van de tweede dochter-richtlijn³ en van de EG inspraakrichtlijn⁴.

De aanleiding voor vervanging van het Besluit luchtkwaliteit uit 2001 was de interpretatie die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan het besluit gaf. Dientengevolge werden bouwprojecten stilgelegd, bestemmingsplannen afgekeurd en vergunningverlening en infrastructurale ontwikkelingen stopgezet. De maatschappelijke en economische consequenties waren dermate aanzienlijk en vanuit een correcte uitvoering van EG-richtlijnen niet strikt noodzakelijk, dat de wetgeving zo spoedig mogelijk aangepast diende te worden. Daaraan is vorm gegeven in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 bevat een aantal nieuwe elementen ten opzichte van het besluit uit 2001:

- nieuwe ontwikkelingen zijn mogelijk, ook op locaties waar een norm wordt overschreden, wanneer de luchtkwaliteit daardoor verbetert of tenminste gelijk blijft
- wanneer de luchtkwaliteit ten gevolge van een project in beperkte mate achteruit gaat, dient daar een verbetering van de luchtkwaliteit tegenover te staan, zodat de luchtkwaliteit per saldo verbetert (de saldobenadering)
- bij de beoordeling van de luchtkwaliteit voor fijn stof worden deeltjes die van nature in de lucht voorkomen en niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens (zoals zeezout) niet betrokken.

¹ Richtlijn nr. 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).

² Richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163).

³ Richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313).

⁴ Richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156).

⁵ Brief van 17 juni 2005 (Kamerstukken II, 29 667 en 28 663, nr. 19) en brief van 20 september 2005, KVI 2005160857.

⁶ Een deel van deze maatregelen werd eerder aangekondigd in de Nota Verkeersemisseries en de notitie «Erop of eronder, uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003».

Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak, alsmede voorlichting die de Raad van State in maart 2005 heeft gegeven naar aanleiding van een ontwerp-ministeriële regeling luchtkwaliteit hebben geleid tot een verdieping van het inzicht in de mogelijkheden van een meer optimale implementatie van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit op wetsniveau. Regeling van de materie op wetsniveau biedt de mogelijkheid een systematiek te creëren die goed aansluit bij de richtlijnen en de binnen de richtlijnen beschikbare speelruimte optimaal benut.

Met dit voorstel van wet wordt beoogd de richtlijnen zodanig te implementeren dat aan de inhoud daarvan volledig recht gedaan wordt, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gewaakt dat juridische belemmeringen worden opgeworpen die niet strikt het gevolg van de richtlijnen zijn.

De problematiek van de luchtverontreiniging wordt door het kabinet op diverse fronten tegelijk aangepakt. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan het treffen van maatregelen gericht op het verbeteren van de luchtkwaliteit. In juni en september 2005 is daartoe een belangrijk pakket van maatregelen gepubliceerd⁵. Het gaat om een groot aantal subsidies en fiscale stimuleringsregelingen voor roetfilters en andere milieuvriendelijke technieken bij nieuwe en bestaande voeren vaartuigen⁶. In totaal gaat het om een pakket maatregelen van circa € 900 miljoen in de periode van 2005 tot 2015. Hiervan wordt € 400 miljoen gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking.

In de EU en andere internationale organisaties zet Nederland consequent in op de aanscherping van emissienormen voor voertuigen (auto's, vrachtauto's, schepen en vliegtuigen) en op schonere brandstoffen. Daarnaast is het kabinet voornemens om, indien de Europese Commissie daar mee instemt, roetfilters voor nieuwe voertuigen verplicht te stellen. Verder is een aantal maatregelen nog in onderzoek, zoals een sloopregeling voor oude dieselauto's en benzinauto's zonder katalysator, invoering van een lagere maximumsnelheid op de ringwegen rond de vier grote steden, en financiële of operationele prikkels voor het gebruik van schonere technieken in de binnenvaart en zeescheepvaart. Naast deze rijksmaatregelen worden door provincies en gemeenten maatregelen getroffen in de sfeer van verkeersregulering, gemeentelijk bronbeleid en ruimtelijk beleid. Het kabinet heeft, als onderdeel van het totale pakket, € 90 miljoen beschikbaar gesteld voor lokale maatregelen.

Daarmee zijn niet alle problemen om te voldoen aan de luchtkwaliteits-eisen voor met name stikstofdioxide en fijn stof opgelost. Met name fijn stof is immers deels afkomstig uit het buitenland. Nederland is daarom mede afhankelijk van ontwikkelingen in de Europese Unie en in andere lidstaten. Daarom is bij de Europese Commissie aangedrongen op verdergaande bronmaatregelen en zijn de luchtkwaliteitsrichtlijnen inhoudelijk aan de orde gesteld teneinde aanpassing van de dochterrichtlijnen te realiseren.

In september 2005 heeft de Europese Commissie de vertraagde evaluatie van de luchtkwaliteitsrichtlijnen (de Thematische strategie luchtkwaliteit) uitgebracht¹. Tegelijkertijd werd het voorstel gepresenteerd voor een nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn². De richtlijn laat de bestaande luchtkwaliteitsnormen intact, maar voegt een nieuwe doelstelling toe voor fijn stof (een norm voor PM_{2,5}). Tevens wordt, middels een derogatiemogelijkheid van de termijn om aan de normen te voldoen, een meer flexibele wijze voorgesteld om met de normen om te gaan. Bij onderhandelingen over de thematische strategie en het richtlijnvoorstel worden de consequenties voor Nederland van de voorstellen alsmede de noodzaak tot verdergaand bronbeleid onder de aandacht gebracht.

Middels het wetsvoorstel, in samenhang met het pakket van (financiële) maatregelen, Europese samenwerking en samenwerking met andere overheden, worden de mogelijkheden om de luchtkwaliteit concreet aan te pakken, binnen de Europese nationale rechtelijke kaders, maximaal benut. Toch zullen dus nog niet alle problemen met de luchtkwaliteits-eisen verdwenen zijn. Verbetering van de luchtkwaliteit vergt meer tijd en inventiviteit. Het voorstel van wet biedt evenwel meer ruimte voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen dan tot dusverre het geval was, terwijl tegelijkertijd binnen een redelijkerwijs als maximaal te beschouwen inspanning zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de bescherming van de gezondheid van mens en van het milieu.

Bij de voorbereiding van het wetsontwerp heeft een nadere verkenning plaatsgevonden van verschillende mogelijkheden voor implementatie van de EG-richtlijnen. Daarbij is met name aandacht besteed aan:

- de werkingssfeer van de luchtkwaliteitseisen,
- de consequentie van de definitie van «verontreinigende stof» in de richtlijnen voor stoffen die bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in aanmerking genomen moeten worden,
- de reikwijdte van te treffen maatregelen om aan de luchtkwaliteits-eisen te voldoen,
- de relatie met ruimtelijke besluiten en
- de saldobenadering.

Dit heeft geleid tot een verschuiving in de systematiek in vergelijking met

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Thematische strategie inzake luchtverontreiniging, COM (2005) 447.

² Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe, 21 september 2005, COM (2005) 447.

de eerdere implementatie. De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door een programmatische aanpak om de grenswaarden zo snel als redelijkerwijs mogelijk is te halen en door de introductie van het begrip «in betekenende mate». In nauwe samenwerking tussen de overheden zal een nationaal programma worden opgesteld. Gezien de urgentie van de problematiek en de samenhang tussen de problemen zal het rijk daarbij de regie voeren. Het programma zal alle generieke maatregelen omvatten ter verbetering van de luchtkwaliteit, alsmede locatiespecifieke maatregelen van het rijk en de andere betrokken bestuursorganen, die mede gerelateerd zijn aan noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten. Om aan de grenswaarden te voldoen worden maatregelen die op een groter gebied betrekking hebben in beschouwing genomen. Dat biedt meer mogelijkheden voor saldering ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Het nationale programma leidt tot een meer integrale en efficiënte aanpak van de luchtkwaliteitsproblemen in Nederland. Bij de uitoefening van bevoegdheden door overheden, wordt getoetst op inpasbaarheid binnen het programma. Projecten die niet «in betekenende mate» bijdrage aan overschrijding van grenswaarden, kunnen zonder meer doorgang vinden. De relatie tussen besluiten en projecten enerzijds en de grenswaarden voor de luchtkwaliteit anderzijds wordt daarmee minder direct en flexibeler. De effecten voor de luchtkwaliteit van projecten die niet «in betekenende mate» bijdragen aan overschrijding van grenswaarden worden in globale zin in het nationale programma verdisconteerd in de autonome ontwikkelingen.

Bij deze nieuwe lijn staan de normen voor de luchtkwaliteit en de hoogte daarvan niet ter discussie. Het beleid blijft onverminderd gericht op het realiseren van de normen die gesteld zijn ter bescherming van de gezondheid van mensen en van het milieu.

Dit laat onverlet dat Nederland een andere wijze van normering voor fijn stof voorstaat. Overleg daarover vindt plaats in het kader van het voorstel voor een nieuwe strategie inzake luchtverontreiniging in september 2005 is gepresenteerd¹. Afronding van het overleg over de richtlijn vindt naar verwachting op zijn vroegst medio 2007 plaats.

1.2 De reikwijdte van het wetsvoorstel

Het Besluit luchtkwaliteit 2005, houdende implementatie van de kaderrichtlijn en van de eerste en tweede dochterrichtlijn luchtkwaliteit, zal worden ingetrokken indien de voorgestelde wet in werking treedt. De Meetregeling luchtkwaliteit 2005 (Stcrt. 2005, 142), die uitvoeringsaspecten van het Besluit luchtkwaliteit 2005 bevat, zal daardoor van rechtswege vervallen².

Het wetsvoorstel dient tevens ter vervanging van de Regeling luchtkwaliteit ozon (Stcrt. 2004, nr. 224), waarin de derde dochterrichtlijn³ is geïmplementeerd. Daarom zal ook deze regeling worden ingetrokken. Dat geldt eveneens voor het Besluit uitvoering EG-ozonrichtlijn (Stb. 1995, 446). Dit besluit diende ter implementatie van richtlijn nr. 92/72/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 september 1992 betreffende de verontreiniging van de lucht door ozon (PbEG L 297), die ingevolge de derde dochterrichtlijn is ingetrokken. Daarmee heeft dit besluit zijn materiële betekenis verloren.

Met het voorstel van wet wordt ook uitvoering gegeven aan de vierde dochterrichtlijn⁴.

Voorts wordt in het voorstel van wet gevolg gegeven aan de in de brief van 17 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 XI, nr. 7) genoemde voornemens aangaande vereenvoudiging van de VROM regel-

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Thematische strategie inzake luchtverontreiniging, COM (2005) 447.

² De Meetregeling 2005 en andere uitvoeringsregelingen die momenteel hun basis vinden in het Besluit luchtkwaliteit 2005, zoals de concept-ministeriële regeling inzake de salderingsaanpak, zullen inhoudelijk en qua systematiek aangepast worden aan het voorstel van wet en (in herziene versie) opnieuw worden vastgesteld. In werking-treding daarvan is voorzien gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel of zo spoedig mogelijk na dat tijdstip.

³ Richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PbEG L 67).

⁴ Richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEG L 23).

geving, voor zover die betrekking hebben op het Besluit luchtkwaliteit en daarmee samenhangende regelgeving. Deze betreffen de verduidelijking van de wijze waarop grenswaarden voor de luchtkwaliteit doorwerken naar andere regelgeving en de samenvoeging van de inhoud van het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Stb. 1998, 271) en van het Besluit luchtkwaliteit.

Het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Stb. 1998, 271) wordt ingetrokken. Dit besluit bevat de implementatie van enkele algemene aspecten van de kaderrichtlijn, met name het aanwijzen van instanties die in Nederland belast zijn met de uitvoering van de richtlijn.

Omwille van de transparantie en uniformiteit van de regelgeving zijn de in het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn geregelde onderwerpen nu in samenhang met de implementatie van de vier dochterrichtlijnen in het onderhavige voorstel van wet opgenomen.

2. De Europese richtlijnen luchtkwaliteit

In dit wetsvoorstel worden de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de vier dochterrichtlijnen geïmplementeerd.

2.1 De richtlijnen op hoofdlijnen

In 1996 zijn de uitgangspunten voor het Europese luchtkwaliteitsbeleid vastgelegd in de kaderrichtlijn. Deze richtlijn bevat de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie voor het vaststellen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit ter bescherming van mens en milieu. De systematiek is als volgt:

- de Europese Unie stelt zich ten doel om voor 13 luchtverontreinigende stoffen voorstellen te formuleren voor grenswaarden voor de buitenluchtkwaliteit
- nadat grenswaarden in de EU zijn vastgesteld, beoordelen de lidstaten de luchtkwaliteit volgens de regels van de richtlijn
- de lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd
- bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde of een alarmdrempel stellen lidstaten een actieplan op, dat maatregelen bevat die op korte termijn worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen of de duur ervan te beperken
- wanneer een grenswaarde op termijn van kracht wordt, zorgen lidstaten bij heersende concentraties hoger dan een bepaald percentage van de grenswaarde, voor het opstellen en uitvoeren van een plan of programma dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijnen aan de grenswaarde wordt voldaan
- omtrent de heersende concentraties en te treffen en getroffen maatregelen dienen de lidstaten de Commissie te informeren binnen bepaalde termijnen.

Er zijn op basis van deze kaderrichtlijn inmiddels vier dochterrichtlijnen luchtkwaliteit tot stand gekomen waarin de kaderrichtlijn is uitgewerkt:

- richtlijn nr. 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) (de eerste dochterrichtlijn)
- richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313) (de tweede dochterrichtlijn)
- richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PbEG L 67) (de derde dochterrichtlijn)

- richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEG L 23) (de vierde dochterrichtlijn).

Deze richtlijnen hebben onder meer ten doel om bepaalde waarden vast te stellen teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu in zijn geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen, alsmede ervoor te zorgen dat de concentraties van de betreffende stoffen in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria worden beoordeeld.

In de richtlijnen wordt op verschillende manieren uitwerking gegeven aan de in de kaderrichtlijn vastgelegde systematiek. De eerste en tweede dochterrichtlijn blijven dicht bij de algemene lijn die in de kaderrichtlijn wordt uitgezet. Deze dochterrichtlijnen bevatten grenswaarden die op termijn van kracht worden, overschrijdingsmarges en alarmdrempels voor de verschillende stoffen¹. De lidstaten moeten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de concentraties in de lucht de grenswaarden niet overschrijden. Wanneer de concentraties hoger zijn dan de overschrijdingsmarges dient een plan of programma opgesteld en uitgevoerd te worden dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijnen aan de grenswaarden wordt voldaan. Deze richtlijnen bieden geen expliciete voorzieningen voor het geval dat een grenswaarde van kracht is en deze nog wordt overschreden.

In de derde dochterrichtlijn worden geen grenswaarden vastgelegd, maar streefwaarden en langetermijndoelstellingen die op termijn van kracht worden. Lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd om op de daarvoor gestelde data aan de streefwaarden te voldoen, tenzij dat niet door middel van proportionele maatregelen realiseerbaar is. Om de langetermijndoelstellingen te verwezenlijken worden kosteneffectieve maatregelen opgesteld en uitgevoerd.

De vierde dochterrichtlijn kent eveneens streefwaarden voor de concentratie van verontreinigende stoffen, zij het dat de definitie niet geheel gelijk is aan die in de derde dochterrichtlijn. De lidstaten nemen alle nodige maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen om ervoor te zorgen dat de heersende concentraties de streefwaarden niet overschrijden.

De richtlijnen bevatten dus verschillende waarden, waaraan een verschillend rechtsgevolg verbonden is. In het onderstaande schema wordt daarvan een overzicht gegeven.

¹ Genoemde begrippen worden toegelicht in het in deze paragraaf opgenomen schema en in hoofdstuk 6.

Overzicht van in Europese richtlijnen luchtkwaliteit gehanteerde waarden en daaraan verbonden rechtsgevolgen

Waarde	Richtlijn	Rechtsgevolg	Opmerkingen
Grenswaarde: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden	kaderrichtlijn; eerste dochter-richtlijn; tweede dochterrichtlijn verwijst voor definitie naar kaderrichtlijn	lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties deze waarde niet overschrijden (eerste en tweede dochterrichtlijn); dat de grenswaarden worden nageleefd (kaderrichtlijn)	
Overschrijdingsmarge: het percentage van de grenswaarde waarmee deze onder de in deze richtlijn vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden	kaderrichtlijn; eerste dochter-richtlijn; tweede dochterrichtlijn verwijst voor definitie naar kaderrichtlijn	bij overschrijding maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan	
Streefwaarde: een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of het milieu in zijn geheel op lange termijn te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode dient te worden bereikt	derde dochterrichtlijn	een plan of programma opstellen en uitvoeren om er aan te voldoen, behalve in gevallen waarin dit niet door middel van proportionele maatregelen realiseerbaar is	
Streefwaarde: een concentratie in de lucht die is vastgesteld om de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu in zijn geheel te vermijden, te verhinderen of te verminderen, en die zoveel mogelijk binnen een gegeven periode dient te worden bereikt.	vierde dochterrichtlijn	lidstaten nemen alle nodige maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen	voor industriële installaties zijn geen maatregelen vereist die verdergaan dan best beschikbare technieken; wel dienen alle kosteneffectieve bestrijdingsmaatregelen in de relevante sectoren genomen te worden
Langetermijndoelstelling: ozonconcentraties in de lucht waar beneden volgens de huidige wetenschappelijke inzichten vermoedelijk geen directe schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel optreden. Deze doelstelling moet op lange termijn worden bereikt, behalve in gevallen waarin dit niet door middel van proportionele maatregelen realiseerbaar is, teneinde een doeltreffende bescherming voor de gezondheid van de mens en voor het milieu te bieden	derde dochterrichtlijn	kosteneffectieve maatregelen opstellen en uitvoeren teneinde de langetermijndoelstelling te verwezenlijken	
Alarmpiegel: niveau waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens / een gezondheidsrisico voor de gehele bevolking inhoudt en bij overschrijding waarvan de lidstaten onmiddellijk maatregelen nemen	eerste en derde dochterrichtlijn		

Waarde	Richtlijn	Rechtsgevolg	Opmerkingen
Informatiedrempel: niveau waarboven kortstondige blootstelling een gezondheidsrisico voor bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen inhoudt, en waarbij geactualiseerde informatie noodzakelijk is	derde dochterrichtlijn		

2.2 De werkingsfeer

Ten aanzien van de werkingsfeer blijkt uit de richtlijnen dat alle waarden gelden voor het gehele grondgebied van de lidstaten. Dit blijkt uit artikel 1 van de kaderrichtlijn, waarin de doelstellingen van de richtlijn zijn omschreven: met de richtlijnen wordt beoogd schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen, of te verminderen. Ook uit de definitie in de richtlijnen van het begrip lucht blijkt deze strekking. Onder lucht wordt verstaan: de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van de werkplek. Ook uit artikel 6 van de kaderrichtlijn blijkt dat de luchtkwaliteitsnormen overal in de lidstaten gelden. In dit artikel staat dat, wanneer de grenswaarden en alarmdrempels zijn vastgesteld, de luchtkwaliteit op het gehele grondgebied van de lidstaten wordt beoordeeld overeenkomstig dat artikel. De richtlijnen bieden daarmee geen ruimte voor een nadere specificatie van de werkingsfeer. De Raad van State heeft er blijk van gegeven de richtlijnen ook op deze wijze te interpreteren¹.

De EG-richtlijnen luchtkwaliteit hebben betrekking op verontreinigende stoffen in de lucht. Onder verontreinigende stof wordt ingevolge artikel 2, onder 2, van de kaderrichtlijn verstaan: «een stof die direct of indirect door de mens in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel». Zeezout, dat in Nederland deel uitmaakt van de concentratie van zwevende deeltjes (PM₁₀), is een voorbeeld van een stof die niet door de mens in de lucht wordt gebracht. Overigens is zeezout ook niet schadelijk voor de gezondheid van de mens. Zeezout valt dus niet onder de definitie van de kaderrichtlijn en daarmee niet onder de werkingsfeer van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit. De Raad van State ondersteunt deze interpretatie van de kaderrichtlijn¹.

2.3 Plannen en programma's

In de kaderrichtlijn komen verschillende planverplichtingen voor die in bepaalde situaties gelden:

- er moet een plan of programma opgesteld worden als een grenswaarde, verhoogd met een overschrijdingsmarge, wordt overschreden in de periode waarin een grenswaarde nog niet gerealiseerd behoeft te zijn
- een plan moet worden opgesteld bij een dreigende overschrijding van een grenswaarde of alarmdrempel, wanneer de grenswaarde reeds van kracht is.

Wanneer de niveaus hoger zijn dan de grenswaarde van één of meer verontreinigende stoffen, verhoogd met de overschrijdingsmarge, wordt een *plan of programma* opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan (artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn). Deze planverplichting geldt tot het tijdstip waarop aan een grenswaarde voor een bepaalde stof moet

¹ Voorlichting van de Raad van State over de concept Regeling luchtkwaliteit, brief van 30 maart 2005.

worden voldaan. De overschrijdingsmarge wordt ieder jaar kleiner en bepaalt aldus de mate waarin de luchtkwaliteit nog moet worden verbeterd.

In geval van een dreigende overschrijding van een grenswaarde en/of alarmdrempel wordt een *actieplan* opgesteld (artikel 7, derde lid van de kaderrichtlijn). Daarin worden maatregelen vermeld die op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Al naar gelang van het geval behelzen deze plannen controlemaatregelen en, zo nodig, schorsing van de activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de waarden.

2.4 Maatregelen

De lidstaten zijn ingevolge de kaderrichtlijn verplicht om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd (artikel 7, eerste lid, kaderrichtlijn). Ook de eerste en tweede dochterrichtlijn bevatten deze verplichting¹. Het doel van de maatregelen is duidelijk: bereiken dat de grenswaarden worden nageleefd en dat de grenswaarden dus niet worden overschreden. Het gaat bij de luchtkwaliteitsrichtlijnen om een resultaatverplichting. De wijze waarop en de middelen waarmee het resultaat wordt bereikt, worden overgelaten aan de lidstaten. De richtlijnen geven dus niet aan welke maatregelen getroffen moeten worden. Dit is in lijn met artikel 249, derde volzin, van het Verdrag van de Europese Gemeenschap (Nice, 2003).

In de richtlijnen wordt de situatie onderkend waarin overschrijding verwacht wordt van een norm die in de toekomst van kracht wordt. Wanneer deze situatie zich voordoet dient een plan of programma opgesteld en uitgevoerd te worden dat ertoe leidt, dat binnen de gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. Ten tijde van de vaststelling van de richtlijnen in 1996 en 1999 was dit de enig denkbare situatie. De normen voor zwevende deeltjes (PM₁₀) en stikstofdioxide zouden immers in 2005, respectievelijk 2010 van kracht worden. Deze situatie, waarin op het van kracht worden van de normen geanticipeerd kan worden, biedt ruime mogelijkheden voor het tijdig treffen van maatregelen. Anno 2006 is deze situatie wat betreft de norm voor zwevende deeltjes veranderd en komen in Nederland locaties voor waar niet voldaan wordt aan de geldende norm voor PM₁₀. Over dergelijke situaties is de richtlijn niet duidelijk. De richtlijn gaat ervan uit dat aan de norm voldaan wordt op het tijdstip dat de norm van kracht wordt. De richtlijn voorziet na het van kracht worden van een grenswaarde alleen in de verplichting een actieplan op te stellen waarin maatregelen worden vermeld die genomen moeten worden bij dreigende overschrijding van een grenswaarde (artikel 7, derde lid, kaderrichtlijn).

Het feit dat de grenswaarde voor fijn stof in Nederland nog wordt overschreden heeft verschillende oorzaken. Het bestrijdingsbeleid, en wel met name het Europese beleid gericht op aanscherping van de typekeureisen voor voertuigen, heeft niet het verwachte effect gehad. Ook is er een grotere toename van activiteiten, zoals verkeer, geweest dan ten tijde van de vaststelling van de richtlijnen werd verwacht. Voorts is in de EU verdrag opgetreden bij de in de eerste dochterrichtlijn vastgelegde evaluatie (artikel 10) van de grenswaarde voor zwevende deeltjes. Deze evaluatie zou uiterlijk in 2003 plaatsvinden, met het oog op beoordeling van de haalbaarheid voor 2005, het tijdstip waarop de grenswaarden ingevolge de richtlijn van kracht zouden worden. De evaluatie kwam, in de vorm van de Thematische strategie inzake luchtverontreiniging, pas in september 2005 beschikbaar. Bij het ontbreken van de evaluatie eind 2004, zijn de grenswaarden, die ten dele gebaseerd zijn op achterhaalde of onvolledige inzichten, onverkort van kracht geworden.

¹ De artikelen 3, eerste lid, 4, eerste lid, 5, eerste lid en 6, eerste lid van de eerste dochterrichtlijn en de artikelen 3, eerste lid en 4 van de tweede dochterrichtlijn.

In dat licht bezien, is het redelijk te veronderstellen dat te treffen maatregelen om aan de grenswaarden te voldoen adequaat moeten zijn en dat het treffen daarvan daadwerkelijk mogelijk moet zijn. Dat houdt in dat ze moeten voldoen aan de criteria: doeltreffendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De resultaatverplichting ingevolge artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn brengt voorts met zich mee dat Nederland als lidstaat het uiterste moet doen om een maatregelenpakket te ontwikkelen waarmee, met inachtneming van noodzakelijke nieuwe ontwikkelingen en projecten, alsnog op zo kort mogelijke termijn aan de grenswaarden voldaan wordt. Dit betekent echter niet dat er geen enkele ruime zou zijn voor afweging ten opzichte van andere belangen, die met uitvoering van een maatregel gemoeid zijn. Maatregelen moeten namelijk in redelijke verhouding staan tot het daarmee te bereiken doel. Door de verkeersintensiteit op grote delen van het wegennet in West- en Zuid-Nederland aanzienlijk te verminderen kan getracht worden aan de fijn stof norm te voldoen. Dit zou evenwel een enorme inbreuk op het maatschappelijke en economisch functioneren van Nederland betekenen, waarvan het effect niet in verhouding staat tot het met de normen te bereiken doel.

2.5 Uitvoeringsaspecten

De EG-richtlijnen luchtkwaliteit bevatten een aantal regels over uitvoeringsaspecten, zoals het meten en berekenen van de luchtkwaliteit om de niveaus van de luchtverontreinigende stoffen in kaart te brengen¹, het informeren van de bevolking over actuele concentraties van luchtverontreinigende stoffen en over maatregelen die worden getroffen om de luchtkwaliteit in overeenstemming met de grenswaarden te brengen² en het rapporteren van deze gegevens aan de Europese Commissie³. Voorts is geregeld⁴ dat lidstaten met elkaar overleggen om een oplossing te vinden, wanneer het niveau van verontreiniging ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat bepaalde waarden overschrijdt of dreigt te overschrijden.

3. Implementatie van EG-richtlijnen luchtkwaliteit in andere Europese landen

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn (rechts)vergelijkingen geraadpleegd, teneinde inzicht te verkrijgen in de implementatie van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit in de wetgeving van andere Europese landen en in de uitvoering van die wetgeving⁵. Dat leverde zowel qua wetgeving, als qua uitvoering en jurisprudentie, een zeer gevarieerd beeld op. Dat sluit nauw aan bij hetgeen de Raad van State in zijn Jaarverslag 2004 opmerkte over Europese wetgeving: uniforme EG-regels moeten in verschillende juridische culturen worden geïmplementeerd en zullen daardoor in verschillende lidstaten verschillend kunnen uitwerken. Door het geheel van wetgeving, handhaving en jurisprudentie werken de richtlijnen door in de praktijk.

Het beeld van de implementatie en feitelijke uitvoering van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit in Europa is gevarieerd. Bovendien bestaan, ook bij de onderzoekers, twijfels of bepaalde vormen van implementatie verenigbaar zijn met de tekst van de richtlijnen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie⁶.

Verschillen in implementatie van de richtlijnen zijn geconstateerd op genoeg alle aspecten van de richtlijnen:

- *Differentiatie in normen*: Oostenrijk hanteert normen die strenger zijn dan de richtlijnen voorschrijven, in het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden de normen voor NO₂ eerder van kracht dan bepaald in de

¹ Artikel 7, eerste dochterrichtlijn, artikel 5, tweede dochterrichtlijn, artikel 9, derde dochterrichtlijn, artikel 4, vierde dochterrichtlijn.

² Artikel 8, eerste dochterrichtlijn, artikel 7, tweede dochterrichtlijn, artikel 6, derde dochterrichtlijn, artikel 7, vierde dochterrichtlijn.

³ Artikel 11, kaderrichtlijn, artikel 10, derde dochterrichtlijn, artikel 5, vierde dochterrichtlijn.

⁴ Artikel 8, zesde lid, kaderrichtlijn, artikel 8, derde dochterrichtlijn.

⁵ Quick Scan luchtkwaliteitsbeleid en Ruimtelijke Ordening in Europa, Infomil, ir. M.G. Bakker, Den Haag 24 december 2004.

– Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en -regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk, CELP/NILOS, Ch.W. Backes en T. van Nieuwerburgh.

– Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen, CELP/NILOS, R.B.A. Koelemeijer, Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman, P. Hammingh, rapport 500052001/2005 MNP, Bilthoven.

– Onderzoek internationale vergelijking implementatie EU-richtlijn luchtkwaliteit, eerste tranche, prof. Dr. Ch.W. Backes, april 2005, zaak 5080.05.1009.

⁶ Dat vele lidstaten een aspect van de richtlijn op een bepaalde manier interpreteren, maakt volgens Backes (blz. 13 van het laatste onder voetsnoot 17 genoemde rapport) hun zienswijze niet juist.

richtlijn; Zweden heeft meer grenswaarden dan uit de richtlijnen voortvloeien en Frankrijk hanteert de plandrempels als grenswaarden.

- *Differentiatie inwaar aan de grenswaarden voldaan moet worden:* Duitsland en Oostenrijk hanteren als criterium dat alleen daar waar mensen geregeld gedurende langere tijd verblijven aan de grenswaarden voldaan moet worden; een interpretatie van de richtlijnen die op gespannen voet staat met de interpretatie van de Raad van State en de Europese Commissie.
- *Differentiatie in welke plannen/beleidsvoornemens aan de grenswaarden getoetst worden:* of alleen projecten met aanzienlijke milieugevolgen getoetst worden en of het daarbij alleen om concentraties of blootstelling gaat is verschillend geregeld en wordt ook in de praktijk verschillend gehanteerd. In diverse landen worden alleen plannen met *potentieel ingrijpende effecten* aan een toets onderworpen
- *Differentiatie in de doorwerking van de grenswaarde:* in de praktijk fungeren de grenswaarden vaak niet als grenswaarden. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk worden (toekomstige) grenswaarden meegewogen bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, maar is de mogelijkheid om daaraan te voldoen niet van doorslaggevende betekenis. In België wordt met de grenswaarden rekening gehouden bij vergunningverlening. Bij andere projecten wordt niet aan (toekomstige) grenswaarden getoetst. In Duitsland moeten grenswaarden bij vergunningverlening aan bedrijven in acht genomen worden, maar de normen fungeren niet als absoluut criterium. Bij andere vergunningen is doorslaggevend dat het halen van de grenswaarden niet onmogelijk wordt, maar is er geen verplichting dit aan te tonen. Oostenrijk weegt de mogelijkheid om aan de normen te voldoen als één van de criteria. Wel zijn er voorbeelden van projecten die niet doorgegaan zijn i.v.m. het in de toekomst niet kunnen halen van de normen. In andere landen heeft een toets aan luchtkwaliteitsnormen tot dusverre nog geen aanleiding gegeven tot het niet doorgaan van ruimtelijke ontwikkelingen¹.
- *Differentiatie in verplichtingen tot het vaststellen van de luchtkwaliteit:* in de lidstaten worden de betreffende artikelen in de richtlijnen heel verschillend geïnterpreteerd, waardoor de nauwkeurigheid van het beeld van de luchtkwaliteit in de diverse landen grote verschillen kent. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden stellen de luchtkwaliteit op straatniveau vast met behulp van modelberekeningen. Andere EU landen zoals Duitsland, Griekenland en Portugal gebruiken alleen metingen, of modellen die geen concentraties op straatniveau kunnen berekenen. Spanje volstaat met berekeningen voor SO₂.
- De landen gaan heel verschillend om met uitkomsten van metingen. Lang niet alle landen volgen de door de EU aanbevolen *correctiefactor* voor metingen van zwevende deeltjes (PM₁₀) van 1.3, waardoor er aanmerkelijke verschillen optreden tussen de resultaten in de lidstaten.

De implementatie is ten aanzien van de volgende aspecten in veel Europese landen van dezelfde strekking:

- De normen gelden, met uitzondering van Duitsland en Oostenrijk, op het *gehele grondgebied* van de lidstaat.
- In de wetgeving van de meeste andere Europese landen wordt in navolging van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit duidelijk aangegeven aan welk *doel* ze gekoppeld zijn: de bescherming van de gezondheid van de mens of de vegetatie.
- In veel landen geldt een *primaat voor planvorming* gericht op het bereiken van de grenswaarden en spelen de grenswaarden een secundaire rol.

¹ Zie voor overwegingen dienaangaande in Nederland, paragraaf 6.2 van het algemene deel van de toelichting waarin wordt ingegaan op de relatie tussen grenswaarden en ruimtelijke besluiten.

Na analyse van de wetgeving en uitvoering, heeft een beoordeling plaatsgevonden in hoeverre de door de lidstaten van de Europese Unie gekozen implementatievormen en toepassing van de rechtsvoorschriften verenigbaar geacht mogen worden met de tekst van de richtlijnen.

Mede naar aanleiding van de Europese vergelijking zijn in het wetsvoorstel een aantal aan de wetgeving van andere lidstaten ontleende elementen opgenomen:

- een differentiatie tussen grenswaarden ter bescherming van de gezondheid van de mens en de vegetatie; in het wetsvoorstel is bij alle luchtkwaliteitseisen vastgelegd welk doel ze dienen; dit doel komt geheel overeen met het in de EG-richtlijnen aangegeven oogmerk van de betreffende luchtkwaliteitsnormen;
- het toekennen van een centrale rol in het wetsvoorstel aan plan- en programmaverplichtingen. In het Besluit luchtkwaliteit en het Besluit luchtkwaliteit 2005 werd qua planverplichting volstaan met de verplichting om bij overschrijding van een plandrempel een plan vast te stellen en uit te voeren om tijdig aan de grenswaarde te voldoen. Op welke wijze bestuursorganen aan de luchtkwaliteitsnormen moeten voldoen, wanneer grenswaarden eenmaal van kracht zijn, werd niet expliciet vermeld. Volstaan werd met de verplichting voor bestuursorganen om de grenswaarden in acht te nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. In het wetsontwerp wordt in aanvulling op de planverplichting bij overschrijding van de plandrempel, in navolging van de wetgeving in andere Europese lidstaten, voorgesteld aan de naleving van de Europese normen gestalte te geven door het vaststellen van een nationaal programma gericht op het bereiken van de grenswaarden. Het uitoefenen van concrete bevoegdheden door bestuursorganen wordt, voor gebieden waarop het programma van toepassing is, in beginsel getoetst op inpasbaarheid binnen het opgestelde programma. Planvorming krijgt daardoor, evenals in andere landen, het primaat bij de uitvoering van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit;
- het introduceren van het begrip «in betekenende mate». Het Besluit luchtkwaliteit en het Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn van toepassing op alle bevoegdheden van bestuursorganen die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, ook wanneer de luchtkwaliteit slechts marginaal beïnvloed kan worden. Waar andere landen hierbij een maatstaf hanteren – alleen projecten met aanzienlijke milieugevolgen of met potentieel ingrijpende effecten worden aan een toets onderworpen – gold deze verplichting in Nederland in principe voor alle bevoegdheden met mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit. Teneinde onnodige toetsing en motivering van voorgenomen besluiten te voorkomen is in lijn met de wetgeving en bestuurspraktijk in andere Europese landen in het wetsontwerp opgenomen dat het bij de toepassing van de luchtkwaliteitsnormen gaat om projecten en ontwikkelingen die de luchtkwaliteit in betekenende mate beïnvloeden. Om dit begrip te operationaliseren, zal een algemene maatregel van bestuur worden voorbereid.

De keuzes die ten aanzien van de verschillende aspecten in het wetsvoorstel gemaakt zijn, worden nader toegelicht in de paragrafen die zien op de betreffende onderwerpen. Voor de volledige inhoud van de studies, wordt verwezen naar de betreffende rapporten.

4. Implementatie in de Wet milieubeheer

Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (Wm) bevat regels over eisen ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu (milieukwaliteitseisen), waartoe ook de luchtkwaliteitseisen behoren. Implementatie van

de EG-richtlijnen luchtkwaliteit heeft dan ook tot dusverre – in het op de Wm gebaseerde Besluit luchtkwaliteit en het Besluit luchtkwaliteit 2005 en in de Regeling luchtkwaliteit ozon – plaatsgevonden binnen dit kader. Dat impliceert dat:

- kwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd, en indien het uitsluitend implementatie van een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie betreft, bij ministeriële regeling (artikel 5.1, eerste lid, juncto 21.6, zesde lid, Wm)
- kwaliteitseisen worden aangemerkt als grenswaarde of als richtwaarde (artikel 5.1, derde lid, Wm)
- grenswaarden in acht genomen moeten worden (artikel 5.1, derde lid, Wm)
- met richtwaarden rekening moet worden gehouden (artikel 5.1, derde lid, Wm)
- vastgelegd wordt bij de uitoefening van welke bevoegdheden de grens- en richtwaarden gelden voor bestuursorganen (artikel 5.2, eerste lid, Wm).

Wat het karakter van de waarden uit de richtlijnen betreft, kon een één op één implementatie plaatsvinden op basis van de Wm. De definitie van grenswaarde in de richtlijnen komt inhoudelijk geheel overeen met die van grenswaarde in de Wm, terwijl de definitie van streefwaarde in de derde dochtterrichtlijn grote gelijkenis vertoont met die van richtwaarde in de Wm. De systematiek van de richtlijnen en de Wm is evenwel verschillend. Derhalve was een vertaling nodig van de inhoud van de richtlijnen naar het systeem van de Wm. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat «het nemen van de nodige maatregelen» om aan de grenswaarden te voldoen, in Wm termen werd vertaald naar het «in acht nemen van de grenswaarden», bij door bestuursorganen uit te oefenen bevoegdheden. In zijn advies van 15 juni 2005 over het concept-Besluit luchtkwaliteit 2005 merkt de Raad van State op dat het op zich niet onbegrijpelijk is dat aansluiting is gezocht bij het stelsel van de Wm in het algemeen en van hoofdstuk 5 in het bijzonder. Voorts merkt de Raad op: «Laat de richtlijn het dus tot op zekere hoogte aan de lidstaten over om in concreto te bepalen wat er moet gebeuren om ervoor te zorgen dat grenswaarden worden nageleefd, het nationale recht geeft een bindende regel voor de uitoefening van alle bevoegdheden die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. Kritiek op deze aanpak valt moeilijk te leveren omdat ze optimaal recht doet aan de strekking van de richtlijnen op het gebied van luchtkwaliteit. Dit optimaal recht doen verkeert echter in zijn tegendeel wanneer het tot consequenties leidt die maatschappelijk niet aanvaardbaar worden geacht». Met «maatschappelijk niet aanvaardbaar geachte consequenties» duidt de Raad op de prohibitieve gevolgen voor ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen van het rechtstreeks toetsen van een besluit aan de grenswaarden in overschrijdingssituaties. Deze toetsing vloeit voort uit de nationale wetgeving en niet rechtstreeks uit de richtlijnen, die immers volstaan met de resultaatverplichting en de verplichting tot het nemen van de nodige maatregelen. Een dergelijke toetsing impliceert dat in een geval van overschrijding van een grenswaarde iedere ontwikkeling die de concentraties van de betreffende stof verhoogt, uitgesloten is (vergunningverlening aan inrichtingen, ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft meermalen blijk gegeven van een interpretatie in deze richting van de Nederlandse wetgeving en van de daarin opgenomen eis dat grenswaarden in acht genomen moeten worden bij de uitoefening van een bevoegdheid.

Regeling op wetsniveau biedt de mogelijkheid tot het creëren van een systematiek die optimaal aansluit bij de richtlijnen. Daaraan wordt in onderhavig voorstel van wet vorm gegeven door aanpassing van de Wm

in die zin dat in hoofdstuk 5 een op luchtkwaliteit toegespitste titel 5.2 wordt ingevoegd.

De Wet inzake de luchtverontreiniging wordt minder geschikt geacht om deze materie vast te leggen. De oorspronkelijke artikelen van deze wet hebben reeds voor het merendeel een plaats gekregen in de Wm. Ten aanzien van de nog resterende artikelen die betrekking hebben op toestellen, brandstoffen en verontreinigende handelingen, voorzieningen in het geval van bijzondere omstandigheden en het bepalen van luchtverontreiniging, is in het kader van de herijking van de VROM-regelgeving (Kamerstukken II 2003/2004, 29 200 XI, nr. 7) aangegeven dat ook deze geïntegreerd zullen worden in de Wm.

Bij de herijking van de VROM-regelgeving is aangegeven dat de Wm dé kapstok is voor het stellen van milieukwaliteitseisen. Daarbij is aangekondigd dat milieukwaliteitseisen ten aanzien van verschillende onderdelen van het milieu, zoals lucht, bodem en geluid, onder het regime van de Wm gebracht zullen worden, waardoor een wetgevingsstructuur ontstaat die leidt tot grotere transparantie, kenbaarheid en handhaafbaarheid. Het creëren van een specifiek op luchtkwaliteit gerichte wet ligt derhalve niet in de rede.

De Wm sluit, zoals genoemd, voor een groot deel goed aan bij de inhoud van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit. Daarom wordt aanpassing van hoofdstuk 5 Wm, in die zin dat een op luchtkwaliteit toegespitste titel 5.2 wordt ingevoegd, meer opportuun geacht.

Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Besluit luchtkwaliteit, de voorlichting van de Raad van State over de concept Regeling luchtkwaliteit (van 30 maart 2005), het advies van de Raad van State over het concept Besluit luchtkwaliteit 2005 (van 15 juni 2005) en de ter voorbereiding van dit wetsvoorstel opnieuw uitgevoerde analyse van de doelstellingen en beoogde werking van de richtlijnen (en de daarin besloten liggende mogelijkheden), is een specifiek op luchtkwaliteitsnormering en de doorwerking daarvan toegespitst regime gecreëerd.

Titel 5.1 bevat algemene regels aangaande milieukwaliteitseisen. Die zijn vrijwel gelijk aan de bestaande regels van hoofdstuk 5 van de Wm. Vervolgens worden, in een nieuwe titel 5.2, regels gegeven ten aanzien van de luchtkwaliteit. Daarin staan, in afwijking van de algemene regels ten aanzien van milieukwaliteitseisen (die gelden voor onder meer bodem, water, externe veiligheid en geluid), regels over luchtkwaliteitseisen en daarmee samenhangende aspecten, zoals de doorwerking van deze eisen in maatregelen en projecten. Tevens wordt daar de basis gelegd voor het regelen van de uitvoeringsaspecten in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Vastlegging van gedetailleerde uitvoeringsaspecten in hoofdstuk 5 van de Wm zou de evenwichtigheid van dat hoofdstuk niet ten goede komen. De grote mate van gedetailleerdheid en het technische karakter van de uitvoeringsvoorschriften van de bedoelde onderwerpen lenen zich niet goed voor vastlegging in een wet. Als alternatief is nagegaan of de verschillende onderwerpen een plaats zouden kunnen krijgen in diverse hoofdstukken van de Wm. Dat zou de toegankelijkheid van de regelgeving evenwel niet vergroten. Daarom is aan de kern van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit, zijnde de luchtkwaliteitseisen en de basisverplichtingen op grond van de richtlijnen – plannen, maatregelen, het beoordelen van de luchtkwaliteit, verslaglegging en rapportage – een plaats in de Wm gegeven en worden de uitvoeringsregels vastgelegd in op de wet te baseren algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

5. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

5.1 Algemeen

Het wettelijk regime ten aanzien van milieukwaliteitseisen, waarin is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur kwaliteitseisen kunnen worden vastgesteld en regels kunnen worden gesteld omtrent daarmee samenhangende aspecten, blijft onverminderd van kracht. Deze algemene regels (titel 5.1) zullen echter, indien de voorgestelde wet in werking treedt, niet meer van toepassing zijn op luchtkwaliteit. Voor luchtkwaliteit gelden dan de regels die in titel 5.2 opgenomen zijn. Voorgesteld wordt de luchtkwaliteitseisen op te nemen in een bijlage (bijlage 2) bij de Wm. Deze kwaliteitseisen zijn gelijk aan die in het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de Regeling luchtkwaliteit ozon. Daaraan zijn de waarden ter uitvoering van de vierde dochterrichtlijn toegevoegd.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de introductie van een planmatige aanpak gericht op het bereiken van een luchtkwaliteit die in overeenstemming is met de geldende luchtkwaliteitseisen en van het begrip «in betekenende mate».

De planmatige aanpak krijgt gestalte door:

- het opstellen en uitvoeren van een nationaal programma met als doel de grenswaarden zo spoedig mogelijk te bereiken. Het programma zal alle generieke rijksmaatregelen omvatten ter verbetering van de luchtkwaliteit, alsmede meer locatiespecifieke maatregelen van alle betrokken bestuursorganen die mede gerelateerd zijn aan noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten (artikel 5.12)
- plannen vast te stellen en uit te voeren om tijdig te voldoen aan grenswaarden die op termijn van kracht worden (artikel 5.9) (de zogenaamde plandrempelplannen)
- een plan vast te stellen en uit te voeren om zoveel mogelijk aan richtwaarden te voldoen (artikel 5.10).

Op de wijze waarop de verschillende plannen gerelateerd zijn aan de EU richtlijnen luchtkwaliteit wordt ingegaan in paragraaf 7.1. De onderlinge samenhang tussen de verschillende planvormen die het wetsvoorstel kent, komt aan de orde in paragraaf 7.2.

Met het begrip «in betekenende mate» wordt, evenals dat in vele andere Europese landen het geval is, een onderscheid gemaakt in twee categorieën: plannen, projecten of beleidsvoornemens die wel en die niet in betekenende mate bijdragen aan overschrijding van de geldende luchtkwaliteitseisen. Projecten die naar verwachting niet in betekenende mate bijdragen aan overschrijding van de geldende luchtkwaliteitseisen kunnen zonder verdere toetsing op het aspect luchtkwaliteit uitgevoerd worden. In paragraaf 5.3 wordt hier verder op ingegaan.

5.2 Een nationaal programma om de grenswaarden te bereiken

In artikel 5.12 van de Wm als opgenomen in dit wetsvoorstel wordt de programmatische aanpak geregeld. Het nationale programma is een belangrijk nieuw element in de wetgeving ten aanzien van de luchtkwaliteit. Het bereiken van de grenswaarden door het treffen van maatregelen staat daarin centraal. Tegelijkertijd wordt de mogelijkheid geboden om maatschappelijk gewenste nieuwe projecten en activiteiten doorgang te laten vinden, mits daar maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit tegenover staan. Dergelijke ontwikkelingen kunnen daardoor ook in overschrijdingssituaties doorgang vinden, met behoud of verbetering van de in een gebied aanwezige luchtkwaliteit.

Het programma heeft betrekking op situaties waarin een grenswaarde

wordt overschreden en is gericht op het bereiken van die grenswaarde. De EG-richtlijnen luchtkwaliteit kennen geen duidelijke voorzieningen voor een dergelijke situatie waarin op de daarvoor gestelde termijn niet aan de grenswaarden wordt voldaan. Het vastleggen van maatregelen in een plan of programma volgt niet één op één uit de richtlijnen¹. Uit de richtlijnen volgt evenwel dat het bestaan en voortbestaan van overschrijdingen niet is toegestaan en dat in een dergelijke situatie maatregelen moeten worden getroffen. Het opstellen en uitvoeren van een programma sluit goed aan bij de systematiek van de richtlijnen. De richtlijnen gaan immers voor andere situaties ook uit van een planmatige aanpak. Ook de Raad van State heeft in de voorlichting over de concept Regeling luchtkwaliteit (van 30 maart 2005) een dergelijke planmatige aanpak aanbevolen om de grenswaarden te bereiken.

Het nationale programma maakt het mogelijk vooraf in te spelen op de gevolgen voor luchtkwaliteit van toekomstige projecten die «in betekende mate» bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek door daarop voorhand in de context van het programma maatregelen tegenover te stellen die niet specifiek met die projecten verbonden hoeven te zijn: afweging en saldering verschuiven van projectniveau naar programma-niveau. Voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit verschuift de toetsing van individuele besluiten naar het programma: past een project binnen het programma, dan vormt de luchtkwaliteitssituatie voor dat project geen blokkade.

Het programma zal voor heel Nederland alle generieke rijksmaatregelen omvatten ter verbetering van de luchtkwaliteit, alsmede locatiespecifieke maatregelen van alle betrokken bestuursorganen voor bepaalde, bij ministeriële regeling aan te wijzen, gebieden. Daartoe behoren zowel bronmaatregelen als effectgerichte maatregelen.

In alle voorziene maatregelen en de effecten daarvan wordt inzicht geboden. Dat kan gestalte krijgen door ze in het programma te noemen, te beschrijven of te omschrijven met de bijbehorende effecten op de luchtkwaliteit of door ze in lijsten op te nemen die integraal onderdeel uitmaken van het programma.

Daarnaast werken gemeenten, provincie en het rijk het programma voor één of meer aan te wijzen gebieden gezamenlijk nader uit (de gebiedsgerichte uitwerking) met alle noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten in het betreffende gebied die «in betekende mate» van invloed zijn op de luchtkwaliteit ter plaatse. In feite levert het programma een «balans» op waarin tegenover de negatieve effecten op de luchtkwaliteit van deze ontwikkelingen en projecten de positieve effecten van alle redelijkerwijs te treffen generieke en gebieds-, project- en locatiespecifieke maatregelen gezet worden die bijdragen aan het bereiken van de grenswaarden. Teneinde de grenswaarden te bereiken, zullen de positieve effecten van de gezamenlijke maatregelen substantieel groter moeten zijn dan de negatieve effecten van de ontwikkelingen en projecten. In het programma zal middels gebiedscontouren worden aangegeven in welke mate het overschrijdingsgebied kleiner wordt en op welk moment aan de grenswaarden kan worden voldaan.

Bij de uitoefening van bevoegdheden door overheden wordt na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet in beginsel getoetst op inpasbaarheid binnen het programma en niet meer aan de grenswaarde. Daarnaast is het mogelijk projectgewijze saldering toe te passen. Een verschuiving van de toetsing aan de grenswaarde naar een toetsing aan het programma gericht op het bereiken van de grenswaarde, zal de besluitvorming, onder meer over het bouwen in overschrijdingssituaties, vereenvoudigen. De grenswaarde is immers in het programma reeds vertaald in maatregelen ter compensatie van de toekomstige ontwikkelingen. Het

¹ Ook uit de literatuur (Ch. W. Backes, Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!, in BR 2006, p 88 e.v.) kan worden opgemaakt dat de aanpak van het wetsvoorstel aansluit bij de geest van de richtlijnen.

programma vervult in het onderbouwen en toetsen van besluiten over projecten, voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit, een centrale rol. De toetsing aan het programma heeft uitsluitend betrekking op de beoordeling van een project op zijn bijdrage aan de luchtkwaliteitsproblematiek. Het gaat daarbij dus om een project als *bron* van luchtverontreiniging. Dit laat onverlet dat bestuursorganen ook verantwoordelijk zijn voor een goede ruimtelijke ordening, een beginsel dat in deze context vooral betrekking heeft op het aspect *blootstelling*: ook als een project zelf niet of nauwelijks bijdraagt aan de luchtverontreiniging, kan het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening toch onaanvaardbaar zijn om dat project te realiseren op een bepaalde locatie, waar de luchtkwaliteit slecht is, bijv. in de nabijheid van een (snel)weg. Of daarvan sprake is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Aspecten als de te realiseren functie, maar ook de beschikbaarheid van een alternatieve locatie voor dat project kunnen daarbij een rol spelen.

Om een functie als overkoepelend toetsingskader voor luchtkwaliteit te kunnen vervullen, dient het programma een robuust karakter te hebben. Daartoe moet het programma voldoen aan een aantal inhoudelijke en procedurele eisen. Voorts moet ervan kunnen worden uitgegaan dat het programma daadwerkelijk en tijdig zal worden uitgevoerd door betrokken bestuursorganen. Daarbij ligt de nadruk op het met het programma te bereiken resultaat in termen van verbetering van de luchtkwaliteit, terwijl als het gaat om de uitvoering van concrete projecten en maatregelen een zekere flexibiliteit is ingebouwd.

Het programma biedt vooral mogelijkheden voor projecten waarbij saldering binnen het project niet mogelijk is en waarvoor compensatie gezocht moet worden in (met name generieke) maatregelen buiten het project. Het opnemen in het programma van projecten waarvoor binnen of in samenhang met het project al de nodige maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat het project een neutraal of positief effect heeft op de luchtkwaliteit, is niet strikt noodzakelijk. Een argument om dergelijke projecten wel in het programma op te nemen kan zijn het in de gelegenheid stellen van andere projecten om ook gebruik te maken van het door saldering verkregen netto positieve effect op de luchtkwaliteit. Het programma zal ook een positief effect hebben voor andere milieucompartimenten. Zo zal beperking van de emissie van stoffen naar de lucht ook bijdragen aan een geringere depositie op de bodem en in het oppervlaktewater. Ook zullen bepaalde maatregelen mede leiden tot een verbetering van de geluidssituatie. Het programma is dan ook in lijn met artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn. Ingevolge dit artikel moeten maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn rekening houden met een geïntegreerde aanpak voor de bescherming van lucht, water en bodem.

Het programma wordt gebiedsgericht uitgewerkt. Dat gebeurt in samenwerking tussen de drie overheidsniveaus, waarbij de coördinatie aan een op basis van het voorgestelde artikel 5.12, vijfde lid van de Wm aan te wijzen instantie toevertrouwd kan worden. Het resultaat zal worden opgenomen in het nationale programma.

In de fase waarin alle ontwikkelingen en maatregelen in de diverse gebieden gebundeld worden in het nationale programma, kan prioriteitsstelling tussen projecten noodzakelijk blijken. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het effect van de maatregelen niet toereikend is om alle gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Het uitgangspunt hierbij is dat de effecten van generieke maatregelen alle overheden ten goede komen en waar dientengevolge ruimte ontstaat voor nieuwe projecten er geen aanleiding is voor het op voorhand toekennen van prioriteit aan rijksprojecten. Van gebiedspecifieke maatregelen komen de positieve effecten primair ten gunste van het betreffende gebied.

Bij prioritering is het realiseren van de ruimtelijke hoofdstructuur een belangrijk structurerend principe. Hiervoor zijn zowel nationale als lokale projecten nodig.

Prioriteitsstelling binnen de gebieden zal in het overleg tussen de drie overheidsniveau's plaatsvinden. Het rijk heeft hierbij de eindverantwoordelijkheid. Dat is geregeld in het eerste lid van artikel 5.12, waarin is vastgelegd dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) het programma vaststelt, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Wanneer keuzes noodzakelijk zijn is het rijk bevoegd zonnodig knopen door te hakken. Uiteraard heeft het de voorkeur ook dergelijke keuzes in overleg met alle betrokken overheden te maken. Dat sluit aan bij de noodzakelijke gezamenlijke aanpak van de problematiek, die de aanleiding vormt voor het programma.

Gezien de urgentie van voortgang van de uitvoering van nieuwe projecten in het kader van de ruimtelijke hoofdstructuur en het netwerk van rijksinfrastructuur is het noodzakelijk dat het nationale programma op korte termijn tot stand komt: binnen dertien weken na inwerkingtreding van de wet (artikel IV).

In het wetsvoorstel is, hoewel het om één samenhangend nationaal programma gaat, in de mogelijkheid voorzien dat het programma in gedeelten wordt vastgesteld, indien daartoe aanleiding bestaat (artikel 5.12, zesde lid). Hiermee wordt aangesloten bij de bestuurlijke praktijk dat de voorbereiding en besluitvorming niet in alle regio's in een zelfde tempo verloopt. Om te voorkomen dat met vaststelling van het gehele programma op het laatste deelgebied gewacht moet worden, en toch de samenhang te bewaken, dienen de onderscheiden delen binnen een tijdvak van ten hoogste dertien weken te worden vastgesteld en worden samenhangende delen gezamenlijk vastgesteld. Als er sprake is van een inhoudelijk verband tussen verschillende – al dan niet aangrenzende – deelgebieden, bijv. omdat een voorgenomen project op beide gebieden effect heeft, worden die gedeelten van het programma gelijktijdig en in onderlinge samenhang vastgesteld.

Het programma heeft betrekking op een periode van vijf jaar. Tijdig voor het verstrijken van de programmaperiode zal, mede in het licht van de dan van kracht zijnde EG-richtlijn luchtkwaliteit, bezien worden of een nieuw programma nodig is.

De Minister van VROM kan het programma, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad wijzigen. Hierin voorziet artikel 5.12, tiende lid. Daarin is een tweetal gronden voor wijziging van het programma opgenomen. De eerste (onder a) heeft betrekking op de situatie, dat de gegevens omtrent projecten en maatregelen als opgenomen in het nationaal programma in redelijkheid niet of niet langer door een bestuursorgaan kunnen worden gebruikt bij toetsing van de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien in het programma opgenomen gegevens en de gegevens die naar voren komen bij de voorbereiding van een projectbesluit significant verschillen, waardoor herziening van het nationaal programma wenselijk kan worden met het oog op beoordeling van de inpasbaarheid van een project in dat programma. De tweede wijzigingsgrond (onder b) is bedoeld voor overige gevallen waarin herziening wenselijk wordt geacht. Dit kan bijvoorbeeld de periode waarop het programma betrekking heeft betreffen of de in het programma genoemde maatregelen en projecten. Nadat het programma is vastgesteld kunnen zich immers zowel in de voorgenomen projecten, als in de maatregelen als in de luchtkwaliteit ontwikkelingen voordoen die dermate ingrijpend zijn dat deze tot aanpassing van het programma nopen. Het programma wordt naar verwachting mede opgezet op basis van in enig jaar te bereiken reducties van overschrijdingen voor een daarbij aange-

geven gebiedscontour. Indien deze reducties niet worden bereikt als gevolg van tegenvallende effecten van maatregelen zal dit moeten leiden tot extra maatregelen dan wel het vervallen van in het programma opgenomen projecten.

Er kunnen in de loop der tijd ook wijzigingen optreden ten opzichte van het vastgestelde programma die niet dermate ingrijpend zijn dat het programma daarvoor aangepast moet worden. Om voldoende flexibiliteit in de uitvoering van het programma in te bouwen voorziet het voorgestelde artikel 5.12, twaalfde lid van de Wm in de mogelijkheid van vervanging van een maatregel of project door een andere maatregel of project, wanneer die een vergelijkbaar of positiever effect heeft op de luchtkwaliteit.

Zonder deze bepaling zou voor iedere wijziging een wijzigingsprocedure nodig zijn hetgeen niet doelmatig is. Wel worden bij een wijziging van het programma de hier bedoelde wijzigingen verwerkt. Voorwaarde voor een wijziging van een maatregel of project is naast een gelijkwaardig of positiever effect op de luchtkwaliteit, dat de maatregel of het project binnen dezelfde regio plaatsvindt en de instemming verkrijgt van de Minister van VROM.

Niet in alle situaties is een melding noodzakelijk. De mogelijkheid bestaat dat bij het vaststellen van een besluit op grond van te verwachten ontwikkelingen inzake verbetering van de luchtkwaliteit aannemelijk is gemaakt dat de grenswaarden gerealiseerd zullen worden. Bij dat besluit kan tevens gegarandeerd worden dat de grenswaarden ook gerealiseerd zullen worden, wanneer mocht blijken dat de resultaten van de ontwikkelingen tegenvallen. Die garantie kan gegeven worden door bij het besluit concrete maatregelen, zoals gebruiksbeperkende voorschriften aan te geven, voor het geval deze situatie zich mocht voordoen.

Het ontwerp van het nationale programma wordt ter inzage gelegd. Als niet alle deelgebieden gelijktijdig worden vastgesteld, geldt deze verplichting voor elk van de deelgebieden afzonderlijk. Voorafgaand aan de terinzagelegging wordt in de Staatscourant, een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huis-bladen of op een andere geschikte wijze kennis gegeven van het ontwerp. Volstaan kan worden met het vermelden van de zakelijke inhoud. Een ieder heeft vervolgens de mogelijkheid zienswijzen naar voren te brengen, alvorens het programma wordt vastgesteld. Deze toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is, mede ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus en de EG-inspraakrichtlijn, opgenomen in artikel 5.12, achtste lid, van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel.

Tegen het programma als zodanig staat geen beroep open. Het programma zal naar verwachting geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omvatten, maar vooral een bestuurlijk karakter hebben. Het zal niet zodanige concrete formuleringen en onderbouwingen van maatregelen en projecten bevatten dat deze zich lenen voor rechterlijke toetsing van de aanvaardbaarheid en rechtmatigheid van het programma als geheel.

Doordat de aan het programma ten grondslag liggende aannames met betrekking tot de gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen wijzigen en maatregelen en projecten en de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit een globaler karakter zullen hebben dan bij de onderbouwing van de betreffende maatregel of het projectbesluit doorgaans het geval zal zijn, wordt het niet haalbaar geoordeeld het programma vroegtijdig door de rechter te doen toetsen en bij het latere projectbesluit toetsing op luchtkwaliteitsaspecten uit te sluiten; dit werd aanvankelijk bij de voorbereiding

van het wetsvoorstel wel beoogd. De kans is bij het openstellen van beroep zowel op het programma als op individuele projectbesluiten groot, dat zowel in het kader van het programma als bij het latere projectbesluit steeds de gevolgen voor de luchtkwaliteit in rechte aan de orde zullen komen. Een dubbele rechtsgang ten aanzien van de luchtkwaliteitsaspecten van één en hetzelfde project dient echter te worden voorkomen. Daarom staat geen beroep open tegen het programma als zodanig. In het kader van projectbesluiten over de in het programma opgenomen projecten kan een rechterlijke toetsing plaatsvinden of een project met de als gevolg daarvan optredende effecten voor de luchtkwaliteit op een juiste wijze is opgenomen in het nationale programma. In het projectbesluit zal dit moeten worden gemotiveerd en zal in geval van wijziging van effecten voor de luchtkwaliteit moeten worden aangegeven op welke wijze dit past in het programma. Bij die toetsing kan het nationale programma, mits voldoende onderbouwd en in voldoende mate gericht op het bereiken van de grenswaarden, een aanzienlijke bijdrage leveren aan het onderbouwen van de rechtmatigheid en het doorgang kunnen vinden van de in dat programma beschreven projecten. Dat laat onverlet dat de projectbesluiten voor het overige dienen te beschikken over een zelfstandig dragende motivering.

5.2.1 Decentraal versus centraal

De luchtkwaliteitsproblematiek is urgent, zowel waar het gaat om het beëindigen van de overschrijding van grenswaarden als om het opheffen van stagnatie in de planontwikkeling. Feit hierbij is ook dat noch het rijk noch de verschillende decentrale overheden de problematiek individueel kunnen oplossen. Een gedegen samenwerking tussen alle betrokken overheden is dan ook het uitgangspunt bij het tot stand brengen van het nationale programma. Van dat uitgangspunt wordt alleen afgeweken als dat – mede gezien de urgentie – nodig is. Het wetsvoorstel voorziet hierin door de bepaling dat de Minister van VROM in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad het programma formeel vaststelt (artikel 5.12, eerste lid). Daarnaast wordt een zekere mate van nationale coördinatie tevens ingegeven door de noodzaak de samenhang tussen de verschillende (deel)gebieden zonodig te kunnen bewaken alsmede de onderlinge kennisuitwisseling tussen de gebieden te bevorderen.

In overschrijdingssituaties kent met name de decentrale besluitvorming beperkingen. Door bundeling van krachten in het nationale programma, kan deze aanpak zo snel mogelijk weer tot zijn recht komen. In de situatie dat een grenswaarde wordt overschreden en dus niet voldaan wordt aan resultaatverplichtingen uit EG-richtlijnen, verliezen alle overheden veel van hun afwegings- en beslisvrijheid. Uitoefening van bevoegdheden die een relatie hebben met de luchtkwaliteit voor de desbetreffende stof, maar niet bijdragen aan of passen in het bereiken van het beoogde resultaat, namelijk het bereiken van de grenswaarden, wordt hierdoor getroffen. Dat betekent een belemmering in de besluitvorming van alle bestuursorganen, maar omdat in Nederland veel bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend aan de decentrale overheden, treft dat verlies van vrijheid in het bijzonder deze overheden. Doordat het wetsvoorstel in een samenwerkingsprogramma een groot aantal rijksinspanningen en vele inspanningen van andere overheden bij elkaar brengt, zal in de praktijk door het beter voldoen aan de normen steeds meer herstel optreden van het volledig functioneren van het decentrale model.

Het programma geeft alleen inzicht in de «balans» van positieve effecten op de luchtkwaliteit als gevolg van maatregelen en negatieve effecten als gevolg van (ruimtelijke) ontwikkelingsprojecten. Het levert daarmee een onderbouwing van voorgenomen besluitvorming over die maatregelen en

projecten voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit. Het heeft daarmee in wezen een soortgelijke functie als een milieueffectrapport, zij het voor één specifiek milieuaspect maar wel ten aanzien van vele voorgenomen besluiten.

Het programma treedt echter niet in de plaats van de formeel-juridische besluitvorming over die maatregelen en projecten. Besluitvorming over maatregelen vindt plaats via de gebruikelijke processen, bijv. subsidie-regelingen, aanbesteding van gemeentelijk en openbaar vervoer, etc., en datzelfde geldt voor ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, waarvoor bestemmingsplannen, tracébesluiten, etc. moeten worden vastgesteld.

VNG en IPO zijn bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel geraadpleegd. De voorgestelde opzet werd, gezien de omstandigheden waarin het programma zal gaan functioneren, het beoogde doel ervan en het ontbreken van toereikende alternatieven, ook van die zijde aanvaardbaar geacht.

5.2.2 Maatregelen

Het nationale programma zal een concreet overzicht bieden van de generieke door het rijk te treffen maatregelen. Tevens zullen per aan te wijzen gebied locatiespecifieke maatregelen van de verschillende bestuursorganen (zowel rijk, provincie als gemeenten) aangegeven worden, mede gerelateerd aan door bestuursorganen noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten.

Op rijksniveau zal het naast generieke maatregelen vooral gaan om locatiespecifieke maatregelen en maatregelen verbonden aan projecten die van belang zijn voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur.

Regionale en lokale maatregelen, al dan niet gelieerd aan projecten, zullen vooral gericht zijn op effecten op een specifieke locatie of in een bepaald gebied.

Tot de maatregelen moet ook het gebruik van het planologische instrumentarium worden gerekend. Zeker voor een effect op de wat langere termijn is dit instrumentarium van bijzonder belang. Door een goede ruimtelijke ordening kunnen problemen met de luchtkwaliteit in een aantal gevallen worden voorkomen of aangepakt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de wijze van ontsluiting van woningbouw- of bedrijvenlocaties. Zowel het rijk als de provincies en de gemeenten hebben hierin een rol. Daarnaast gaat het om verkeersmaatregelen en de vergunningverlening aan inrichtingen.

In paragraaf 2.4 is ingegaan op de reikwijdte van te treffen maatregelen en de overwegingen die daarbij spelen. Uit het programma moet blijken dat het daarin opgenomen maatregelenpakket het maximale is wat binnen de mogelijkheden en het doel, redelijkerwijs door de bestuursorganen gezamenlijk gedaan kan worden om de grenswaarden te bereiken.

Als gevolg van de in het nationale programma opgenomen maatregelen van het Rijk en de decentrale overheden gezamenlijk zal de luchtkwaliteit significant sneller verbeteren dan wanneer niet tot zo'n aanpak wordt besloten. Deze aanpak maakt het tegelijkertijd mogelijk om een deel van de ontstane ruimte te benutten om woningbouw- en infrastructuurprojecten die van groot nationaal of regionaal belang zijn doorgang te kunnen laten vinden. Dit laat onverlet dat ook communautair bronbeleid noodzakelijk is om binnen het dichtbevolkte Nederland overal aan de grenswaarden te kunnen voldoen.

Aan het programma en de daarin opgenomen beschrijvingen van te nemen maatregelen wordt uitvoering gegeven door later te nemen besluiten of door andere te verrichten rechtshandelingen.

Voor de in een programma genoemde maatregelen geldt een wettelijke uitvoeringsplicht, dat wil zeggen een verplichting om de maatregel daadwerkelijk te treffen en uit te voeren (artikel 5.12, negende en elfde lid). Hiermee wordt beoogd de middels het programma te bereiken effecten, het realiseren van de grenswaarden, zeker te stellen. Deze uitvoeringsplicht omvat ook te nemen (vervolg)besluiten en andere rechts- of feitelijke handelingen en blijft ook na het verstrijken van de periode waarop een programma betrekking heeft van kracht. Teneinde uitvoering van de maatregelen te borgen geldt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM in deze (artikel 5.23, eerste lid). Ingevolge artikel 5.12, negende lid, behoeven maatregelen die onlosmakelijk verbonden zijn met bepaalde ontwikkelingen en besluiten alleen uitvoering als de betreffende ontwikkelingen of projecten doorgang vinden.

Vanwege de uitvoeringsplicht en het herleidbaar moeten zijn van een maatregel en de uitvoering daarvan tot een in het nationaal programma opgenomen omschrijving, is het van belang dat die omschrijving op een voldoende bepaalde wijze plaatsvindt.

Voor in een programma beschreven ontwikkelingen of voorgenomen besluiten geldt eveneens, dat deze beschrijvingen niet de eigenlijke projectbesluiten in juridische zin vormen (zoals de vaststelling van een tracébesluit of bestemmingsplan) of deze vervangen. Ook voor de omschrijving van deze voorgenomen besluiten of ontwikkelingen in het nationaal programma geldt dat deze voldoende bepaalbaar moet zijn, zodat het latere projectbesluit en de uitvoering daarvan duidelijk herleidbaar zijn tot de omschrijving daarvan in het programma.

Anders dan voor de in het programma genoemde maatregelen, geldt voor de projecten geen uitvoeringsplicht. Het staat een bestuursorgaan vrij om een project dat in het programma is opgenomen, alsnog uit te voeren met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, onder b of c. De effecten van het project worden dan in het programma verdisconteerd in de autonome ontwikkelingen.

5.2.3 Gebieden

Bij ministeriële regeling worden één of meer gebieden aangewezen, waarvoor, na overleg met betrokken bestuursorganen in het betreffende gebied, het programma nader ingevuld wordt. Het betreft gebieden waar een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden. Er kunnen diverse aanleidingen zijn voor aanwijzing van zo'n overschrijdingsgebied. Daarbij kan gedacht worden aan de mate waarin een grenswaarde overschreden wordt. De aanleiding kan ook gevonden worden in de specifieke situatie in een gebied, waardoor lokale en/of regionale maatregelen een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren in de oplossing van het probleem. Voorts kan het feit dat belangrijke ontwikkelingen verwacht worden in een gebied, aanleiding voor de aanwijzing zijn.

De verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van de gebieden, waarvoor in het nationale programma een uitwerking plaatsvindt, berust bij de Minister van VROM. Uiteraard zal die aanwijzing in overeenstemming met andere ministers gebeuren, indien ook zij betrokkenheid hebben bij de betreffende gebieden.

Vanuit de overschrijdingsgebieden worden van de verantwoordelijke bestuursorganen initiatieven verwacht voor deelname aan het nationale programma en voor de afbakening van de betreffende gebieden. Bij diverse decentrale overheden zijn momenteel al gebiedsgerichte programma's in voorbereiding waarin wordt aangegeven welke maatregelen en welke activiteiten in een gebied zijn voorgenomen, gekoppeld aan generieke en projectspecifieke maatregelen en projecten van het rijk. Uiteraard zal zo veel mogelijk bij deze lopende activiteiten worden aangesloten. De schaal van het aan te wijzen gebied wordt bepaald door de

omvang van de problematiek. Op die manier kunnen ontwikkelingen en maatregelen adequaat in beeld worden gebracht.

5.2.4 De inhoud van het programma

In artikel 5.12, tweede en derde lid, is de inhoud van het nationale programma bepaald. Het programma bevat tenminste de generieke maatregelen en voor de aan te wijzen gebieden, tevens locatiespecifieke maatregelen die gedurende de looptijd van het programma worden getroffen. Met deze maatregelen wordt beoogd overschrijding van grenswaarden te beëindigen en tegelijkertijd ruimte te creëren voor noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten.

Voor bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden bevat het nationale programma, naast de generieke maatregelen een beschrijving van:

- de actuele luchtkwaliteit in het betreffende gebied. Op basis van de resultaten van metingen of berekeningen wordt aangegeven welke concentratie van de betrokken stoffen zich in een gebied in de lucht bevindt. Deze beschrijving geeft de uitgangssituatie weer.
- de autonome ontwikkelingen in het gebied en de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Daarbij gaat het om ontwikkelingen in het volume van de activiteiten die luchtverontreiniging veroorzaken en om ontwikkelingen als gevolg van het schoner maken van die bronnen, voor zover die reeds zijn voorzien. Het gaat hierbij niet om aanvullend of locatie-specifiek beleid.

Bij het in kaart brengen van de autonome ontwikkelingen worden in globale zin ook de effecten op de luchtkwaliteit verdisconteerd van het totaal aan voorziene projecten die geacht worden niet «in betekenende mate» bij te dragen aan overschrijding van grenswaarden.

- de voorziene (ruimtelijke en andere) niet autonome ontwikkelingen die «in betekenende mate» bijdragen aan overschrijding van een grenswaarde. De ruimtelijke en andere ontwikkelingen binnen het gebied en, voor zover relevant, ook buiten het plangebied worden in kaart gebracht, inclusief de gevolgen voor de ontwikkeling van de luchtkwaliteit binnen het gebied. Welke ontwikkelingen (projecten, besluiten) relevant zijn, kan worden ontleend aan beleidsdocumenten, waaronder milieu-, ruimtelijke en verkeersplannen. Het gaat om projecten en besluiten in het betreffende gebied van alle bestuursorganen. De mate van hardheid van de ontwikkelingen die in het programma worden meegenomen, zal in de tijd variëren. Voor projecten op de kortere termijn zal eerder sprake zijn van zekerheid over de plannen dan bij voornemens op wat langere termijn. De geplande besluiten mogen het doel van het programma, het bereiken van de grenswaarden, niet in gevaar brengen. Daarom dient het effect van de voorgenomen projecten gecompenseerd te worden met maatregelen, die dat effect op de luchtkwaliteit teniet doen.
- alle na 1 januari 2005 en gedurende de periode waarop het programma betrekking heeft, te treffen maatregelen die een positief effect zullen hebben op de luchtkwaliteit in het betreffende gebied. Dat zijn zowel locatiespecifieke maatregelen als de generieke of in een ander gebied te treffen maatregelen die de luchtkwaliteit in het gebied ten goede zullen komen. Het zou niet redelijk zijn wanneer tijdig genomen maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit als autonome ontwikkeling verdisconteerd zouden worden. Deze situatie doet zich met name voor ten aanzien van fijn stof. Met het oog op het voldoen aan de grenswaarde voor fijn stof, die 1 januari 2005 van kracht is geworden, zijn de nodige maatregelen getroffen.
- de te verwachten ontwikkeling van de luchtkwaliteit in het betreffende gebied, uitgaande van het realiseren van de beschreven noodzakelijk geachte ontwikkelingen en de te treffen generieke en locatiespecifieke maatregelen, alsmede een prognose van het moment waarop de lucht-

kwaliteit naar verwachting in het gehele gebied aan de grenswaarden zal voldoen. Uiteraard moet bekend zijn welk effect in totaliteit van het programma wordt verwacht. Anders kan immers niet worden beoordeeld in hoeverre de doeleinden van het programma zullen worden bereikt. Het tijdstip waarop dit effect zal zijn bereikt, is daarbij evenzeer van belang.

De doorrekening van de effecten van de projecten en maatregelen op de luchtkwaliteit in het programma zal met een zodanige mate van detail worden gedaan dat er sprake is van een verantwoorde weergave in relatie tot de mate van nauwkeurigheid van de berekeningen. Daarbij zal aangesloten worden bij de wijze waarop door het Milieu- en Natuurplanbureau de achtergronden worden berekend. Dat betekent dat de effecten van projecten en maatregelen in de aan te wijzen gebieden worden berekend voor grids van 1 x 1 km. Omdat niveaus van luchtverontreiniging binnen die grids variëren, vindt daarbij een zekere uitmiddeling plaats. Aangezien het primair gaat om het bepalen van het saldo van de effecten van projecten en maatregelen is die uitmiddeling geen bezwaar. Immers op deze wijze kan vastgesteld worden in welke mate er op de schaal van de grids sprake is van een afnemende tendens in de voor de grids berekende waarden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de effecten van autonome ontwikkelingen en van de inzet van extra maatregelen. Ook zal zichtbaar gemaakt worden wanneer de niveaus een waarde onder de grenswaarde hebben bereikt. Tenslotte zal als aanvullende informatie worden bepaald hoe de ontwikkeling van het aantal blootgestelden is.

Het resultaat dat met het programma bereikt kan worden is in hoge mate afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de daarin opgenomen maatregelen. Ervan uitgaande dat het resultaat voorop staat is het voor de manier waarop dat resultaat bereikt wordt van belang dat maatregelen voldoende mate concreet te worden genoemd, beschreven of omschreven met het oog op daadwerkelijke uitvoering. Bovendien dient het programma inzichtelijk te maken welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het treffen van bepaalde maatregelen en op welk moment de maatregelen getroffen zullen worden en gerealiseerd dienen te zijn. Duidelijkheid in de mate van zekerheid dat de betrokken maatregelen inderdaad (tijdig) zullen worden getroffen en dat de daaruit voortvloeiende effecten op dat moment zullen optreden is essentieel om de robuustheid van het programma te waarborgen.

Het programma als geheel is gericht op het behalen van de grenswaarde. In het programma kunnen contouren worden opgenomen voor gebieden waarbinnen op één of meer plaatsen overschrijdingen zijn, met de bijbehorende jaarlijkse vermindering van de omvang van de gebieden. De in het programma genoemde of beschreven of omschreven maatregelen dienen tot deze reducties te leiden. Indien dat niet of onvoldoende gebeurt dienen er additionele maatregelen te worden getroffen dan wel projecten, die eveneens in het programma worden opgenomen, te worden geschrapt. Zo kan monitoring en sturing plaatsvinden op de effecten van het programma (krimpcontouren en het bereiken van de grenswaarde).

Het ligt in de rede dat het programma een financiële paragraaf zal bevatten, waarin wordt aangegeven hoeveel de voorgenomen maatregelen naar verwachting zullen kosten en op welke wijze in de dekking wordt voorzien. Voor de eerstkomende jaren kunnen deze gegevens nauwkeurig zijn. Voor latere jaren kan worden volstaan met een indicatie en de mededeling dat de benodigde bedragen te juister tijd zullen worden opgenomen in de (meerjaren)begrotingen.

Voorts ligt het voor de hand dat het programma de basisinformatie bevat zoals genoemd in bijlage IV bij de kaderrichtlijn. Daarin is geregeld welke inhoud een plan dient te hebben dat wordt opgesteld wanneer de niveaus van luchtverontreiniging een overschrijdingsmarge te boven gaan (artikel 5.9 en 5.11 van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel).

Ten aanzien van de mate van detail van het programma geldt dat ontwikkelingen nooit exact voorspeld kunnen worden. Omstandigheden kunnen bovendien later in meer of mindere mate afwijken van hetgeen in het programma was voorzien. In dit spanningsveld zal een verantwoord evenwicht gezocht moeten worden. Daarbij geldt als een ondergrens voor de mate van concreetheid dat maatregelen zodanig worden gespecificeerd dat de effecten ervan op de schaal van het programma in beeld gebracht moeten kunnen worden.

Overigens kan het programma worden gewijzigd, onder meer indien ten gevolge van na de vaststelling van een programma blijvende veranderingen van de daarin opgenomen maatregelen of projecten of de effecten daarvan, de gegevens in redelijkheid niet meer kunnen worden gebruikt bij de toetsing van de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a. In artikel 5.12, tiende lid, is daartoe de mogelijkheid opgenomen.

5.2.5 De relatie met andere plannen

De EG-richtlijnen luchtkwaliteit voorzien in het opstellen en uitvoeren van een plan wanneer in de aanloop naar het tijdstip dat een grenswaarde van kracht wordt, de grenswaarde plus overschrijdingsmarge wordt overschreden (artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn). Deze verplichting geldt momenteel alleen nog voor stikstofdioxide en benzeen. In artikel 5.9 van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel, is deze planverplichting vastgelegd. Gezien de samenhang in te treffen maatregelen kan het in de praktijk wenselijk zijn om de plannen die ingevolge artikel 5.9 van het wetsvoorstel opgesteld worden in samenhang op te stellen met de gebiedsgerichte uitwerking van het nationale programma op basis van artikel 5.12, of met regionale programma's op basis van artikel 5.13. Omdat de plannen op basis van artikel 5.9 ter kennis van de Europese Commissie gebracht moeten worden is het raadzaam in dat geval de onderscheiden als herkenbaar onderdeel van het nationale programma op te nemen.

Het nationale programma waarin het voorgestelde artikel 5.12 van de Wm voorziet, heeft tevens raakvlakken met het op grond van § 3 van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder op te stellen Actieplan geluid. Voor belangrijke wegen en spoorwegen, alsmede voor agglomeraties worden dergelijke actieplannen opgesteld ter implementatie van richtlijn nr. 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG L 189). Deze verplichting rust op de Minister van Verkeer en Waterstaat (voor rijkswegen en hoofdspoorwegen), provincies (voor provinciale wegen) en op gemeenten gelegen binnen daartoe aangewezen agglomeraties. Deze agglomeraties zijn gelijk aan die voor luchtkwaliteit. Het Actieplan geluid bevat tenminste een beschrijving van het beleid om de geluidsbelasting te beperken, alsmede de voorgenomen in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om de overschrijding van bepaalde geluidwaarden te voorkomen of ongedaan te maken. Het Actieplan geluid wordt voor het eerst in 2008 opgesteld en daarna tenminste elke vijf jaar opnieuw overwogen en zonodig aangepast. Het ligt voor de hand het programma voor de luchtkwaliteit en het Actieplan geluid zo veel mogelijk

op elkaar af te stemmen. Het zal immers veelal gaan om dezelfde bronnen, terwijl er ook bij het treffen van de maatregelen een samenloop te verwachten is.

Tussen het nationale programma en andere plannen bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer kan tevens samenhang bestaan. Zo nodig kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de afstemming met dergelijke plannen (artikel 5.15).

5.2.6 Projecten

Wanneer een bestuursorgaan tot uitvoering van een project wil overgaan (daadwerkelijk een bevoegdheid wil uitoefenen) wordt beoordeeld of het betreffende project is voorzien in het nationale programma. Is dat het geval, dan is immers in het kader van het nationale programma ook voorzien in compenserende maatregelen van door uitvoering van het project te verwachten negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het project kan dan, mits niet fundamenteel gewijzigd, doorgang vinden.

Is het project niet voorzien in het programma, dan is bij toetsing daarvan essentieel of de verwachting bestaat dat het project in betekenende mate bijdraagt aan overschrijding van een grenswaarde (artikel 5.16, eerste lid, van de Wm). Wanneer aangetoond wordt dat een project, al dan niet in combinatie met salderingsmaatregelen, nauwelijks bijdraagt aan de heersende concentratie van een stof, ook al wordt een grenswaarde reeds overschreden, dan kan verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft achterwege blijven en kan het project uitgevoerd worden. Wat onder «betekenende mate» dient te worden verstaan zal in een op basis van artikel 5.16, vierde lid, op te stellen algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd (zie paragraaf 5.3).

Overigens kan de situatie zich voordoen dat een project is voorzien in het programma, maar dat bij nader inzien blijkt dat het niet in betekende mate bijdraagt aan het overschrijden van een grenswaarde in de zin van artikel 5.16, eerste lid, onder b of zelfs niet tot verslechtering van de luchtkwaliteit in de zin van artikel 5.16, eerste lid, onder c., 1°. De wet staat dan niet in de weg aan toetsing van het project aan die leden in plaats van aan het in het eerste lid van artikel 5.16, onder a. genoemde programma.

In het algemeen duurt de ontwikkeling van grote projecten meerdere jaren. Dergelijke grote projecten zullen veelal opgenomen zijn in het nationale programma. In principe zou zo'n project dus moeten stroken met het nationale programma. Veranderde omstandigheden of een veranderde vormgeving van het project kunnen de situatie evenwel dermate gewijzigd hebben dat inpasbaarheid binnen het programma niet zonder meer vaststaat. In dat geval dient, ook al wordt het project in het nationale programma genoemd, alsnog getoetst te worden of het project nog steeds strookt met het programma. Afhankelijk van het resultaat daarvan, kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn om het halen van de doelstelling van het programma zeker te stellen. Ook kan een project alsnog getoetst worden aan een van de andere criteria gronden genoemd in artikel 5.16, eerste lid.

In dat geval kan er aanleiding zijn het programma te wijzigen. In artikel 5.12, tiende lid, is voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van VROM het programma wijzigt, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, wanneer de gegevens met betrekking tot de gevolgen voor de luchtkwaliteit van ontwikkelingen of voorgenomen besluiten of maatregelen, aanpassing behoeven.

Ook kan een project inmiddels zo ingrijpend gewijzigd zijn dat vervanging van een project door een ander project aan de orde is. Dan kan, mits de

gevolgen voor de luchtkwaliteit vergelijkbaar of positiever zijn, volstaan worden met een gemotiveerde melding daarvan aan de Minister van VROM (artikel 5.12, twaalfde lid), die vervolgens de instemming van de minister behoeft (artikel 5.12, dertiende lid).

Indien een project niet is voorzien in het nationale programma of een regionaal programma (zie paragraaf 5.2.8) gericht op het bereiken van de grenswaarden, dan dient beoordeeld te worden of het project, al dan niet in combinatie met salderingsmaatregelen, «in betekenende mate» bijdraagt aan overschrijding van een grenswaarde. Is dat niet het geval dan kan het project doorgang vinden, zonder verdere toetsing op het aspect luchtkwaliteit. Ook kan aan een project uitvoering gegeven worden wanneer projectspecifieke saldering mogelijk is. Daarop wordt in paragraaf 5.4 ingegaan.

Er is aanleiding tot toetsing van projecten op verenigbaarheid met wettelijke regels over luchtkwaliteit, bij besluitvorming omtrent het uitoefenen van bevoegdheden door bestuursorganen. Het betreft de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, met inbegrip van ruimtelijke bevoegdheden. In het wetsontwerp is in artikel 5.16, tweede lid, van de Wm een limitatieve lijst van dergelijke bevoegdheden opgenomen.

De EG-richtlijnen bevatten geen duidelijke regeling voor situaties waarin overschrijding van een reeds geldende grenswaarde plaatsvindt en voorzien evenmin in een toetsing van projectbesluiten aan een grenswaarde of een programma in een dergelijke situatie. Toch is het juist in situaties waarin een reeds geldende grenswaarde wordt overschreden, niet goed denkbaar dat, al dan niet via een wettelijke regeling, een toetsing door het bestuur achterwege zou kunnen blijven. Indien in dergelijk gevallen geen toetsing door bestuursorganen aan het programma of de grenswaarde zou plaatsvinden, is het zeer waarschijnlijk dat de rechter, al dan niet na het stellen van prejudiciële vragen, daartoe zou overgaan indien dit in een procedure aan de orde zou komen en een appellant zich rechtstreeks op de richtlijn zou beroepen (zie ook paragraaf 6.2).

5.2.7 Naleving, monitoring en verslaglegging

De maatregelen uit het programma moeten worden uitgevoerd. De grenswaarden moeten immers worden bereikt. Het programma kan alleen als toetsingskader fungeren, als de uitvoering ook daadwerkelijk ter hand wordt genomen.

Daarom is in artikel 5.12, negende en elfde lid voorzien in de verplichting voor bestuursorganen om de maatregelen in het programma tijdig uit te voeren, ook na het verstrijken van de periode waarop het programma betrekking heeft. Dat geldt voor alle maatregelen. Meer specifiek zal ook zeker moeten zijn dat, als een project wordt uitgevoerd, ook de (compenserende) maatregelen die bij dat project horen, worden geëffectueerd. De keerzijde daarvan is dat wanneer een project niet wordt uitgevoerd, uitvoering van de aan dat project gekoppelde maatregelen ook niet aan de orde hoeft te zijn. Ook dat aspect is geregeld in artikel 5.12, negende lid. De uitvoering van het programma dient nauwlettend gevolgd te worden, teneinde te bewaken dat op het in het programma vastgelegde tijdstip aan de grenswaarden wordt voldaan. Daarom is in artikel 5.14 de monitoring en verslaglegging geregeld. Bestuursorganen rapporteren ingevolge dit artikel jaarlijks aan de minister van VROM over de uitvoering van het programma. Deze rapportages zijn openbaar.

5.2.8 Lokale en regionale programma's van maatregelen

Niet alle overschrijdingsgebieden worden noodzakelijkerwijs aangewezen als gebied dat deel uitmaakt van het nationaal programma. Bestuursorganen kunnen er de voorkeur aan geven niet deel te nemen in het programma, gezien de functie van het betreffende gebied of een beperkte hoeveelheid voorgenomen projecten.

Voor dergelijke gebieden, die niet behoren tot de op grond van artikel 5.12, derde lid, aan te wijzen gebieden, maar waarbinnen wel overschrijding van een grenswaarde voorkomt, kunnen lokale overwegingen aanleiding geven tot het opstellen van een eigen lokaal of regionaal programma waarin maatregelen zijn opgenomen die gericht zijn op het bereiken van de grenswaarden. Het staat bestuursorganen in het betreffende gebied vrij daar gestalte aan te geven (artikel 5.13). Als richtsnoer voor de inhoud en de invulling van het programma kan het gestelde ten aanzien van het nationale programma dienen.

Een overweging om voor een niet in het nationaal programma opgenomen gebied toch (aanvullend) een programma vast te stellen, kan de ruimere mogelijkheid zijn die zo'n programma biedt voor compensatie van projecten die de luchtkwaliteit negatief beïnvloeden. Ook het feit dat dan bij de uitoefening van bevoegdheden toetsing aan (inpasbaarheid binnen) het programma in plaats van rechtstreekse toetsing aan de grenswaarden kan plaatsvinden, kan als voordeel gezien worden.

Uiteraard dient ook dit programma ten doel te hebben om de grenswaarden te bereiken, c.q. te handhaven. Nieuwe projecten behoren, mits gecompenseerd door extra maatregelen, tot de mogelijkheden.

Het buiten het toepassingsbereik van het nationale programma of een regionaal programma vallen, ontslaat betrokken overheden niet van de verplichting om aan overschrijding van een grenswaarde een einde te maken met inzet van alle mogelijke redelijke middelen. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 5.13, vijfde lid. Reden daarvoor is dat het blijven voortbestaan van overschrijdingssituaties, zonder maatregelen om deze terug te dringen, niet verenigbaar is met de richtlijnen en dat de Staat daarop kan worden aangesproken; het kan daarom niet zo kan zijn dat in een regio met overschrijdingen, die niet in een programma is opgenomen, geen maatregelen zouden worden getroffen.

5.3 «In betekenende mate»

In artikel 5.12, derde lid onder c., van het wetsvoorstel wordt het begrip «in betekenende mate» geïntroduceerd. Alleen ontwikkelingen en besluiten die «in betekenende mate» van invloed zijn op de kwaliteit van de buitenlucht worden expliciet in de gebiedsgerichte uitwerking van het nationale programma beschreven.

In artikel 5.16, eerste lid, onder b., van het wetsvoorstel is aangegeven dat bestuursorganen bevoegdheden en wettelijke voorschriften kunnen uitoefenen resp. toepassen indien die uitoefening of toepassing, al dan niet in combinatie met salderingsmaatregelen, niet «in betekenende mate» bijdraagt aan het overschrijden van een grenswaarde. Wanneer aangevoerd wordt dat een project weinig bijdraagt aan de heersende concentratie van een stof, ook al wordt een grenswaarde reeds overschreden, kan verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft achterwege blijven en kan het project uitgevoerd worden. Het project leidt dan immers niet tot een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit en men raakt door dat project niet verder verwijderd van het realiseren van de grenswaarde in kwestie.

Draagt een project wel «in betekenende mate» bij aan overschrijding van een grenswaarde, dan kan dat project toch doorgang vinden, mits het projectspecifiek gesaldeerd wordt conform artikel 5.16, eerste lid, onder c., dan wel is opgenomen in het nationale programma ex artikel 5.12 van het

wetsvoorstel of een regionaal of lokaal programma ex artikel 5.13 van het wetsvoorstel. In het kader van een programma wordt immers voorzien in maatregelen die het verwachte negatieve effect van het project op de luchtkwaliteit compenseren, waardoor de luchtkwaliteit per saldo gelijk blijft of er op vooruitgaat.

Door de introductie van het begrip «in betekenende mate» wordt voorkomen dat van ieder project, hoe klein ook, de mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit in beeld gebracht moeten worden en dat ieder project op die gevolgen getoetst moet worden. Het begrip is ingevoerd in navolging van verschillende andere Europese landen, waar alleen projecten met potentieel ingrijpende effecten op de luchtkwaliteit aan een luchtkwaliteitstoets worden onderworpen.

Overigens kan zich de situatie voordoen dat bij het vaststellen van een besluit, mede op grond van te verwachten ontwikkelingen inzake verbetering van de luchtkwaliteit, aannemelijk is gemaakt dat een project niet «in betekenende mate» bij zal dragen aan overschrijding van een grenswaarde. Bij dat besluit kan tevens gegarandeerd worden dat dat ook het geval zal zijn wanneer de resultaten van de ontwikkelingen tegenvallen. Die garantie kan gegeven worden door bij het besluit concrete maatregelen, zoals gebruiksbeperkende voorschriften aan te geven, voor het geval deze situatie zich mocht voordoen.

Omdat in zijn algemeenheid moeilijk te definiëren is wat verstaan dient te worden onder «in betekenende mate», is het de bedoeling bij algemene maatregel van bestuur nader invulling te geven aan dit begrip. Artikel 5.16, vierde lid, bevat hiervoor de basis. Met zo'n algemene maatregel van bestuur wordt voorkomen dat elk afzonderlijk bestuursorgaan geconfronteerd wordt met de vraag hoe het begrip «in betekenende mate» geïnterpreteerd moet worden. De algemene maatregel van bestuur geeft dus richting aan de toetsing door bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden én aan de invulling van het programma van maatregelen.

Onderzocht is of de m.e.r.-systematiek bruikbaar is als criterium voor «in betekenende mate». Daarbij bleek dat de grenzen voor de m.e.r.-plicht respectievelijk de m.e.r.-beoordelingsplicht om verschillende redenen niet direct bruikbaar zijn. Voor bijv. infrastructuur blijken deze grenzen geen onderscheidend criterium te vormen en voor bedrijventerreinen sluiten deze (hoge) grenzen niet aan bij de mogelijke diversiteit in de inrichting van die terreinen en het effect daarvan op de luchtkwaliteit.

Daarom zal een vast percentage van de jaargemiddelde norm voor zowel NO₂ als fijn stof als uitgangspunt worden gehanteerd. Vergelijkbaar met de benadering in Duitsland is gekozen voor 3%. Als een project na project-specifieke maatregelen leidt tot een toename van de concentratie van NO₂ of fijn stof met 3% van de norm of meer, dan draagt dat project «in betekenende mate» bij aan de luchtkwaliteitsproblematiek. Het betreft een «of-benadering»: als een project voor één van de beide genoemde stoffen de 3%-grens overschrijdt, dan draagt dat project als geheel «in betekenende mate» bij aan de luchtkwaliteitsproblematiek en dienen de effecten op zowel NO₂ als fijn stof in beeld te worden gebracht.

Voor een aantal categorieën van projecten wordt deze grens van 3% nader geconcretiseerd. Voor woningbouw leidt dat tot het hanteren van een absolute grens van 2000 woningen. Ingeval van herstructurering met vervangende nieuwbouw van woningen, geldt deze grens voor het aantal *toe te voegen* woningen en niet het totaal aantal te bouwen woningen. Het is dus een netto grens. Ook voor kantoorlocaties en bedrijventerrein zal de 3%-grens nog zo concreet mogelijk worden «vertaald» naar een absolute grens in bijv. aantal arbeidsplaatsen of oppervlaktemaat. Voor infrastructurele projecten is het niet goed mogelijk om de 3% te concreti-

seren omdat het teveel afhangt van bijvoorbeeld het aantal dieselauto's ter plekke en de mate van congestie.

Het hanteren van zo'n absolute grens maakt voor projecten onder die grens op voorhand – dus zonder luchtkwaliteitsonderzoek – duidelijk dat deze niet «in betekenende mate» negatief bijdragen aan de luchtkwaliteit. Deze projecten zijn daarmee feitelijk ontkoppeld.

Voor projecten boven de grens geldt dat automatisme niet. Niettemin geldt voor die projecten dat ook deze niet «in betekenende mate» negatief bijdragen als met berekeningen alsnog wordt aangetoond dat het negatief effect op de luchtkwaliteit toch onder de 3% blijft.

Overigens worden ook de effecten van ontwikkelingen en projecten die geacht worden niet «in betekenende mate» bij te dragen aan overschrijding van een grenswaarde, in het programma betrokken. Dat gebeurt niet expliciet – aan de hand van individueel benoemde projecten – maar als onderdeel van de beschrijving van de autonome ontwikkeling.

5.4 De saldobenadering voor projecten en programma's

In artikel 5.16, eerste lid, onder b. en c. van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel, wordt bestuursorganen de mogelijkheid geboden om bevoegdheden uit te oefenen of wettelijke voorschriften toe te passen die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, wanneer aannemelijk wordt gemaakt dat de uitoefening van de bevoegdheid per saldo niet in betekenende mate bijdraagt aan overschrijding van een grenswaarde, of de concentratie in de buitenlucht van een stof per saldo verbetert of gelijk blijft. Dat kan ook wanneer bij een beperkte toename van de concentratie, door een daarmee samenhangende maatregel of optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert.

Door toepassing van deze projectspecifieke saldering, wordt bijgedragen aan het steeds meer binnen bereik brengen van het doel van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit om overal in Nederland aan de grenswaarden te voldoen. Tevens wordt voorkomen dat ontwikkelingen in een overschrijdingssituatie worden uitgesloten als die de luchtkwaliteit ten goede komen.

De saldobenadering kan, zoals toegelicht in 5.2, in het kader van het nationale programma en de lokale en regionale programma's in ruimere zin, per gebied, worden toegepast.

5.4.1 Projecten

In het Besluit luchtkwaliteit 2005 (artikel 7, derde lid) is een gelijklopende saldoregeling ten aanzien van projecten opgenomen als in het wetsvoorstel. Negatieve effecten voor de luchtkwaliteit van projecten kunnen gesaldeerd worden met de positieve effecten van met dat project samenhangende maatregelen die een verbetering van de luchtkwaliteit tot gevolg hebben. De aanleiding om het beginsel van saldering in het besluit vast te leggen werd mede gevormd door uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de Raad er blijk van gaf saldering aanvaardbaar te achten. In zijn advies over het Besluit luchtkwaliteit 2005 heeft de Raad aangetekend het niet verantwoord te vinden wanneer een saldobenadering zou worden toegepast zonder beperking naar inhoud, plaats en tijd. Dit is aanleiding geweest om in het Besluit luchtkwaliteit 2005 de mogelijkheid te scheppen om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de gevallen waarin en de wijze waarop de saldering kan worden toegepast. In aanvulling op de Nota van toelichting bij dat besluit is bij brief van 20 juli 2005¹ een uitwerking gegeven van enkele aspecten van deze saldobenadering. Op 19 december 2005², is de

¹ Kamerstukken II 2004/2005, 30 175, nr. 8.

² Kamerstukken II, 2005/2006, 30 175, nr. 14.

Tweede Kamer een concept voorgelegd van een ministeriële regeling inzake de salderingsaanpak op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Deze regeling geeft in lijn met genoemde brief, voorschriften naar inhoud, plaats en tijd voor toepassing van saldering. De regeling is op 23 februari 2006 met de Tweede Kamer besproken en geaccordeerd. Projectspecifieke saldering kan ingevolge artikel 5.16, vijfde lid van het wetsvoorstel onder dezelfde voorwaarden worden toegepast als momenteel in het kader van het Besluit luchtkwaliteit 2005. In pilot- en andere projecten wordt ervaring opgedaan met het toepassen van saldering. Dit kan aanleiding geven tot het vaststellen van nadere regels omtrent saldering, op basis van artikel 5.16, vijfde lid.

Saldering dient, evenals in het nader rapport bij het Besluit luchtkwaliteit 2005¹ en de concept regeling saldering is aangegeven binnen dezelfde stof plaats te vinden. Dat is vastgelegd in artikel 5.16, vijfde lid, onder a. Vermindering van de luchtkwaliteit voor fijn stof kan dus niet gecompenseerd worden met een verbetering van de luchtkwaliteit voor stikstofdioxide. Achtergrond hiervan is dat de EG-richtlijnen luchtkwaliteit ertoe verplichten om de grenswaarden voor iedere stof te realiseren. Compensatie tussen stoffen kan dit doel verder weg brengen. Overigens zullen maatregelen voor de verschillende stoffen veelal in dezelfde richting werken.

Wat betreft de schaal van het gebied waarop saldering op projectniveau kan plaatsvinden, is het uitgangspunt dat er functionele of geografische samenhang is tussen het gebied waar de uitoefening van bevoegdheden plaatsvindt en het gebied waar de maatregelen getroffen worden. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 5.16, vijfde lid, onder b, van de Wm. Compensatie dient bij voorkeur in de directe nabijheid van een project gezocht te worden, zodat de luchtkwaliteit aldaar per saldo niet verslechtert. Pas als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, kan compensatie in een ruimer gebied aan de orde zijn. Daarbij dient het dan te gaan om een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit, waar een verbetering in een groter gebied tegenover staat. De bedoeling hiervan is dat het aantal blootgestelden per saldo zal verminderen.

Een voorbeeld hiervan is het autoluw maken van een woonkern of centrum, waarvoor de aanleg van een rondweg nodig is. Deze rondweg zorgt in de directe omgeving voor een beperkte verslechtering, maar in de woonkern of het centrum treedt een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit op.

Bij het bezien van een project in de context van een groter gebied dient, zoals in de nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2005 eerder werd aangegeven, in eerste instantie gekeken te worden naar het grondgebied van het betreffende bestuursorgaan. Saldering binnen een groter gebied is ook mogelijk, met maximale uitbreiding naar een gebied dat de betreffende agglomeratie of zone beslaat. Overigens zijn natuurlijk situaties denkbaar die een uitzondering rechtvaardigen. Daarbij zijn de inhoud en de aard van het project bepalend voor de ruimtelijke schaal waarop naar oplossingen kan worden gezocht. Zo zullen bijvoorbeeld (de effecten) van tracébesluiten veelal de grenzen van agglomeraties en zones kunnen overschrijden.

Ook kan functionele samenhang tussen bij de saldering te betrekken locaties, aan de orde zijn. Daarbij kan gedacht worden aan verplaatsing van een bedrijf van de ene naar een andere locatie. Daarbij is dan sprake van een verbetering op de locatie waar het bedrijf weggaat en een verslechtering op de nieuwe locatie. Een dergelijke vorm van saldering is alleen dan aanvaardbaar wanneer per saldo een verbetering optreedt, bijvoorbeeld doordat bij de hervestiging het productieproces zodanig wordt ingericht dat een vermindering van de emissies optreedt. Ook kan een locatie

¹ 17 juni 2005, nr. MJZ 2005125886.

zodanig gekozen worden dat er een verbetering van de volksgezondheid optreedt. Dit kan tot uitdrukking komen in een vermindering van het aantal blootgestelde mensen of in meer bescherming van extra gevoelige groepen, zoals kinderen en ouderen.

Het uitgangspunt dat de verslechtering van de luchtkwaliteit en de compensatie tegelijkertijd optreden, is vastgelegd in artikel 5.16, vijfde lid, onder c. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk in situaties waar deze eis tot zodanige uitvoeringsproblemen zou leiden dat een per saldo optredende verbetering van de luchtkwaliteit op langere termijn, niet door zou kunnen gaan. Randvoorwaarde daarbij is dan dat de verslechtering en de verbetering niet te ver in de tijd uiteen liggen. De aanvaardbaarheid van zo'n tijdsverschil zal van geval tot geval gemotiveerd moeten worden, waarbij geldt dat naarmate de verslechtering van de situatie groter is, de tijdsduur daarvan korter dient te zijn. Voorts blijft natuurlijk gelden dat de uitvoering van de compenserende maatregel, ook als die wat verder in de tijd ligt, zeker gesteld moet zijn. Dat is vastgelegd in artikel 5.16, vijfde lid, onder d. Er dienen waarborgen te worden getroffen opdat de maatregelen ter vermindering van de concentratie van een stof daadwerkelijk worden getroffen. Een voorbeeld van de beoogde zekerstelling bij een project-specifieke saldering is een besluit tot wegverbreding, waarbij sprake is van een verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van het toegenomen verkeersvolume, maar waarbij tegelijkertijd door hetzelfde bestuursorgaan een verkeersbesluit in de vorm van een snelheidsmaatregel wordt getroffen, die de verslechtering tenietdoet, of mogelijk zelfs per saldo tot een verbetering van de luchtkwaliteit leidt.

5.4.2. Programma's

Dit wetsontwerp bevat naast de mogelijkheid tot projectspecifieke saldering als toegelicht in 5.4.1, een (verbrede) salderingsmogelijkheid per gebied in het kader van programma's van maatregelen. De uitgangspunten die bij projectspecifieke saldering gehanteerd worden zijn van overeenkomstige toepassing bij saldering in het kader van de programma's.

In het nationale programma van maatregelen worden verwachte ontwikkelingen in een gebied beschreven, alsmede maatregelen gericht op het bereiken van de grenswaarden, die met die ontwikkelingen samenhangen (artikel 5.12, derde lid onder c. en d.). Dat gebeurt ingevolge artikel 5.13, derde lid van het wetsvoorstel ook in lokale en regionale programma's. Bevoegde bestuursorganen dragen zorg voor de tijdige uitvoering van de maatregelen, met dien verstand dat maatregelen die onlosmakelijk verbonden zijn met bepaalde ontwikkelingen en besluiten, ten behoeve van deze ontwikkelingen en besluiten worden uitgevoerd. Er moet dus gegarandeerd zijn dat het compenserende deel van het project, dan wel de afzonderlijke compenserende maatregel, daadwerkelijk uitgevoerd wordt. De wijze waarop dat gestalte krijgt is afhankelijk van de betreffende maatregel of het besluit.

5.5 Richtwaarden

Bij de uitoefening van bevoegdheden die de luchtkwaliteit kunnen beïnvloeden, houden bestuursorganen rekening met de richtwaarden (artikel 5.17). Dat houdt in dat de bevoegdheden op zodanige wijze worden uitgeoefend dat de luchtkwaliteit, voor zover dat in redelijkheid gevegd kan worden, zoveel mogelijk in overeenstemming is met de richtwaarden. Ook treffen bestuursorganen maatregelen om zo veel mogelijk aan de richtwaarden te voldoen. De derde en vierde dochterrichtlijn geven daarbij, afhankelijk van de stof, ruimte voor een afweging op basis van proportio-

naliteit, kosteneffectiviteit en evenredigheid. Bij ministeriële regeling kunnen omtrent de te treffen maatregelen en criteria die daarbij ingevolge de richtlijnen betrokken dienen te worden, nadere regels worden gesteld.

5.6 Overige aspecten

Naast de luchtkwaliteitseisen en de regels aangaande plannen en programma's kent het wetsvoorstel regels over een aantal andere elementen. Deze komen ook voor in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Dat betreft:

- de verplichting voor de Commissaris van de Koningin om bij overschrijding van een alarmdrempel of informatiedrempel daarvan mededeling aan het publiek te doen (artikel 5.18 van de Wm)
- de verplichting voor bestuursorganen om de luchtkwaliteit te beoordelen met behulp van metingen en berekeningen (artikel 5.19, eerste lid)
- de verslaglegging door bestuursorganen (artikel 5.19, vierde lid)
- het bij het beoordelen van de luchtkwaliteit in beschouwing nemen van stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of voor het milieu in zijn geheel (zoals de aftrek van zeezout) (artikel 5.19, tweede lid), en
- het bij het beoordelen van de luchtkwaliteit voor zwevende deeltjes (PM_{10}) buiten beschouwing laten van concentraties die veroorzaakt worden door natuurverschijnselen (5.19, derde lid).

In het wetsvoorstel is niet expliciet terug te vinden de uit de richtlijnen volgende verplichting om met andere EU-lidstaten te overleggen om een oplossing te vinden, wanneer het niveau van verontreiniging ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat bepaalde waarden (overschrijdingsmarge of alarmdrempel) overschrijdt of dreigt te overschrijden. Het gaat hier om een feitelijke verplichting voor de lidstaten. Bepalingen uit EU-regelingen die verplichten tot feitelijk handelen, worden niet in de wetgeving geïmplementeerd. Overschrijding van overschrijdingsmarges en grenswaarden doet zich in Nederland voornamelijk voor ten aanzien van zwevende deeltjes (PM_{10}) en stikstofdioxide. Beide stoffen hebben een grootschalig verspreidingspatroon. Dat betekent dat concentraties van de betreffende stoffen zich over grote afstanden verplaatsen. Structurele overschrijding van grenswaarden of overschrijdingsmarges die zijn oorsprong (mede) vindt in het buitenland is dan ook zelden aan één enkel land toe te schrijven. De problematiek doet zich op grotere, Europese, schaal voor. Alleen het treffen van bronmaatregelen op Europese schaal, zal effect hebben op de heersende concentraties. Overleg over vermindering van emissies en diensgevolge de concentraties van stikstofdioxide en fijn stof, vindt dan ook plaats in de EU in het kader van overleg over de Thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

Naast structurele overschrijding van grenswaarden of overschrijdingsmarges, kan incidenteel overschrijding voorkomen van een informatiedrempel of alarmdrempel, die zijn oorsprong vindt in één of meer andere lidstaten. Te denken valt aan episodes van verhoogde luchtverontreiniging (smog) of aan een incident. Omdat het onvoorspelbare situaties betreft, zal afhankelijk van de situatie beoordeeld worden of het in de acute concrete situaties zinvol is in contact te treden met een andere EU-lidstaat. In het kader van de Smogregeling 2001 is erin voorzien dat bij (dreigende) overschrijding van bepaalde waarden instanties in buurlanden worden gewaarschuwd, opdat het buurland over de heersende of op handen zijnde situatie geïnformeerd is. Zo nodig kan dit gevolgd worden door overleg om de acute situatie gezamenlijk het hoofd te bieden. Voorzie-

ningen voor een dergelijke situatie kunnen niet door algemene regels getroffen worden. Maatwerk is alsdan geboden.

5.7 Ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur

Het wetsvoorstel bevat de voorziening dan wel de mogelijkheid dat omtrent enkele aspecten nadere regels worden gesteld bij ministeriële regeling.

Bij ministeriële regeling worden gebieden aangewezen waarvoor het nationale programma nader wordt ingevuld (artikel 5.12, derde lid) en worden regels gesteld over:

- de mededeling die de Commissaris van de Koningin aan het publiek doet bij overschrijding van een alarmdrempel of informatiedrempel (artikel 5.18, tweede lid)
- het treffen van maatregelen om aan de richtwaarden te voldoen (artikel 5.17, tweede lid)
- de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de verplichting opgenomen in artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn om een korte termijn actieplan op te stellen bij dreigende overschrijding van een grenswaarde (artikel 5.18, tweede lid)
- metingen en berekeningen van het kwaliteitsniveau (artikel 5.20)
- het prognosticeren van concentraties en berekenen van effecten van maatregelen op de kwaliteitsniveaus (artikel 5.20) en
- de aanwijzing van agglomeraties en zones (artikel 5.22, eerste lid).

Voor vastlegging van regels omtrent deze aspecten wordt het niveau van de ministeriële regeling adequater geacht dan het niveau van een wet of algemene maatregel van bestuur. De regels zijn technisch en gedetailleerd van aard. Ze zijn voorts naar verwachting eerder aan verandering onderhevig dan de andere regels. Aanpassing van de technische regels kan dan op korte termijn plaatsvinden en zonder dat daarvoor wijziging van de Wm of een algemene maatregel van bestuur nodig is. Eerder werd in het Besluit luchtkwaliteit en het Besluit luchtkwaliteit 2005 voor een vergelijkbare constructie gekozen door onder meer de technische regels over metingen vast te leggen in de Meetregeling luchtkwaliteit, respectievelijk de Meetregeling luchtkwaliteit 2005.

Bij ministeriële regeling kunnen de volgende aspecten geregeld worden:

- het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in beschouwing nemen van stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of voor het milieu in zijn geheel (artikel 5.19, tweede lid van de Wm)
- het buiten beschouwing laten van concentraties van zwevende deeltjes (PM₁₀) veroorzaakt door natuurverschijnselen (artikel 5.19, derde lid van de Wm)
- wijziging (met een tijdelijk karakter) van titel 5.2 van de Wm of bijlage 2 ter uitvoering van een EG-richtlijn betreffende de kwaliteit van de buitenlucht, mits binnen 18 maanden na inwerkingtreding daarvan een wetsvoorstel van gelijke strekking wordt ingediend (artikel 5.8). Hiermee wordt beoogd een voorziening te scheppen voor tijdige implementatie van EG-richtlijnen als dat door middel van de voor implementatie vereiste wijziging van de tekst van titel 5.2, dan wel bijlage 2, naar verwachting niet haalbaar zal zijn
- een onverwijld noodzakelijke aanvulling of wijziging van de in artikel 5.16, tweede lid, van de Wm genoemde artikelen. De betreffende artikelen kunnen bij ministeriële regeling worden aangevuld of gewijzigd, mits binnen 18 maanden na inwerkingtreding daarvan een wetsvoorstel van gelijke strekking wordt ingediend bij de Tweede Kamer
- de toepassing van saldering (artikel 5.16, vijfde lid, van de Wm).

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over:

- diverse aspecten van het nationale programma (artikel 5.15 van de Wm)
- de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen door het aanwijzen van categorieën van gevallen die geacht worden wel of niet «in betekenende mate» bij te dragen aan overschrijding van een grenswaarde (artikel 5.16, vierde lid van de Wm).

Verschillende uitvoeringsaspecten, waartoe behoren de aanwijzing van zones en agglomeraties, metingen en berekeningen van het kwaliteitsniveau alsmede de verslaglegging daarvan en rapportage daaromtrent zijn momenteel geregeld in het Besluit luchtkwaliteit en uitvoeringsregelingen die hun basis vinden in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Na intrekking van het Besluit luchtkwaliteit zijn dit besluit en de daarop gebaseerde regelingen niet langer van kracht. De regelingen zullen voor de betreffende aspecten inhoudelijk en qua systematiek aangepast worden aan het voorstel van wet en (in herziene versie) opnieuw worden vastgesteld. Inwerkingtreding daarvan is voorzien gelijktijdig met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel of zo spoedig mogelijk na dat tijdstip. Dat geldt ook voor een aantal uitvoeringsaspecten waarvoor op dit moment nog geen regels zijn vastgelegd, zoals de aanwijzing van gebieden waarop het nationale programma van toepassing is en de nadere invulling van het begrip «in betekenende mate».

De genoemde uitvoeringsregelingen zullen uiteraard, zoals te doen gebruikelijk, in nauw overleg worden voorbereid met andere ministers die het mede aangaat, alsmede met IPO en VNG.

6. De luchtkwaliteitseisen

In het wetsvoorstel worden luchtkwaliteitseisen vastgelegd als grenswaarden, richtwaarden, plandrempels, alarmdrempels en informatie-drempels. De luchtkwaliteitseisen hebben als functie de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu als geheel. Ze gelden overal in Nederland, met uitzondering van de werkplek (artikel 5.6, tweede lid). Daar is de Arbeidsomstandighedenwet 1998 van toepassing. De luchtkwaliteitseisen zijn met onmiddellijke ingang van kracht, tenzij anders is aangegeven. Ze zijn gericht tot alle bestuursorganen.

6.1 Grenswaarden

Grenswaarden duiden volgens de definitie in artikel 5.7 van de Wm als opgenomen in het wetsvoorstel een kwaliteitsniveau aan dat moet zijn bereikt en vervolgens moet worden instandgehouden. Deze definitie komt inhoudelijk overeen met de definitie van grenswaarde in de EG-richtlijnen luchtkwaliteit: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden.

Grenswaarden duiden aan welke kwaliteit de buitenlucht moet hebben om de mens of het milieu te beschermen tegen onaanvaardbare risico's. Dat houdt ook in dat de luchtkwaliteit op plaatsen waar aan de grenswaarden wordt voldaan, in overeenstemming met die grenswaarden moet blijven. Indien de kwaliteit slechter is dan de grenswaarden aangegeven, zijn maatregelen noodzakelijk waardoor de luchtkwaliteit wel aan de grenswaarden gaat voldoen. Is bij de grenswaarden een termijn vermeld, dan dient er middels maatregelen voor gezorgd te worden dat de luchtkwaliteit uiterlijk

op de vermelde datum de vereiste kwaliteit heeft. Een grenswaarde is een resultaatverplichting. Op een bepaald tijdstip – onmiddellijk of later in de tijd – moet de luchtkwaliteit daar aan voldoen.

De grenswaarden zijn het ambitieniveau van het (nationale en regionale) programma, dat onder meer als toetsingskader fungeert bij de uitoefening van bevoegdheden. De grenswaarden zijn indirect (via het programma) of rechtstreeks (bij het ontbreken van een programma) het toetsingskader bij de uitoefening van bevoegdheden of bij de toepassing van wettelijke voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het gaat om bevoegdheden krachtens, of de toepassing van, artikelen die (limitatief) zijn genoemd in het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid van de Wm. Ook bij bevoegdheden waarvan de gevolgen voor de luchtkwaliteit minder voor de hand liggend zijn maar die wel in de limitatieve lijst van artikel 5.16, tweede lid, zijn opgenomen, dient nagegaan te worden of uitoefening daarvan in betekenende mate zal bijdragen aan overschrijding van een grenswaarde (zie paragraaf 5.3). Om vast te stellen of een besluit «in betekenende mate» een bijdrage levert aan overschrijding van een grenswaarde is in zijn algemeenheid in eerste instantie een globale verkenning van de effecten van een besluit vereist. Wanneer blijkt dat geen effect op de luchtkwaliteit te verwachten is, dan zijn luchtkwaliteits-eisen natuurlijk geen belemmering voor uitoefening van de bevoegdheid. Een voorbeeld zou het verlenen van een uitritvergunning kunnen zijn. Is te verwachten dat een besluit wel van invloed is, dan is grondiger analyse van de situatie nodig.

Het voornemen bestaat bij algemene maatregel van bestuur nadere invulling te geven aan het begrip «in betekenende mate». Dat kan gebeuren door aan te geven wanneer sprake is van het in betekenende mate bijdragen aan een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde of door aan te geven wanneer dat niet het geval is. In de algemene maatregel van bestuur kan, in positieve dan wel negatieve zin, een lijst van activiteiten worden opgenomen die daartoe gerekend moeten worden. Daarmee wordt richting gegeven aan invulling van het programma en aan de toetsing door bestuursorganen bij uitoefening van bevoegdheden.

In het tweede lid van artikel 5.16, is omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid een limitatieve opsomming opgenomen van bevoegdheden en wettelijke voorschriften die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. Het merendeel van deze bevoegdheden werd eerder vermeld in artikel 7, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en in de nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit. Het gaat hierbij zowel om ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele besluiten als om vergunningen voor industriële installaties. Het betreft alle besluiten die direct gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben en daardoor al dan niet «in betekenende mate» kunnen bijdragen aan overschrijding van een grenswaarde.

In het derde lid van artikel 5.16 is een bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling de in dat lid genoemde artikelen te wijzigen of aan te vullen indien een onverwijld voorziening nodig is. Een dergelijke regeling moet binnen anderhalf jaar worden gevolgd door de indiening van een wetsvoorstel van gelijke strekking.

De uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift die in een programma is voorzien, blijft ook na het verstrijken van de periode waarop een programma betrekking heeft, mogelijk (artikel 5.16, zesde lid van de Wm). Hiermee worden problemen bij de (verdere) uitvoering van een project voorkomen, bijvoorbeeld indien een project later in uitvoering wordt genomen dan gedurende de periode waarop een programma betrekking heeft.

Voorts is een bepaling opgenomen waaruit volgt dat vervolgbesluiten en (rechts)handelingen mede onder de uitoefening van bevoegdheid of toepassing als bedoeld in het eerste lid (het eigenlijke projectbesluit) vallen (artikel 5.16, zevende lid van de Wm). Hierdoor wordt voorkomen dat bij de uitvoering van een project binnen de daarvoor gestelde kaders steeds weer getoetst kan of dient te worden of aan artikel 5.16 wordt voldaan.

6.2 Grenswaarden en ruimtelijke besluiten

Het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de voorganger daarvan, het Besluit luchtkwaliteit uit 2001, kennen een vrij strikte koppeling tussen gebruikmaking van (ruimtelijke) besluitvormingsbevoegdheden en de grenswaarden voor luchtkwaliteit die uit de EG-richtlijnen voortvloeien. Onder meer de gevolgen van die koppeling en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State rond luchtkwaliteit hebben geleid tot een maatschappelijke discussie over deze koppeling. Verschillende mogelijkheden van volledige of gedeeltelijke ontkoppeling en de mogelijke consequenties daarvan zijn bezien en zijn uiteengezet in een notitie die gelijktijdig met het indienen van dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze paragraaf bevat een beschouwing over volledige ontkoppeling.

Met het oog op de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting kent Nederland een tweeledige wisselwerking tussen ruimtelijke besluitvorming en milieu. Enerzijds worden alle relevante belangen – waaronder milieubelangen – bij de ruimtelijke besluitvorming betrokken. Deze integraliteit is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening vervat in het begrip «goede ruimtelijke ordening». Daarnaast heeft het milieubeleid externe integratie als uitgangspunt: waar mogelijk vindt geen afzonderlijke beoordeling van milieuaspecten plaats, maar worden deze geïntegreerd in andersoortige besluitvorming die toch al plaatsvindt, waaronder ruimtelijke besluitvorming.

Deze wisselwerking komt ook tot uitdrukking in de in februari 2006 van kracht geworden Nota Ruimte, waarin ontwikkelkracht en basiskwaliteit hand in hand gaan. Kwaliteit is een integraal onderdeel van ontwikkelen. Basiskwaliteit is voor een aantal onderwerpen – waaronder luchtkwaliteit – vastgelegd in (nationale) wet- en regelgeving en in EG-richtlijnen en speelt daarmee een belangrijke rol bij de totstandkoming van ruimtelijke ontwikkelingen. Dat is niet verwonderlijk, want het betreft immers de gezondheid van mensen in een dichtbevolkt land en de kwaliteit van hun leefomgeving. Bestuursorganen, maar ook particuliere partijen vanuit hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid, die ruimtelijke plannen en afwegingen maken, moeten daarbij het kwaliteitsaspect integraal betrekken.

Als zodanig wordt een koppeling tussen ruimtelijke en andersoortige besluitvorming enerzijds en de grenswaarden voor luchtkwaliteit anderzijds niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen. Deze laten zich hierover niet uit: de richtlijnen schrijven alleen voor *dat* een bepaalde luchtkwaliteit gerealiseerd moet worden, niet *hoe* dat moet. Duidelijk is echter dat de beoordelingsruimte van de lidstaten om te bepalen hoe de grenswaarden gehaald moeten worden afneemt naarmate de realisatiedatum van te bereiken grenswaarde dichterbij komt. De beoordelingsruimte is het grootst in de periode voorafgaand aan de realisatiedatum. Komt die termijn dichterbij of is die verstreken en is de luchtkwaliteit niet verbeterd of in overeenstemming met die grenswaarde dan is er geen beoordelingsruimte meer en dienen alle in redelijkheid te treffen maatregelen genomen te worden. In deze situatie bevindt Nederland zich ten aanzien van fijn stof.

Het systeem waarbij Europese richtlijnen in de nationale regelgeving van de lidstaten worden geïmplementeerd, leidt onvermijdelijk tot verschillen in de doorwerking in de verschillende lidstaten. De wetgevingsstelsels, de organisatie van de rechtspraak en de bestuurscultuur van de EU-lidstaten vertonen immers belangrijke verschillen.

In de meeste andere Europese landen is bij de implementatie van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit niet – zoals in Nederland in het Besluit luchtkwaliteit 2005 – een strikte koppeling gelegd met ruimtelijke besluitvorming, maar er is ook geen sprake is van een volledige ont koppeling.

Omdat de EG-richtlijnen zoals gezegd ruimte bieden voor een andere wijze van implementeren dan zoals die tot op heden in de Nederlandse regelgeving gestalte heeft gekregen en regeling bij wet de mogelijkheid biedt een vorm te kiezen die afwijkt van hst. 5 van de Wet milieubeheer, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de koppeling alleen waar nodig te handhaven en bovendien op een andere wijze vorm te geven die ook juridisch houdbaar is: flexibeler en meer «op afstand».

Daartoe beoogt het wetsvoorstel de koppeling tussen enerzijds ruimtelijke en andere besluitvorming en anderzijds grenswaarden voor luchtkwaliteit te beperken tot ruimtelijke of andere projecten die «in betekenende mate» bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek.

Als een project niet of nauwelijks bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek, dan vormt luchtkwaliteit geen belemmering voor besluitvorming over en uitvoering van dit project; dat geldt ook in overschrijdingssituaties. Het project leidt dan immers niet tot een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit en Nederland raakt door dat project niet verder verwijderd van het realiseren van de grenswaarden. Zoals aangegeven in paragraaf 5.3 zal het begrip «in betekenende mate» worden geconcretiseerd in een algemene maatregel van bestuur. Dit mede om te voorkomen dat elk afzonderlijk bestuursorgaan zich geconfronteerd ziet met de vraag hoe dit begrip geïnterpreteerd moet worden en om waar mogelijk vooraf duidelijkheid te bieden. Projecten die niet «in betekenende mate» negatief bijdragen aan de luchtkwaliteit, dienen dan niet meer op het aspect luchtkwaliteit te worden getoetst en zijn daarmee op een verstandige manier ont koppeld.

Daarnaast wordt de koppeling flexibeler gemaakt door de introductie van de programma-aanpak in de artikelen 5.12 en 5.13 van het wetsvoorstel. Het programma maakt het mogelijk vooraf in te spelen op de gevolgen voor luchtkwaliteit van toekomstige projecten die «in betekenende mate» bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek door daar op voorhand in de context van het programma maatregelen tegenover te stellen die niet specifiek met die projecten verbonden hoeven te zijn: afweging en saldering verschuiven van projectniveau naar programmaniveau. Voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit verschuift de toetsing van individuele besluiten daarmee naar het programma: past een project binnen het programma, dan vormt de luchtkwaliteitssituatie voor dat project geen blokkade. Een uitvoeriger beschrijving van het programma is opgenomen in paragraaf 5.2.

Met deze programma-aanpak kunnen maatschappelijk relevante ruimtelijke ontwikkelingen doorgang vinden én wordt tegelijkertijd inzichtelijk gemaakt dat binnen het redelijke een maximale inspanning wordt geleverd om de luchtkwaliteitsproblematiek op te lossen.

Met deze wijze van koppeling wordt het risico voorkomen dat zich kan voordoen bij een stelsel waarin over projecten kan worden beslist los van de inzet van de maatregelen. Die risico's doen zich voor in een situatie waarin maatregelen onvoldoende soelaas bieden en de (dreigende) overschrijding niet wegnemen. Juist in zo'n overschrijdingssituatie is de keuze voor een plan of programma met uitsluitend maatregelen kwetsbaar.

Omdat de huidige EU-richtlijnen geen ruimte bieden om niet te voldoen aan de grenswaarden is Nederland gehouden alle denkbare maatregelen in te zetten om alsnog aan de grenswaarden te voldoen¹. Als bronmaatregelen niet toereikend zijn, is het moeilijk voorstelbaar dat het aspect luchtkwaliteit buiten beschouwing kan worden gelaten bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen die nieuwe bronnen van luchtverontreiniging behelzen of aantrekken. Uit het EG recht volgt immers dat het de lidstaat niet is toegestaan maatregelen te nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengen². Als in een dergelijke situatie regelgeving ontbreekt ten aanzien van de relatie tussen ruimtelijke besluitvorming en de luchtkwaliteits-eisen, bestaat de kans dat de rechter rechtstreeks aan de grenswaarden uit de EG-richtlijnen luchtkwaliteit zal toetsen of prejudiciële vragen zal stellen aan het Europese Hof van Justitie. Prejudiciële vragen kunnen tot forse vertraging leiden voor de nationale rechtspraak en daarmee voor de realisering van projecten waartegen soortgelijke beroepszaken aanhangig zijn gemaakt. Bovendien zal een eventuele negatieve uitspraak van het Hof tot aanpassing van de nationale wetgeving moeten leiden.

6.3 Plandrempels

Plandrempels hebben betrekking op situaties waar de grenswaarde nog niet van kracht is. De plandrempels (in de EG-richtlijnen luchtkwaliteit aangeduid als de grenswaarde plus een overschrijdingsmarge) geven aan bij welk niveau bestuursorganen de luchtverontreiniging planmatig aan moeten pakken. Dat gebeurt door het opstellen en uitvoeren van een plan als middel om stapsgewijs toe te werken naar een luchtkwaliteit die in overeenstemming is met de grenswaarden waaraan uiterlijk op een bepaald moment voldaan moet worden.

Bij overschrijding van grenswaarden die op termijn gaan gelden, kunnen door generiek beleid de concentratieniveaus in de loop van de tijd dalen en zijn specifieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit niet altijd nodig. Daarom is overschrijding van die grenswaarden tot het aangegeven tijdstip nog toegestaan. Zo wordt voorkomen dat maatregelen getroffen moeten worden in situaties waarin de luchtkwaliteit naar verwachting zodanig zal verbeteren dat zonder aanvullende maatregelen binnen de gestelde termijnen aan de grenswaarden voldaan zal worden.

Overschrijding van de grenswaarden die op termijn van kracht worden, kan echter niet ongelimiteerd plaatsvinden. Plandrempels stellen daaraan een grens. Bij overschrijding van een plandrempeel bestaat de verwachting dat het generieke beleid niet zal leiden tot een kwaliteit van de buitenlucht die op termijn in overeenstemming met de grenswaarde is. Bij overschrijding van een plandrempeel, dienen ingevolge artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn, plannen opgesteld en uitgevoerd te worden die erop gericht zijn om op de aangegeven tijdstippen aan de grenswaarden te voldoen. Bij overschrijding van plandrempels voor stikstofdioxide en benzeen zijn burgemeester en wethouders ingevolge artikel 5.9 van het wetsvoorstel gehouden een plan (plandrempeelplan) op te stellen en uit te voeren.

Er zijn vele bronnen van luchtverontreiniging. Daardoor kan de oplossing voor een luchtkwaliteitsknelpunt zelden door het treffen van één enkele maatregel bewerkstelligd worden. Veelal is ook meer dan één bestuursorgaan bij de naleving van de grenswaarden betrokken. Omdat het vaak om ruimtelijk beleid of verkeers- en vervoersbeleid gaat, is de coördinatie van het opstellen en uitvoeren van de betreffende plannen bij de gemeenten neergelegd. Op deze wijze is goede afstemming van de maatregelen verzekerd.

¹ Uitspraak van het Hof van Justitie C-198/97.

² Uitspraak van het Hof van Justitie C-129/96, alsmede het beginsel van gemeenschaps-trouw.

Het is evident dat burgemeester en wethouders bij overschrijding van een plandrempel die door meer bronnen wordt veroorzaakt, waaronder bronnen die niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, moeten kunnen rekenen op de medewerking van andere bestuursorganen bij het zoeken van een oplossing voor de problematiek en het treffen van maatregelen. Wanneer bronnen die onder het beheer van de provincie, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit of een ander bestuursorgaan vallen, van invloed zijn op de betreffende concentraties, zijn de betreffende bestuursorganen, wanneer de gemeente een verzoek daartoe indient, als bevoegd gezag voor die bronnen, gehouden mee te werken aan het plan (artikel 5.9, derde lid). Dat kan inhouden dat zij zich door het treffen van maatregelen inspannen voor de oplossing van de problematiek, voor zover het die bronnen betreft. De bijdrage van de verschillende overheden aan het plan is niet vrijblijvend. In gezamenlijk overleg, waartoe burgemeester en wethouders het initiatief nemen omdat zij de voortrekkers van het plan zijn, dienen de betrokken overheden vast te stellen welke maatregelen zich in de concrete situatie, mede gezien de kosteneffectiviteit, het beste lenen voor de oplossing van de problematiek. Het resultaat wordt vastgelegd in het plan dat ingevolge artikel 5.9 eerste lid, wordt vastgesteld. Daarin wordt tevens gemotiveerd rekenschap gegeven van de maatregelen die al dan niet getroffen worden. De gemeente coördineert de uitvoering van het plan, terwijl de uitvoering van de concrete in het plan vastgelegde maatregelen behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is voor de betreffende bron.

Een plan dat ingevolge artikel 5.9 wordt vastgesteld en uitgevoerd kan een samenstel van maatregelen behelzen dat er in totaliteit toe leidt dat de luchtkwaliteit verbetert en binnen de termijnen aan de grenswaarden voldoet. Daartoe kunnen ook maatregelen behoren die plaatselijk tot een hogere concentratie leiden, maar in het gebied per saldo de luchtkwaliteit verbeteren. Ook maatregelen die tijdelijk een toename van een overschrijding van de grenswaarde tot gevolg hebben kunnen deel uitmaken van een plan, mits aannemelijk gemaakt wordt dat alle maatregelen tezamen op de in de wetgeving aangegeven tijdstippen in het gehele betreffende gebied leiden tot een luchtkwaliteit die in overeenstemming is met de grenswaarden.

Voor een beschrijving van de samenhang tussen het plandrempelplan en andere in het wetsvoorstel opgenomen planvormen, wordt verwezen naar paragraaf 7.

Ingevolge de EG-inspraakrichtlijn is inspraak bij de voorbereiding van het plan verplicht. Voor de regeling daarvan is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing verklaard op de voorbereiding van het plan, als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid. Het betreft uitsluitend de voorbereiding van het plan en heeft verder geen consequenties voor het plan, in de zin dat het plan daardoor een besluit in de zin van de Awb zou zijn.

Wanneer een bestuursorgaan gehouden is meer dan één plan op te stellen, dan wordt, ingevolge de EG-richtlijnen luchtkwaliteit, door dat bestuursorgaan voor de verschillende stoffen één geïntegreerd plan opgesteld en uitgevoerd (artikel 5.11, derde lid).

6.4 Richtwaarden

Richtwaarde wordt in artikel 5.7, gedefinieerd als: een kwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet zijn bereikt en dat, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden instandgehouden. Daarmee wordt aangesloten bij

het begrip richtwaarde dat reeds langer in de Wm wordt gehanteerd (artikel 5.1, derde lid).

Zowel de streefwaarden als de langetermijndoelstellingen uit de derde dochterrichtlijn zijn qua karakter vergelijkbaar met dit begrip richtwaarde. Een streefwaarde is in artikel 2, onder 9, van de derde dochterrichtlijn (ozon) gedefinieerd als een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of het milieu in zijn geheel op lange termijn te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode dient te worden bereikt. Een langetermijndoelstelling wordt in artikel 2, onder 10, van de derde dochterrichtlijn, gedefinieerd als doelstelling die op lange termijn moet worden bereikt, behalve in gevallen waarin dit niet door middel van proportionele maatregelen realiseerbaar is, teneinde een doeltreffende bescherming voor de gezondheid van de mens en voor het milieu te bieden. Zowel de streefwaarde als de langetermijndoelstelling komen nauw overeen met de betekenis van richtwaarde in de Wm. Daarom is er in de Regeling luchtkwaliteit ozon in 2004 voor gekozen beide waarden te implementeren als richtwaarden. In het wetsvoorstel wordt deze lijn doorgetrokken.

Ook de vierde dochterrichtlijn bevat streefwaarden. Aangezien de definitie in deze richtlijn ook zeer nauw aansluit bij de genoemde definitie van richtwaarde, zijn ook de betreffende streefwaarden voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen als richtwaarden geïmplementeerd.

Richtwaarden geven een kwaliteitsniveau van de buitenlucht aan dat zo veel mogelijk gehaald moet worden. Daarom houden bestuursorganen ingevolge artikel 5.17 bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel de toepassing van wettelijke voorschriften die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben, rekening met de richtwaarden.

Voor richtwaarden geldt een inspanningsverplichting om te bewerkstelligen dat de luchtkwaliteit zo veel mogelijk in overeenstemming is met de in de richtwaarden aangegeven kwaliteit van de buitenlucht. Bestuursorganen worden dan ook geacht maatregelen te treffen om zo veel mogelijk aan de richtwaarden te voldoen. Daarbij kunnen ingevolge de derde en vierde dochterrichtlijn overwegingen van kosteneffectiviteit, evenredigheid en proportionaliteit, een rol spelen.

Bij ministeriële regeling kunnen ingevolge het tweede lid van artikel 5.17 regels worden gesteld met betrekking tot maatregelen die getroffen moeten worden om aan de richtwaarden te voldoen.

Op plaatsen waar de luchtkwaliteit aan de richtwaarden voldoet, moet wat redelijkerwijs mogelijk is gedaan worden om die luchtkwaliteit in stand te houden. Wanneer de luchtkwaliteit minder van kwaliteit is dan het niveau dat de richtwaarden aangeven, moet geprobeerd worden daar zo dicht mogelijk bij in de buurt te komen. Bestuursorganen dienen te motiveren hoe ze met de richtwaarden omgaan bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit.

De derde dochterrichtlijn kent voor lidstaten de verplichting bij overschrijding van de richtwaarden voor 2010 een plan op te stellen en uit te voeren gericht op het voldoen aan de richtwaarden in 2010. Deze verplichting geldt niet als de richtwaarden voor 2010 niet door middel van proportionele maatregelen te realiseren zijn. Gezien het karakter van de stof ozon en de (inter)nationale schaal waarop de ozonproblematiek speelt, is deze taak in Nederland aan het rijk toebedeeld (art 5.10). In de praktijk zal aan deze verplichting uitvoering gegeven kunnen worden middels de rapportage waartoe Nederland gehouden is ter uitvoering van de EG-NEC richtlijn.

6.5 Informatiedrempels en alarmdrempels

Een informatiedrempel is ingevolge artikel 5.7 van het wetsvoorstel een kwaliteitsniveau bij het bereiken waarvan het informeren van de bevolking noodzakelijk is, teneinde de risico's voor de gezondheid van bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen ingeval van kortstondige overschrijding van dat kwaliteitsniveau te beperken. Met deze definitie wordt aangesloten bij de definitie van informatiedrempel in de derde dochterrichtlijn: een niveau waarboven kortstondige blootstelling een gezondheidsrisico voor bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen inhoudt, en waarbij geactualiseerde informatie noodzakelijk is.

Onder een alarmdrempel wordt ingevolge artikel 5.7 verstaan, een kwaliteitsniveau bij het bereiken waarvan het waarschuwen van de bevolking noodzakelijk is teneinde de risico's voor de gezondheid van de mens ingeval van een kortstondige overschrijding van dat kwaliteitsniveau te beperken. Deze definitie is in lijn met die in de derde dochterrichtlijn: een niveau, waarboven een kortstondige blootstelling een gezondheidsrisico voor de gehele bevolking inhoudt en bij overschrijding waarvan de lidstaten onmiddellijk maatregelen nemen.

Als een informatiedrempel gedurende korte tijd wordt overschreden, lopen bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen gezondheidsrisico's. Bepaalde bevolkingsgroepen hebben een verhoogd risico op effecten van luchtverontreiniging. Bij bijzonder gevoelige bevolkingsgroepen gaat het om ouderen, zieken, kinderen, Carapatiënten en hartpatiënten. Door vaststelling van een informatiedrempel wordt beoogd de effecten van luchtverontreiniging bij deze bevolkingsgroepen zo veel mogelijk te voorkomen.

Bij kortdurende overschrijding van de alarmdrempel bestaan voor iedereen risico's op effecten op de gezondheid.

Indien een informatiedrempel dreigt te worden overschreden, of wanneer overschrijding een feit is, en wanneer overschrijding van een alarmdrempel plaatsvindt wordt daar door de Commissaris van de Koningin in de provincie zo spoedig mogelijk bekendheid aan gegeven (artikel 5.18, eerste lid). De richtlijnen geven aan (bijlage I, deel III en bijlage II, deel III van de eerste dochterrichtlijn en bijlage II, deel II van de derde dochterrichtlijn) welke informatie daarbij ten minste verschaft moet worden. Gezien de mate van gedetailleerdheid zullen deze voorschriften in een ministeriële regeling worden vastgelegd (op basis van artikel 5.18, tweede lid). Zo nodig kan de Commissaris de berichtgeving vergezeld doen gaan van aanbevelingen voor door de veroorzakers van de luchtverontreiniging te nemen maatregelen. Artikel 48, derde lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, is met het oog daarop van overeenkomstige toepassing verklaard bij overschrijding van de informatiedrempel of alarmdrempel.

In de Smogregeling 2001¹ zijn met gemeenten en provincies, ter uitwerking van de verantwoordelijkheid van de Commissaris van de Koningin, afspraken gemaakt omtrent het informeren van de bevolking. In overleg met IPO en VNG zal bezien worden of en in hoeverre de Smogregeling 2001 aanpassing behoeft mede in verband met het geven van uitvoering aan de derde dochterrichtlijn. Deze regeling is een uitwerking van artikel 5.18, tweede lid, waarin de mogelijkheid is vastgelegd dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de mededeling aan het publiek van overschrijding van een alarmdrempel of informatiedrempel. Daarmee kan tevens uitvoering gegeven worden aan artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn, waarin geregeld is dat de lidstaten plannen opstellen waarin wordt vermeld welke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden om in geval van dreigende overschrijding van grens-

¹ Smogregeling 2001, vastgesteld op 22 juni 2001 in het DUIV (overleg DGM/Unie van Waterschappen/IPO/VNG).

waarden en/of alarmdrempels het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken.

In Nederland zijn de huidige concentraties van zwaveldioxide en stikstofdioxide, stoffen waarvoor alarmdrempels gelden, zodanig, dat de kans op overschrijding minimaal geacht wordt. Mocht zich een dergelijke uitzonderlijke situatie voordoen, dan zal de oorzaak liggen in een ramp of een crisis. Het is niet goed mogelijk voor zo'n onvoorziene situatie van tevoren maatregelen vast te stellen. Daarom is in de Smogregeling 2001 vastgelegd dat in zo'n geval de crisisregeling van toepassing is. Die voorziet in procedurele afspraken. In het uitzonderlijke geval van (dreigende) overschrijding van een alarmdrempel voor zwaveldioxide of stikstofdioxide, zal aan de strekking van artikel 7, derde lid van de kaderrichtlijn gehoor gegeven worden door middel van feitelijk handelen.

De derde dochterrichtlijn (ozon) kent daarnaast in artikel 7 de verplichting om plannen op te stellen waarin wordt vermeld welke specifieke tijdelijke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden in zones waar een risico van overschrijding van de alarmdrempel bestaat, indien er significante mogelijkheden zijn dat risico te verminderen of de duur of ernst van de overschrijding van de alarmdrempel te beperken. Wanneer geconstateerd wordt dat er geen significante mogelijkheden voor de beperking van het risico, de duur of de ernst van een overschrijding in die zones bestaan, zijn de lidstaten ontheven van deze verplichting. Tijdelijke maatregelen ter vermindering van hoge ozonconcentraties zijn niet zinvol in Nederland¹. Zelfs wanneer in het gehele Beneluxgebied en in de Duitse deelstaat Noord-Rijn-Westfalen tijdelijke verkeersbeperkende maatregelen genomen zouden worden, zou dat geen significante invloed hebben op de ozonconcentraties in Nederland. De Europese Commissie is hiervan op de hoogte gesteld en heeft daarvan kennis genomen blijkens weergave van een samenvatting in de Leidraad voor uitvoering van richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon² die de Commissie heeft opgesteld ter uitvoering van artikel 12 van de derde dochterrichtlijn.

7. De planvormen in het wetsvoorstel

7.1 De planvormen in het wetsvoorstel in relatie tot de Europese richtlijnen luchtkwaliteit

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van de verschillende Europese richtlijnen luchtkwaliteit. De verschillende planfiguren die in de richtlijnen worden voorgeschreven zijn in het wetsvoorstel overgenomen. Daaraan zijn het nationale programma en eventuele regionale programma's toegevoegd, als beleidsinstrument voor de niet in de richtlijnen voorziene situatie dat een grenswaarde wordt overschreden, na het moment van in werking treden daarvan.

In deze paragraaf worden de verschillende planfiguren in het wetsvoorstel naast elkaar gezet en wordt toegelicht waar ze hun basis vinden in de richtlijnen en waar sprake is van een nationale invulling van verplichtingen uit de richtlijnen.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 gaan de EG-richtlijnen wat de grenswaarden betreft uit van de volgende systematiek. Grenswaarden worden op een bepaald moment van kracht. Dat tijdstip is per stof verschillend. Totdat de grenswaarden van kracht zijn, krijgen lidstaten de gelegenheid om maatregelen te treffen om aan de grenswaarden te voldoen. Zijn de concentraties in deze voorbereidende fase hoger dan een bepaald percentage van de grenswaarde (de overschrijdingsmarge) dan dienen de lidstaten plannen of programma's op te stellen en uit te voeren die ertoe

¹ Effects of short term abatement scenarios on peak ozone concentrations during summer smog episodes in the Netherlands, augustus 2001.

² Beschikking van de Commissie van 19 maart 2004 (2004/279/EG), Bijlage II.3.

leiden dat op het moment dat de grenswaarde daadwerkelijk van kracht wordt, aan de grenswaarde wordt voldaan (artikel 8, derde lid kader-richtlijn).

Is de grenswaarde eenmaal van kracht geworden, dan komt er in de optiek van de richtlijnen structureel geen overschrijding meer voor. Overschrijding kan hoogstens incidenteel voorkomen. Lidstaten moeten voor het geval overschrijding van een grenswaarde dreigt, voorzieningen treffen in de vorm van het opstellen van actieplannen, waarin staat welke maatregelen op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken (artikel 7, derde lid, kaderrichtlijn).

Voor streefwaarden en langetermijndoelstellingen geldt dat (evenredige, kosteneffectieve) maatregelen genomen moeten worden om de waarden zo veel mogelijk binnen de gegeven termijnen te bereiken. De derde dochterrichtlijn (ozon) kent in dat kader ook een planfiguur. Wordt de in de richtlijn vastgestelde streefwaarde overschreden (artikel 3, derde lid, derde dochterrichtlijn), dan stellen lidstaten een plan of programma op, gericht op het op de genoemde datum door inzet van proportionele maatregelen voldoen aan de streefwaarden.

Alle in de richtlijnen genoemde planvormen (bij hogere concentraties dan de overschrijdingsmarge, bij dreigende overschrijding van grenswaarden en bij overschrijding van streefwaarden) zijn in het wetsvoorstel als zodanig overgenomen, met dien verstande dat de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de verplichting tot het opstellen van actieplannen bij dreigende overschrijding van grenswaarden bij ministeriële regeling wordt uitgewerkt. Dat biedt de mogelijkheid nauw aan te sluiten bij voorzieningen die nodig zijn bij overschrijding van alarmdrempels of informatiedrempels. Ook daarvoor worden bij ministeriële regeling regels gesteld.

Voor de specifieke, in de richtlijnen niet duidelijk benoemde, situatie dat na het van kracht worden van een grenswaarde structureel nog overschrijding van een grenswaarde voorkomt zijn, voortbordurend op de systematiek van de richtlijnen, het nationale programma en eventuele regionale programma's, toegevoegd. Strikt genomen vloeit het opstellen en uitvoeren van deze plannen niet met zoveel woorden uit de richtlijn voort, maar zijn ze een logische invulling van de rechtstreeks uit de richtlijnen voortvloeiende resultaatverplichting om aan de grenswaarden te voldoen.

Met het wetsvoorstel en de verschillende daarin voorgestelde planvormen, worden alle aspecten van de kaderrichtlijn en de vier dochterrichtlijnen volledig in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

Onderstaand zijn de diverse planvormen in de EG-richtlijnen luchtkwaliteit en het wetsvoorstel schematisch per situatie weergegeven.

Overzicht van in Europese richtlijnen gehanteerde planvormen en implementatie daarvan in het wetsvoorstel

Situatie	Verplichting ingevolge EU-richtlijnen	Artikel EU-richtlijnen	Artikel wetsvoorstel
Grenswaarde			
Grenswaarde wordt op termijn van kracht	Bij concentratie hoger dan overschrijdingsmarge plan opstellen en uitvoeren om op bij grenswaarde aangegeven tijdstip aan grenswaarde te voldoen	– 8, 3 KR – 3,1; 4,1; 5,1 eerste dr. – 3,1; 4,1 tweede dr.	– 5.9 en 5.11

Situatie	Verplichting ingevolge EU-richtlijnen	Artikel EU-richtlijnen	Artikel wetsvoorstel
Grenswaarde is van kracht	– Lidstaten nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd, m.i.v. vermelde data	– 7,1 KR – 3,1; 4,1; 5,1; 6,1 eerste dr. 3,1; 4,1 tweede dr.	
	– Actieplan opstellen voor het geval overschrijding van grenswaarden dreigt	– 7.3 KR	– 5.18, 2
Grenswaarde is van kracht en wordt nog structureel overschreden			– 5.12 t/m 5.15
Streefwaarde			
Streefwaarde geldt voor in toekomst gelegen tijdstip	Lidstaten maken bij concentraties hoger dan de streefwaarden een plan om op genoemde datum aan de streefwaarde te voldoen met inzet van proportionele maatregelen	– 3, 3 derde dr	– 5.10 en 5.11

7.2 Samenhang tussen de planvormen in het wetsvoorstel

Op het eerste gezicht lijkt in het wetsvoorstel een oerwoud aan nieuwe plannen te ontstaan. Het tegendeel is waar. De meeste plannen maakten reeds deel uit van het Besluit luchtkwaliteit, het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de Regeling luchtkwaliteit ozon. Alleen het nationale programma en de eventuele regionale programma's zijn in de wetgeving een nieuw element, zij het dat het nationale programma voortbouwt op het nationale luchtkwaliteitsplan. Dit verplichte uit de EG-richtlijnen voortvloeiende plan, was tot dusverre niet wettelijk voorgeschreven, maar werd van rijkswege opgesteld en ter kennis van de Europese Commissie gebracht om aan te geven op welke wijze in Nederland met inzet van alle mogelijke maatregelen door de verschillende bestuursorganen werd toegewerkt naar het voldoen aan de grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide. Het nationale programma en de daaraan gelieerde regionale programma's zijn, als modificatie van het nationaal luchtkwaliteitsplan in het wetsvoorstel opgenomen om recht te doen aan de resultaatverplichting uit de EG-richtlijnen luchtkwaliteit en tevens ruimte te maken voor noodzakelijk geachte ontwikkelingen in Nederland waaraan de richtlijnen niet in de weg staan.

Nog eens samengevat:

er zijn in het wetsvoorstel vier soorten plannen of programma's opgenomen:

- a. kortetermijnactieplannen (artikel 7, derde lid kaderrichtlijn, artikel 5.18, tweede lid, Wm), bedoeld om dreigende overschrijdingen zo veel mogelijk in duur en omvang te beperken;
- b. plandrempelplannen (artikel 8, derde lid kaderrichtlijn, artikel 5.9 Wm), bedoeld om aan een in de toekomst van kracht wordende grenswaarde te voldoen;
- c. programma's van maatregelen (bedoeld voor het alsnog bereiken van een reeds geldende grenswaarde; sluit aan bij opzet richtlijnen hoewel de richtlijnen niet in programma's voor een dergelijke situatie voorzien (artikelen 5.12 en 5.13 Wm);
- d. plan terzake van de richtwaarde voor ozon (artikel 3 derde dochterrichtlijn, artikel 5.10 Wm).

Ad a. De artikel 7 kaderrichtlijn plannen betreffen de korte termijn actieplannen voor situaties waarin reeds aan de grenswaarde wordt voldaan, maar waarin, bijv. als gevolg van een incident of acuut voorval, plotseling sprake is van een dreigende overschrijding van een grenswaarde (of alarmdrempel). In die gevallen moet de lidstaat direct (nood)maatregelen

treffen om de overschrijding of dreigende overschrijding zo spoedig mogelijk ongedaan te maken. Teneinde op een dergelijke situatie voorbereid te zijn, dienen bedoelde actieplannen beschikbaar te zijn. Artikel 5.18 voorziet in bij ministeriële regeling te stellen regels hieromtrent. Dat zal gebeuren in samenhang met regels omtrent situaties van smog, waarin de alarmdrempel of informatiedrempel overschreden kan worden. Net als bij smog moet bij een plotselinge dreiging van overschrijding van een grenswaarde gedacht worden aan specifieke omstandigheden met het karakter van een ramp of crisis. Daarom zal bij wijziging van de Smogregeling 2001, op basis van artikel 5.18 van de Wm, worden vastgelegd dat ook in dergelijke situaties de crisisregeling het kader vormt voor het optreden van de overheid in dergelijke situaties.

Ad b. Bij de artikel 8 kaderrichtlijn plannen gaat het om de zogenoemde plandrempel-plannen. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn, stellen de lidstaten lijsten op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden. Deze «overschrijdingsmarges» zijn in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd als «plandrempels». Ingevolge artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn, treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat in de zones en agglomeraties binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. Momenteel gelden alleen nog plandrempels voor benzeen en stikstofdioxide.

Ad c. De richtlijnen bieden geen duidelijk handvat voor de situatie waarin op de voorgeschreven realisatiedatum nog niet wordt voldaan aan een grenswaarde, zoals met name die voor fijn stof. Zij gaan er van uit dat op die datum wordt voldaan aan de grenswaarde. De hier bedoelde programma's van maatregelen sluiten evenwel goed aan bij doel en strekking van de richtlijnen. In overschrijdingssituaties geldt ingevolge het wetsvoorstel (artikel 5.12) voor aangewezen gebieden de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een programma, gericht op het bereiken van de grenswaarden. In overschrijdingsgebieden die buiten het toepassingsbereik van het nationale programma vallen, geldt voor bestuursorganen de verplichting om aan overschrijding van de grenswaarde een einde te maken met inzet van alle mogelijke redelijke middelen. De verplichting daartoe is opgenomen in artikel 5.13, vijfde lid. Voor dergelijke gebieden kunnen lokale overwegingen aanleiding geven tot het opstellen van een eigen lokaal of regionaal programma waarin maatregelen zijn opgenomen die gericht zijn op het bereiken van de grenswaarden. Het staat bestuursorganen in het betreffende gebied vrij daar gestalte aan te geven. Als richtsnoer voor de inhoud en de invulling van het programma kan het gestelde ten aanzien van het nationale programma dienen.

Ad d. De derde dochterrichtlijn betreffende ozon in de lucht bevat streefwaarden (geïmplementeerd als richtwaarden). Voor zones en agglomeraties waar deze richtwaarden worden overschreden, stellen lidstaten ingevolge artikel 3 van de derde dochterrichtlijn een plan op. Deze planverplichting voor ozon is opgenomen in het voorgestelde artikel 5.10. Omdat het hier gaat om richtwaarden (en niet: grenswaarden), ozonmaatregelen alleen op landelijk niveau effect kunnen hebben en sprake is van een proportionaliteitseis gaat het om een qua aard en opzet afwijkende planfiguur op rijksniveau.

Aangezien de verschillende plannen, verschillende doelen dienen zal in een concrete situatie zonder meer duidelijk zijn welke planverplichting van toepassing is. De mogelijkheid blijft evenwel bestaan dat bepaalde maat-

regelen een plaats vinden in verschillende plannen. Dan kan het om praktische redenen wenselijk zijn de betreffende plannen samen te voegen. Omdat ingevolge de EU richtlijnen rapportage over de diverse plannen afzonderlijk nodig is, dient ook bij samenvoeging van de plannen herkenbaar te blijven met het oog op welke situatie de betreffende maatregelen getroffen worden. Een verplichting tot bundeling van de plannen is niet vastgelegd. Een dergelijke bepaling kan verwarring wekken doordat de plannen op verschillende situaties zien en een verschillend karakter hebben. Door geen koppeling tussen de plannen te leggen blijft het onderscheid duidelijk.

Het plandrempelplan (artikel 5.9) en de programma's van maatregelen (artikel 5.12 en 5.13) vertonen enige gelijkenis, zij het dat de situatie waarin en het doel waarmee ze worden opgesteld verschillend is. Ze liggen in elkaars verlengde. De in een plandrempelplan opgenomen maatregelen zijn gericht zijn op het in de toekomst bereiken van een dan van kracht wordende grenswaarde, door middel van een jaarlijks afnemende overschrijdings-marge tot het moment dat de grenswaarde van kracht wordt. Deze maatregelen lopen als het ware vooruit op de in een programma opgenomen maatregelen. Alleen voor benzeen (2010) en stikstofdioxide (2010) gelden momenteel nog plandrempels en kunnen plandrempel-plannen aan de orde zijn. In de praktijk zal het met name gaan om plandrempelplannen voor stikstofdioxide.

Een programma komt eerst aan de orde indien een grenswaarde op het moment dat deze van kracht wordt niet is bereikt, of een overschrijding dreigt. Het eerste is momenteel met name het geval voor zwevende deeltjes (PM_{10}), het tweede – op beperktere schaal – voor NO_2 . De in een programma op te nemen maatregelen kunnen een voortzetting zijn van de eerdere, in een plandrempelplan opgenomen maatregelen, of nieuwe maatregelen omvatten. De betreffende bestuursorganen zijn wettelijk verplicht deze maatregelen uit te voeren (artikel 5.12, negende lid Wm).

Een groot aantal gemeenten heeft inmiddels een plandrempelplan, gericht op het in 2010 bereiken van de NO_2 -grenswaarde opgesteld. Die plannen zijn voor het merendeel ook gericht op de aanpak van fijn stof. Ook bij het nationale programma ingevolge artikel 5.12 en de regionale programma's zal fijn stof in samenhang met NO_2 aangepakt worden. Bij de gebiedsgerichte invulling van het nationale programma en de voorbereiding van de programma's ex artikel 5.13 kan gebruik gemaakt worden van het werk dat reeds gedaan is bij het opstellen van de plandrempelplannen. In verband met de verplichting ingevolge de EG richtlijnen om de plandrempelplannen en de voortgang in de uitvoering daarvan aan de Europese Commissie te rapporteren, is het van belang dat de inspanningen gericht op het bereiken van de grenswaarde voor NO_2 in de plannen duidelijk herkenbaar is.

Een kortetermijnactieplan betreft geen structurele, maar een incidenteel voorkomende situatie. Het zal voor een deel gericht zijn op het treffen van organisatorische voorzieningen voor het geval zich een noodsituatie mocht voordoen. De maatregelen zullen een korte termijn karakter hebben gericht zijn op het beperken van de omvang van de noodsituatie en de gevolgen daarvan. Daarbij kan ingevolge de kaderrichtlijn gedacht worden aan schorsing van activiteiten die bijdragen tot overschrijding van de grenswaarden, met inbegrip van het gemotoriseerde verkeer. In korte termijn actieplannen zal nauw aansluiting gezocht worden bij voorzieningen die getroffen zijn voor het geval zich een smogsituatie voordoet (Smogregeling 2001 en ter uitwerking daarvan opgestelde smog-draaiboeken).

Het op grond van artikel 5.10 op te stellen plan met betrekking tot de richtwaarden voor ozon betreft evenals het plandrempelplan een in de toekomst liggende waarde. Alleen betreft het in dit geval een na te streven richtwaarde en niet een grenswaarde waaraan nu of in de toekomst voldaan moet worden. De aard van de norm, de planverplichting en de daarin opgenomen maatregelen verschilt derhalve van een grenswaarde en een op het bereiken daarvan gericht plandrempelplan (toekomst) of programma van maatregelen (bestaande overschrijding). Omdat voorts voor ozonmaatregelen krachtens de derde dochterrichtlijn een proportionaliteitseis van toepassing is en nauwelijks effectieve maatregelen op kleinere dan landelijke schaal te realiseren zijn is gekozen voor een aparte planfiguur voor ozon. Gelet op de samenhang tussen het realiseren van de richtwaarden voor ozon en de EG-NEC richtlijn zal, evenals tot dusverre, aan deze verplichting uitvoering gegeven worden door middel van de rapportage in het kader van de NEC-richtlijn.

Met het planstelsel worden in Nederland structuren geschapen waarbinnen al het redelijkerwijs mogelijke gedaan kan worden om de luchtkwaliteit in overeenstemming te brengen met de (op termijn) geldende luchtkwaliteitseisen.

Dat biedt evenwel niet de garantie dat in de praktijk tijdig aan alle verplichtingen van de richtlijnen voldaan kan worden. Het grootschalige verspreidingspatroon van met name fijn stof en stikstofdioxide, maakt Nederland voor een volledige oplossing van de problematiek voor een groot deel afhankelijk van bronmaatregelen die in Europees verband getroffen worden. Tot op heden lijken die voor Nederland niet afdoende te zijn.

Wanneer de verschillende plannen en programma's operationeel zullen zijn, hetgeen medio 2007 naar verwachting het geval zal zijn, bestaat meer inzicht in de te verwachten effecten van de plannen en de daarin voorziene maatregelen. Helderheid omtrent de daadwerkelijke resultaten ontstaat echter pas gedurende en na afloop van de looptijd van de programma's, wanneer de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd worden. Aan de hand van de plannen en programma's zal Nederland in staat zijn om aan de Europese Commissie aan te tonen dat al het redelijkerwijs mogelijke door Nederland wordt gedaan om de grenswaarden (tijdig) te bereiken.

8. De luchtkwaliteitseisen voor de verschillende stoffen

8.1 Inleiding

Bijlage 2, van de Wm, opgenomen in artikel I, onder O, van het wetsvoorstel, bevat de luchtkwaliteitseisen voor de stoffen uit de vier dochterrichtlijnen. Deze luchtkwaliteitseisen zijn ontleend aan de vier dochterrichtlijnen en hebben een zeer technisch karakter. Dat zou ervoor pleiten de normen niet bij wet, maar bij ministeriële regeling vast te stellen. Dat heeft bovendien als voordeel dat deze normen, die aan verandering onderhevig zijn en binnen afzienbare tijd ingevolge een op handen zijnde Europese richtlijn daadwerkelijk aangepast zullen moeten worden, zonder de tijdrovende procedure van een wetswijziging aangepast kunnen worden. Omdat de Tweede Kamer vast houdt aan het verzoek tot wettelijke vastlegging van de normen, zijn de normen opgenomen in de voorgestelde bijlage 2. Wel is in het voorgestelde artikel 5.8 van de Wm een voorziening opgenomen om de normen, vooruitlopend op een wettelijke regeling, tijdelijk bij ministeriële regeling te kunnen wijzigen. Binnen achten maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van die regeling dient een voorstel van wet van gelijke strekking ingediend te worden bij de Tweede Kamer.

Wat de stoffen uit de eerste en tweede dochterrichtlijn betreft – zwavel-dioxide, stikstofdioxide, stikstofdioxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen – zijn de normen gelijk aan die uit het Besluit luchtkwaliteit 2005. De kwaliteitseisen voor ozon zijn ontleend aan de derde dochterrichtlijn en gelijk aan de waarden zoals opgenomen in de Regeling luchtkwaliteit ozon. De kwaliteitseisen voor arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen zijn ontleend aan de vierde dochterrichtlijn. In de volgende paragrafen worden de eisen voor de verschillende stoffen kort toegelicht.

Overzicht luchtkwaliteitseisen

Bijlage 2 Wet milieubeheer	Waarde	Stof	Niveau	Termijn	Opmerkingen
§ 1; 1.1.a	grenswaarde	SO ₂	350 µg/m ³ max. 24 overschrijdingen p.j.		
§ 1; 1.1.b	grenswaarde	SO ₂	125 µg/m ³ max. 3 overschrijdingen p.j.		
§ 1; 1.2.a	grenswaarde	SO ₂	20 µg/m ³ jaargem.		in natuurgebieden, gelegen buiten de directe invloed van bronnen
§ 1; 1.2.b	grenswaarde	SO ₂	20 µg/m ³ winterhalfjaargem.		in natuurgebieden, gelegen buiten de directe invloed van bronnen
§ 1; 1.3.	alarmdrempel	SO ₂	500 µg/m ³ uurgem. gedurende 3 uur		gebied 100 km ²
§ 2; 2.1.1.a	grenswaarde	NO ₂	200 µg/m ³ uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.		
§ 2; 2.1.1.b	grenswaarde	NO ₂	40 µg/m ³ jaargem.	2010	
§ 2; 2.1.2	grenswaarde	NO ₂	200 µg/m ³ uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.	2010	drukke wegen
§ 2; 2.1.3	grenswaarde	NO ₂	290 µg/m ³ uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.		drukke wegen
§ 2; 2.2	plاندrempel	NO ₂	50 µg/m ³ jaargem. 48 µg/m ³ jaargem. 46 µg/m ³ jaargem. 44 µg/m ³ jaargem. 42 µg/m ³ jaargem.	2005 2006 2007 2008 2009	
§ 2; 2.3	plاندrempel	NO ₂	250 µg/m ³ uurgem. 240 µg/m ³ uurgem. 230 µg/m ³ uurgem. 220 µg/m ³ uurgem. 210 µg/m ³ uurgem.	2005 2006 2007 2008 2009	drukke wegen max. 18 overschrijdingen p.j.
§ 2; 2.4	alarmdrempel	NO ₂	400 µg/m ³ uurgem. gedurende 3 uur		gebied 100 km ²
§ 3; 3.1	grenswaarde	NO _x	30 µg/m ³ jaargem.		in natuurgebieden, gelegen buiten de directe invloed van bronnen
§ 4; 4.1.a	grenswaarde	PM ₁₀	40 µg/m ³ jaargem.		

Bijlage 2 Wet milieubeheer	Waarde	Stof	Niveau	Termijn	Opmerkingen
§ 4; 4.1.b	grenswaarde	PM ₁₀	50 µg/m ³ 24 uurgem. max. 35 overschrijdingen p.j.		
§ 5; 5.1	grenswaarde	Lood	0,5 µg/m ³ jaargem.		
§ 6; 6.1	grenswaarde	CO	10 000 µg/m ³ 8-uurgem.		
§ 7; 7.1 a	grenswaarde	benzeen	10 µg/m ³ jaargem.	tot 1.1.2010	
§ 7; 7.1.b	grenswaarde	benzeen	5 µg/m ³ jaargem.	1.1.2010	
§ 7; 7.2	plاندrempel	benzeen	9 µg/m ³ jaargem. 8 µg/m ³ jaargem. 7 µg/m ³ jaargem. 6 µg/m ³ jaargem.	2006 2007 2008 2009	
§ 8; 8.1.a	richtwaarde	ozon	120 µg/m ³ hoogste 8-uurgem. p.d.	2010	overschrijding max. 25 d. p.j. over 3 jaar gemiddeld
§ 8; 8.2.a	richtwaarde	ozon	18 000 (µg/m ³) • uur	2010	AOT 40 1 mei – 31 juli over 5 jaar gemiddeld
§ 8; 8.1.b	richtwaarde	ozon	120 µg/m ³ hoogste 8-uurgem. p.d. p.j.	2020	
§ 8; 8.2.b	richtwaarde	ozon	6 000 (µg/m ³) • uur	2 020	AOT 40 1 mei – 31 juli per jaar
§ 8; 8.3	informatiedrempel	ozon	180 µg/m ³ uurgem.		
§ 8; 8.4	alarmdrempel	ozon	240 µg/m ³ uurgem.		
§ 9.1	richtwaarde	arsen	6 µg/ m ³ jaargem.	2013	
§ 10.1	richtwaarde	cadmium	5 µg/ m ³ jaargem.	2013	
§ 11.1	richtwaarde	nikkel	20 µg/ m ³ jaargem.	2013	
§ 12.1	richtwaarde	benzo(a)pyreen	1 µg/ m ³ jaargem.	2013	

8.2 Zwaveldioxide (bijlage 2, paragraaf 1)

De niveaus van de grenswaarden en de alarmdrempel voor zwaveldioxide zijn identiek aan die van het Besluit luchtkwaliteit 2005. De concentraties liggen in Nederland al geruime tijd onder het niveau van de grenswaarden. Overschrijding in de toekomst van de grenswaarden is niet waarschijnlijk.

De alarmdrempel voor zwaveldioxide wordt in de Smogregeling 2001 gehanteerd als indicator voor een situatie van ernstige smog (winter-smog). De concentratie van zwaveldioxide is in de loop der jaren zodanig afgenomen dat het onwaarschijnlijk is dat de concentratie van zwaveldioxide aanleiding zal geven tot ernstige smog.

De grenswaarde die de bescherming van ecosystemen beoogt, is eveneens aan de eerste dochterrichtlijn ontleend. In EU-kader¹ is de aanbeveling gedaan dat het aan de lidstaten is om te beoordelen of de normen ter bescherming van ecosystemen daadwerkelijk toegepast worden. Het is in voorschrift 1.2 aan de beoordeling van bevoegde bestuursorganen overgelaten of de ecosystemen in een gebied dat aan de omschrijving van de werkingssfeer van de norm voldoet, daadwerkelijk bescherming

¹ CAFE-Working Group on Implementation; Recommendations to support Member States in implementing legislation Nr. 2003/2. Guidance Note on Zones for the protection of ecosystems and vegetation; http://europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/working_groups/ecosystems_vegetation_zones.pdf.

behoeven. In Nederland kunnen provincies het beste beoordelen of toepassing van de normen ter bescherming van ecosystemen zinvol is. Op grond van de criteria voor toepassing van deze norm is het aantal gebieden waar de norm in principe van toepassing kan zijn, zeer beperkt. Het is bovendien zeer onwaarschijnlijk dat de grenswaarde voor zwaveldioxide in die gebieden wordt overschreden. In het jaar 2000 lag de jaargemiddelde SO_2 -concentratie in heel Nederland onder de grenswaarde van 20 mg/m^3 voor de bescherming van ecosystemen.

8.3 Stikstofdioxide (bijlage 2, paragraaf 2)

In dit voorstel van wet zijn voor stikstofdioxide (NO_2) dezelfde luchtkwaliteitseisen opgenomen als eerder in het Besluit luchtkwaliteit 2005. De grenswaarden zullen in 2010, ondanks inzet van alle mogelijke kosten-effectieve maatregelen, niet overal in Nederland gerealiseerd kunnen worden. Dat betreft vooral enkele woonwijken langs drukke snelwegen en wellicht ook delen van binnenstedelijk gebied.

De kans op overschrijding van de alarmdrempel wordt zeer beperkt geacht. Mocht een overschrijding voorkomen, dan is de Smogregeling 2001 van toepassing. Daarin zijn procedurele voorzieningen getroffen om de situatie het hoofd te bieden.

8.4 Stikstofoxiden (bijlage 2, paragraaf 3)

De grenswaarde voor stikstofoxiden (NO_x) ter bescherming van ecosystemen is gelijk aan die in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Voor toepassing van deze norm gelden dezelfde criteria als voor de zwaveldioxidenorm ter bescherming van ecosystemen. Deze grenswaarde van 30 microgram per m^3 werd in 2003 overschreden ten zuiden van de lijn Amsterdam-Nijmegen.

8.5 Zwevende deeltjes (PM_{10}) (bijlage 2, paragraaf 4)

De grenswaarden voor PM_{10} , zijn identiek aan die in het Besluit luchtkwaliteit 2005. De PM_{10} problematiek speelt in een groot deel van Nederland. Het gaat bovendien om een stof met een grootschalig verspreidingspatroon, waardoor de concentraties met lokale maatregelen slechts in beperkte mate te beïnvloeden zijn. Op relatief zwaar belaste locaties in stedelijke gebieden wordt de jaargemiddelde grenswaarde voor fijn stof nog overschreden. De daggemiddelde grenswaarde voor fijn stof wordt in grote delen van Nederland nog overschreden.

Blijkens de definitie van het begrip verontreinigende stof in de kaderrichtlijn (artikel 2) hebben de richtlijnen luchtkwaliteit betrekking op stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel. In het wetsvoorstel is in artikel 5.19, tweede lid, van de Wm bepaald dat bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau van de stoffen waarop de EG-richtlijnen luchtkwaliteit van toepassing zijn, als concentraties van verontreinigende stoffen in beschouwing genomen worden, stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel. In artikel 5.19, tweede lid is woordelijk is aangesloten bij de definitie als opgenomen in de kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn. Er is niet gekozen voor het opnemen van een definitie in het voorgestelde artikel 5.7, met name omdat dat afbreuk zou doen aan de inhoudelijke samenhang met de overige elementen van de regeling voor verontreinigende stoffen van

artikel 5.19 (met name het derde en zesde lid en de ingevolge het vijfde lid bij ministeriële regeling te stellen regels).

Het gaat bij artikel 5.19, tweede lid, bijvoorbeeld om zeezout. Van andere bestanddelen van zwevende deeltjes wordt nog onderzocht in hoeverre genoemde kwalificaties hierop van toepassing zijn.

Bij een ministeriële regeling ingevolge artikel 5.19, vijfde lid, kan de wijze waarop stoffen in beschouwing genomen worden, die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel, worden geregeld. Daarbij kan gedacht worden aan de inhoud van artikel 12, zesde lid, van de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 en de bijbehorende bijlage, waarin voor zeezout is geregeld op welke wijze de meetresultaten worden gecorrigeerd.

In het voorgestelde artikel 5.19, derde lid, is, evenals in het Besluit luchtkwaliteit 2005, ter uitvoering van artikel 5, vierde lid van de eerste dochterrichtlijn bepaald dat concentraties fijn stof die door natuurverschijnselen worden veroorzaakt, bij de vaststelling van de luchtkwaliteit buiten beschouwing blijven. Het zesde lid bepaalt wat onder natuurverschijnselen wordt verstaan. Hierbij is de definitie van natuurverschijnsel uit artikel 2, onder 16, van de eerste dochterrichtlijn, in samenhang met artikel 5, vierde lid van die richtlijn gevolgd. In de definitie zijn niet overgenomen vulkaanuitbarstingen en geothermale activiteiten, aangezien niet in redelijkheid verwacht mag worden dat deze verschijnselen zich in de Nederlandse situatie voordoen. Over toepassing van het buiten beschouwing laten van door natuurverschijnselen veroorzaakte concentraties van fijn stof kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld ingevolge artikel 5.19, vijfde lid.

Ook ten aanzien van dit aspect van het vaststellen van het kwaliteitsniveau van de buitenlucht is omwille van de duidelijkheid en de samenhang met andere aspecten van het vaststellen van concentraties in de buitenlucht, gekozen voor het vastleggen in artikel 5.19. Bij natuurverschijnselen die leiden tot concentraties fijn stof moet gedacht worden aan incidenteel optredende gebeurtenissen, zoals extreme stormen die leiden tot verspreiding van Saharazand in grote delen van Europa.

8.6 Lood (bijlage 2, paragraaf 5)

De grenswaarde voor lood is gelijk aan die in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Deze waarde wordt in Nederland al geruime tijd niet overschreden. Ook voor de toekomst worden geen overschrijdingen verwacht.

8.7 Koolmonoxide (bijlage 2, paragraaf 6)

De grenswaarde voor koolmonoxide is identiek aan de grenswaarde zoals die, ter uitvoering van de tweede dochterrichtlijn, eerder werd vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Deze grenswaarde is sinds 2000 niet meer overschreden in Nederland. Ook op basis van berekeningen van het RIVM¹ wordt verwacht dat de grenswaarden in Nederland in de toekomst niet overschreden zullen worden.

8.8 Benzeen (bijlage 2, paragraaf 7)

De grenswaarden en plandrempels voor benzeen zijn gelijk aan die zoals opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2005. De grenswaarde voor 2010 werd in 2000 al niet meer overschreden. Overschrijding van de plandrempels is dan ook niet waarschijnlijk.

¹ Preliminary assessment of air quality for CO/benzene in the Netherlands, nr. 725601007.

8.9 Ozon (bijlage 2, paragraaf 8)

De richtwaarden voor ozon, alsmede de informatiedrempel en de alarmdrempel, zijn ontleend aan de derde dochterrichtlijn en gelijk aan de waarden zoals vastgesteld in de Regeling luchtkwaliteit ozon. De afgelopen jaren zijn de richtwaarden voor 2010 in Nederland niet meer overschreden. De richtwaarden voor 2020 worden momenteel nog wel overschreden in Nederland (gemiddeld 10 dagen per jaar). Deze concentraties zijn echter, gezien het karakter van ozon, door bestuursorganen afzonderlijk nauwelijks te beïnvloeden.

Zowel de informatiedrempel als de alarmdrempel worden gebruikt in de Smogregeling 2001: de informatiedrempel als waarde waarbij sprake is van matige smog en de alarmdrempel als waarde waarbij sprake is van ernstige smog. In de Smogregeling 2001 zijn voorzieningen getroffen voor het waarschuwen van de bevolking en het geven van gedragsadviezen indien de informatiedrempel of de alarmdrempel wordt overschreden. De Smogregeling zal worden bezien op de noodzaak tot aanpassing in verband met een juiste uitvoering van de derde dochterrichtlijn.

8.10 Arseen (bijlage 2, paragraaf 9)

Voor arseen is ingevolge de vierde dochterrichtlijn een richtwaarde vastgelegd van 6 ng/m^3 , gedefinieerd als het totale gehalte aan arseen in PM_{10} .

De arseen concentraties in Nederland worden vooral bepaald door de grootschalige achtergrond, die in de orde van $0,6 - 1,1 \text{ ng/m}^3$ ligt. In industriegebieden treden nauwelijks verhogingen op¹. De luchtkwaliteit in Nederland voldoet dus ruimschoots aan de richtwaarde.

8.11 Cadmium (bijlage 2, paragraaf 10)

Voor cadmium is ingevolge de vierde dochterrichtlijn een richtwaarde vastgelegd van 5 ng/m^3 , gedefinieerd als het totale gehalte aan cadmium in PM_{10} . Voor cadmium bedraagt het grootschalige achtergrondniveau in Nederland $0,2 - 0,4 \text{ ng/m}^3$. Een lichte verhoging treedt op in het Rijnmondgebied. Een verhoging van 100% is vastgesteld rond één inrichting. Desondanks wordt overal in Nederland aan de richtwaarde voldaan.

8.12 Nikkel (bijlage 2, paragraaf 11)

Voor nikkel is ingevolge de vierde dochterrichtlijn een richtwaarde vastgelegd van 20 ng/m^3 , gedefinieerd als het totale gehalte aan nikkel in PM_{10} . Het achtergrondniveau voor nikkel is in Nederland $2,0 - 2,5 \text{ ng/m}^3$. In het Rijnmondgebied zijn de nikkelconcentraties hoger: $5 - 15 \text{ ng/m}^3$. Het niveau van nikkel ligt dus overal in Nederland onder het niveau van de richtwaarde.

8.13 Benzo(a)pyreen (bijlage 2, paragraaf 12)

Voor benzo(a)pyreen is ingevolge de vierde dochterrichtlijn een richtwaarde vastgelegd van 1 ng/m^3 , gedefinieerd als het totale gehalte aan benzo(a)pyreen in PM_{10} . Het beeld van de concentraties van benzo(a)pyreen in Nederland op basis van modelberekeningen, aangevuld met beperkte meetinspanningen², is als volgt. Het achtergrondniveau is $0,05 - 0,15 \text{ ng/m}^3$. Verhoogde concentraties kunnen verwacht worden rond enkele industriële bronnen en in stedelijke omgeving. In de nabijheid van een specifiek onderzochte inrichting worden de concentraties geschat op $0,2 - 0,5 \text{ ng/m}^3$. Het stedelijke achtergrondniveau bedraagt $0,2 - 0,4 \text{ ng/m}^3$. In straten kunnen concentraties voorkomen rond $0,7 \text{ ng/m}^3$. Modelberekeningen lieten in 1999 zien dat de richtwaarde in straten over-

¹ Assessment of air quality for arsenic, cadmium, mercury and nickel in The Netherlands, RIVM report 729 999 002, december 1999.

² Assessment of air quality for Polycyclic Aromatic Hydrocarbons in the Netherlands, RIVM report 729999001, december 1999.

schreden zou kunnen worden. Dat zou kunnen gaan om totale weglengte van circa 20 km. Metingen die ingevolge de vierde dochterrichtlijn in Nederland verricht zullen worden, zullen moeten uitwijzen of dit inderdaad het geval is. De verwachting bestaat dat ook in straten overal in Nederland aan de richtwaarde voldaan wordt. Het verkeer (dieselroet) is de belangrijkste bron van benzo(a)pyreen. Ten gevolge van het generieke verkeersbeleid zijn de concentraties reeds afgenomen. Deze tendens zal zich naar verwachting verder voortzetten.

9. Uitvoeringsaspecten

De kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de vier dochterrichtlijnen bevatten ook regels over uitvoeringsaspecten als het beoordelen van de luchtkwaliteit met behulp van metingen en berekeningen, verslaglegging, informatievoorziening aan de bevolking en het doen van mededelingen aan het publiek over overschrijding van een informatiedrempel of alarmdrempel. Het gaat daarbij voornamelijk om praktische verplichtingen van de lidstaten. Het gedetailleerde praktische karakter van deze regels maakt dat zij zich minder lenen voor vastlegging bij wet. Implementatie daarvan wordt daarom voorgesteld op het niveau van de ministeriële regeling. Deze uitvoeringsaspecten zullen naar verwachting in de loop der tijd aan verandering onderhevig zijn, gezien het praktische en technische karakter ervan. Implementatie van eventuele wijzigingen kan door wijziging van de betreffende ministeriële regelingen sneller gestalte krijgen dan door wijziging van de wet.

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de volgende aspecten van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit te implementeren bij ministeriële regeling:

- de concrete aanwijzing van gebieden die als agglomeraties en zones gelden voor de toepassing van de regels betreffende metingen en berekeningen van het kwaliteitsniveau van de buitenlucht. Agglomeraties en zones dienen als basis voor het bepalen van de wijze en de intensiteit van de controle van de luchtkwaliteit (artikel 5.22)
- de aanwijzing per agglomeratie en zone van aantallen meetpunten per stof (artikel 5.20)
- de plaatsing van meetpunten (artikel 5.20)
- de wijze van monsterneming (artikel 5.20)
- de gegevens die per meetpunt, per stof door middel van meting vastgesteld moeten worden (artikel 5.20)
- de te hanteren meetmethode per stof (artikel 5.20)
- berekeningen die ter controle van de luchtkwaliteit verricht dienen te worden en de eisen waaraan de berekeningen dienen te voldoen (artikel 5.20)
- de wijze waarop prognoses van de luchtkwaliteit worden gemaakt en effecten van te treffen maatregelen worden berekend (artikel 5.20)
- de wijze van verslaglegging (artikel 5.20)
- de gegevens waarvan verslag gedaan wordt t.b.v. rapportage aan de EU (artikel 5.20)
- de gegevens die in geval van (dreigende) overschrijding van een informatiedrempel of plandrempel aan de bevolking worden gemeld (artikel 5.18), en
- het bij het vaststellen van de luchtkwaliteit beschouwen van concentraties van stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel (artikel 5.19)
- de wijze waarop bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau voor fijn stof, concentraties die door natuurverschijnselen worden veroorzaakt, buiten beschouwing worden gelaten (artikel 5.19).

10. 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. In het overleg kan zo nodig gezamenlijk naar oplossingen gezocht worden voor knelpunten die zich ten aanzien van de luchtkwaliteit voordoen. Ook kan het dienen om problemen te voorkomen door in een vroeg stadium als betrokkenen gezamenlijk te overleggen.

Bij de handhaving van de luchtkwaliteitseisen heeft de VROM inspecteur een belangrijke taak. De inspecteur heeft tot taak toe te zien op de juiste toepassing en naleving van het bepaalde in dit voorstel van wet. Zo kan hij bijvoorbeeld toetsen¹ of de milieuvergunningverlening juist wordt uitgevoerd. In het kader van het gemeentelijk planologisch beleid vervult de inspecteur ook een belangrijke rol aangezien hij in het kader van het vooroverleg ex artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening² kan nagaan of het bepaalde in het voorstel van de wet op de juiste wijze doorwerking heeft gekregen in bestemmingsplannen. Eventueel kan hij bezwaar maken tegen het bestemmingsplan door het indienen van zienswijze bij de gemeenteraad en van bedenkingen bij Gedeputeerde Staten.

De dochterraichtlijnen verplichten lidstaten ertoe sancties vast te stellen op inbreuken op de krachtens de richtlijnen vastgestelde nationale bepalingen. Die sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Het vigerende 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 is van toepassing. Voorts kan gewezen worden 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.

In artikel 5.12, negende lid, is een wettelijke plicht opgenomen tot uitvoering van de maatregelen die in het programma zijn voorzien. Voor overige, niet in het nationaal programma genoemde maatregelen omvat het derde lid van artikel 5.13 een soortgelijke verplichting (door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 5.12, negende lid).

In het voorgestelde artikel 5.23 wordt geregeld dat de Minister van VROM aan gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders een aanwijzing kan geven indien zij niet tijdig voldoen aan de verplichting tot:

- het opstellen en uitvoeren van een plandrempelplan
- het verstrekken van inlichtingen over voorgenomen ontwikkelingen en besluiten in een gebied dat deel uitmaakt van het nationale programma
- de uitvoering van voor het betreffende bestuursorgaan in het programma voorziene maatregelen
- rapportage over de voortgang en het uitvoeren van een nationaal of regionaal programma en de daarin voorziene maatregelen, ontwikkelingen en besluiten en
- rapportage over het vaststellen van de luchtkwaliteit.

De aanwijzing heeft als strekking dat het betreffende bestuursorgaan alsnog aan de genoemde verplichtingen moet voldoen. Daaraan dient binnen een bepaalde tijd gehoor gegeven te worden.

De VROM Inspectie (VI) heeft het wetsvoorstel getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF)³. Eén van de bevin-

¹ Artikel 8.7 van de Wet milieubeheer.

² Artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985, Stb. 2000, 234.

³ Rapportage HUF-beoordeling Wet luchtkwaliteit, 14 oktober 2005.

dingen van de VI was dat het wetsvoorstel een heldere basis ontbeerde voor het afdwingen van naleving van grenswaarden in overschrijdings-situaties, waardoor de mogelijkheden voor de VI om op te treden beperkter leken dan tot dusverre in het kader van het Besluit luchtkwaliteit en het Besluit luchtkwaliteit 2005. Omdat een zelfde rol van de VI bij de handhaving van de regelgeving wordt beoogd als tot dusverre, is mede naar aanleiding van de HUF-toets in het wetsvoorstel in artikel 5.13, vijfde lid, de verplichting opgenomen voor bestuursorganen om, in een gebied dat geen deel uitmaakt van het nationale programma, en waarvoor geen regionaal programma wordt opgesteld, maar waar wel overschrijding van een grenswaarde voorkomt, onverwijld maatregelen te treffen gericht op het bereiken van die grenswaarde in dat gebied. Bestuursorganen zijn ingevolge het vijfde lid van artikel 5.13 gehouden zorg te dragen voor tijdige uitvoering van die maatregelen.

Een beoordeling van de uitvoerbaarheid van de in het wetsontwerp voorgestelde regeling werd nog niet opportuun geacht, omdat de uitvoerbaarheid mede afhankelijk is van de nog op te stellen uitvoeringsregelingen. Bij de beoordeling van de betreffende regelingen zal daar aandacht aan besteed worden, evenals aan de handhaafbaarheid.

11. Financiële aspecten

11.1 Algemeen

De financiële aspecten van het onderhavige wetsvoorstel betreffen, evenals dat voor het Besluit luchtkwaliteit 2005 het geval was, de kosten van het treffen van maatregelen met het oog op het voldoen aan de luchtkwaliteitseisen voor de verschillende luchtverontreinigende stoffen, het vaststellen en uitvoeren van plannen bij overschrijding van een plan-drempel of richtwaarde (artikel 5.9 en 5.10), en de kosten ten behoeve van het beoordelen van de luchtkwaliteit met behulp van metingen en berekeningen. Nieuw zijn de kosten van het opstellen van het programma (art 5.12).

Voor alle bestuurslagen zal sprake zijn van kosten om te voldoen aan de grenswaarden voor zowel stikstofdioxide als voor fijn stof, omdat van alle bestuurslagen, in het kader van het nationale programma gevraagd wordt naar vermogen maatregelen te treffen gericht op het bereiken van de grenswaarden.

De situatie met betrekking tot NO₂ zal in de periode tot aan de uiterste realisatiedatum van de normen (2010) naar verwachting sterk verbeteren als gevolg van het reeds vastgestelde en voorgenomen nationale en internationale bestrijdingsbeleid, maar niet voldoende om overal aan de normen te voldoen. In 2010 zal er naar verwachting voor NO₂ nog sprake zijn van knelpuntsituaties, met name bij snelwegen in de Randstad. Verder wordt de daggemiddelde norm voor fijn stof (van kracht sinds 2005) in grote delen van Nederland overschreden.

Met het binnen bereik brengen van deze normen zullen dan ook omvangrijke inspanningen en kosten gemoeid zijn. Deze kosten zullen veel groter zijn dan ten tijde van het vaststellen van de eerste dochterrichtlijn door de Europese Commissie werd ingeschat.

Hoewel Nederland in EU kader pleit voor aanpassing van de uitvoeringseisen voor de normen voor fijn stof en stikstofdioxide, is Nederland gehouden totdat de EG-richtlijnen zijn gewijzigd, aan de huidige EU-normen te voldoen binnen de daarvoor gestelde termijnen en zullen binnen redelijke grenzen de maximaal mogelijke maatregelen genomen moeten worden om op zoveel mogelijk locaties aan de normen te voldoen.

Dit wetsvoorstel houdt ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2005 een vermindering van de lasten bij de toetsing van concrete projecten in. Dit komt door de verschuiving van toetsing van afzonderlijke projecten aan de grenswaarde naar toetsing aan de programma's ex artikel 5.12 en 5.13 en het achterwege laten van toetsing op gevolgen voor de luchtkwaliteit van projecten die niet «in betekenende mate» bijdragen aan overschrijding van een grenswaarde. Daarnaast leiden ook enkele uit het Besluit luchtkwaliteit 2005 overgenomen elementen, zoals de saldobenadering en het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit alleen in beschouwing nemen van concentraties die door de mens in de lucht worden gebracht en schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens of voor het milieu als geheel, tot vermindering van de kosten van de maatregelen die nodig zijn om de grenswaarden te halen.

Omtrent de financiële dekking van de bestuurslasten die gemoeid waren met de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001, is destijds inzicht geboden in de nota van toelichting bij het betreffende besluit. Blijkens uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was een diepgaander motivering nodig van besluitvorming die gevolgen kon hebben voor de concentraties van fijn stof, dan oorspronkelijk bij de voorbereiding van het besluit noodzakelijk werd geacht. De bestuurslasten ten gevolge van uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 namen dientengevolge toe. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 bracht geen verandering in de taken van mede-overheden en had derhalve ook geen consequenties voor het niveau van de bestuurslasten.

Ten gevolge van het voorstel van wet is, zoals genoemd, sprake van een lastenvermindering ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Door de introductie van het begrip «in betekenende mate» wordt het aantal projecten dat gemotiveerd moet worden aanzienlijk gereduceerd, waardoor de lasten voor lokale overheden aanzienlijk verminderen. Ook het nationaal programma levert een kostenbesparing op voor lokale en regionale overheden, omdat van rijkswege in grote mate wordt voorzien in de kosten van voorbereiding. Qua bestuurslasten treedt derhalve een vermindering op van de kosten. Het niveau van de kosten keert daarmee ten minste terug op het niveau van de bestuurslasten die gemoeid waren met de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001. In de dekking daarvan was voorzien.

Op basis van de huidige gegevens is de verwachting gerechtvaardigd, dat geen lastenverzwaring, maar eerder een lastenverlichting optreedt ten gevolge van dit voorstel van wet. Na de nadere invulling en toepassing van het begrip «in betekenende mate» en de vaststelling van het programma van maatregelen zal beoordeeld worden in hoeverre deze verwachting bewaarheid is geworden. Mocht blijken dat onverhoopt een lastenverzwaring optreedt, dat zal VROM in de dekking van deze extra bestuurslasten ten opzichte van de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2005 voorzien.

Ten aanzien van de verdeling van de kosten voor het treffen maatregelen om lokale knelpunten op te lossen en aan de grenswaarden te voldoen, vormt artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet het uitgangspunt. Ten behoeve van het treffen van maatregelen door de decentrale overheden een bedrag van € 90 miljoen gereserveerd in het kader van het Fonds Economische Structuurversterking. Deze middelen zullen in het kader van het nationaal programma beschikbaar worden gesteld.

11.2 Kosten voor het rijk

Een deel van de kosten van maatregelen om de grenswaarden op zoveel mogelijk locaties te bereiken ligt bij het rijk. Het kabinet heeft in juni en september 2005 besloten tot een groot aantal maatregelen. Deze vloeien niet direct voort uit dit wetsvoorstel, maar dienen wel mede ter realisering

van de hierin opgenomen normen. Voor een overzicht van de maatregelen wordt verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2005 (29 667 en 28 663, nr. 19) en 20 september 2005 (KVI 2005160857). In totaal gaat het om een pakket maatregelen van circa € 900 miljoen in de periode van 2005 tot 2015. Hiervan wordt € 400 miljoen gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking.

Het is niet uitgesloten dat additionele maatregelen gewenst zijn. Het kabinet zal de noodzaak en mogelijkheden daartoe bezien.

Daarnaast is het kabinet voornemens om, indien de Europese Commissie daarmee instemt, roetfilters voor nieuwe voertuigen verplicht te stellen. Verder is een aantal maatregelen nog in onderzoek, zoals een sloopregeling voor oude dieselauto's en benzineauto's zonder katalysator, invoering van een maximumsnelheid van 80 km/u op de ringwegen rond de vier grote steden, en financiële of operationele prikkels voor het gebruik van schonere technieken in de binnenvaart en zeescheepvaart. In het verlengde daarvan zet het kabinet zich internationaal in voor schonere voertuigen en schonere brandstoffen.

11.3 Kosten voor gemeenten en provincies

De in het voorstel van wet opgenomen taken voor gemeenten en provincies zijn in hoofdlijnen gelijk aan die genoemd in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Daarnaast dienen provincies en gemeenten ingevolge artikel 5.12, zevende lid, van dit wetsvoorstel de inlichtingen te geven ten behoeve van het nationale programma als bedoeld in het eerste lid van artikel 5.12.

Gemeenten en provincies hebben in het kader van het nationale programma, een belangrijke verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen om de grenswaarden te bereiken. Voor de financiering van maatregelen in steden is in het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (rijkskader ISV-II 2005–2009) een budget van € 32 mln. opgenomen.

Niet alleen de ISV-gelden, maar ook de bovengenoemde subsidie- en fiscale regelingen betekenen een forse verruiming van de mogelijkheden voor gemeentelijk luchtkwaliteits-beleid. Gemeenten kunnen gebruik maken van de genoemde subsidieregelingen, zoals subsidieregelingen voor schonere vuilniswagens en voor het eigen gemeentelijke wagenpark. Concessieverlenende overheden (met name provincies en Kaderwetgebieden) kunnen gebruik maken van de extra middelen voor schoner busvervoer. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor maatregelen in de sfeer van selectieve toelating van voertuigen in stadscentra (het zgn. milieuzonebeleid) toegenomen, omdat de meerkosten van roetfilters, ook bij achteraf-inbouw, met subsidies zullen worden vergoed.

11.4 Administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Uit het wetsvoorstel vloeien geen kosten voor het bedrijfsleven voort. Het wetsvoorstel leidt dan ook niet tot verhoging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

12. Transponeringstabellen

Transponeringstabel eerste dochterrichtlijn

Artikel(lid) eerste dochterrichtlijn	Besluit luchtkwaliteit 2005 en andere regelgeving	Voorstel van wet
artikel 1	geen implementatie	geen implementatie
artikel 2		
1. lucht, m.u.v. werkplek	– artikel 2, eerste lid	– artikel 5.6, tweede lid
2. verontreinigende stof	– artikel 1 WLV	– artikel 5.7
3. niveau	– indirect in artikel 1 (grenswaarde)	– artikel 5.7 (kwaliteitsniveau)
4. beoordeling	– artikel 1 (beoordelen van de luchtkwaliteit)	– indirect in artikel 5.19, eerste lid
5. grenswaarde	– artikel 1 (grenswaarde) juncto 5.1, derde lid, Wm	– artikel 5.7 (grenswaarde)
6. alarmprempe	– artikel 1 (alarmprempe)	– artikel 5.7 (alarmprempe)
7. overschrijdingsmarge	– artikel 1 (plandrempe)	– artikel 5.7 (plandrempe)
8. zone	– artikel 1 (zone)	– artikel 5.7 (zone)
9. agglomeratie	– artikel 1 (agglomeratie)	– artikel 5.7 (agglomeratie)
10. stikstofoxiden	– artikel 1 (stikstofoxiden)	– artikel 5.7 (stikstofoxiden)
11. PM ₁₀	– artikel 1 (zwevende deeltjes (PM ₁₀))	– artikel 5.7 (zwevende deeltjes (PM ₁₀))
12. PM _{2,5}	– geen implementatie	– geen implementatie
13. bovenste beoordelingsdrempel	– indirect in artikel 25, tweede t/m zesde lid	– indirect in MR op basis van artikel 5.20
14. onderste beoordelingsdrempel	– indirect in artikel 25, zevende lid	– indirect in MR op basis van artikel 5.20
15. natuurverschijnsel	– artikel 1 (natuurverschijnselen)	– artikel 5.19, zesde lid
16. vaste metingen	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 3 (zwaveldioxide)		
– eerste lid, en bijlage I, deel I: grenswaarden	– artikelen 7, 12 en 13	– artikel 5.16 juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 1.1 en 1.2
overschrijdingsmarges	– n.v.t.	– n.v.t.
– tweede lid, en bijlage I, deel II: alarmprempe	– artikelen 11 en 14	– bijlage 2, voorschrift 1.3
– derde lid	– geen implementatie	– geen implementatie
– vierde lid	– n.v.t.	– n.v.t.
artikel 4 (stikstof(di)oxide(n))		
– eerste lid, en bijlage II, deel I: grenswaarden	– artikelen 7, 15 en 19	– artikel 5.16, juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 2.1 en 3.1
overschrijdingsmarges	– artikelen 16 en 17	– artikel 5.9 en bijlage 2, voorschrift 2.2 en 2.3
– tweede lid, en bijlage II, deel II: alarmprempe	– artikelen 11 en 18	– bijlage 2, voorschrift 2.4
artikel 5 zwevende deeltjes (PM ₁₀)		
– eerste lid, en bijlage III,	– artikel 20	– artikel 5.16, juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 4.1
fase1: grenswaarden		
fase 2	– te bezien na evaluatie richtlijn	– te bezien na evaluatie richtlijn
fase 1: ov. marges	– n.v.t.	– n.v.t.
fase 2	– te bezien na evaluatie richtlijn	– te bezien na evaluatie richtlijn
– tweede lid	– geen implementatie	– geen implementatie
– derde lid	– geen implementatie	– geen implementatie
– vierde lid	– artikel 5, tweede lid	– artikel 5.19, derde lid
– vijfde lid	– niet van toepassing	– niet van toepassing
artikel 6 en bijlage IV (lood)		
grenswaarde	– artikel 7 en 21	– artikel 5.16, juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 5.1
overschrijdingsmarge	– n.v.t. (aan de grenswaarde wordt reeds voldaan)	– n.v.t. (aan de grenswaarde wordt reeds voldaan)
artikel 7 (beoordeling I)		
– eerste lid (evaluatie zones en agglomeraties om de vijf jaar)	– artikel 3, tweede en derde lid	– artikel 5.22, tweede lid
– tweede lid (monsterneming) en bijlage VI en VII	– artikel 6 en Meetregeling luchtkwaliteit 2005	– MR op basis van artikel 5.20
– derde lid (andere methoden) en bijlage VI en VIII	– artikel 25, 27 en 29 en Meetregeling luchtkwaliteit 2005	– MR op basis van artikel 5.20
– vierde lid	– niet van toepassing	– niet van toepassing
– vijfde lid (referentiemethoden)	– Meetregeling luchtkwaliteit 2005	– MR op basis van artikel 5.20
– zesde lid (info aan Cie)	– geen implementatie	– geen implementatie
– zevende lid (wijzigingen)	– geen implementatie	– geen implementatie

Artikel(lid) eerste dochterrichtlijn	Besluit luchtkwaliteit 2005 en andere regelgeving	Voorstel van wet
artikel 8 (informerend publiek) – eerste en derde lid – tweede lid – vierde lid	– artikel 11, artikel 5 Besluit EG; artikel 48, derde lid, WLV; uitgewerkt in de Smogregeling 2001 – afspraken teletekst en internet – geen implementatie – geen implementatie	– artikel 5.18, artikel 48, derde lid, WLV; uitgewerkt in de Smogregeling 2001 (nog aan te passen) – afspraken teletekst en internet; contract RIVM (Wet op het RIVM) – geen implementatie – geen implementatie
artikel 9 (intrekkingen en overgangsbepalingen) – eerste lid (SO ₂) – eerste lid, (zwevende deeltjes) – tweede lid (lood) – derde lid (NO ₂) – vierde lid – vijfde lid – zesde en zevende lid	– geen implementatie – geen implementatie – geen implementatie – geen implementatie, met uitzondering van drukke verkeerssituaties: artikel 15, tweede en derde lid – geen implementatie – artikel 25, zesde lid – geen implementatie	– geen implementatie – geen implementatie – geen implementatie – geen implementatie met uitzondering van drukke verkeerssituaties: bijlage 2, voorschrift 2.1, tweede en derde lid – geen implementatie – MR op basis van artikel 5.20 – geen implementatie
artikel 10 (verslaglegging)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 11 (sancties)	– 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 5.23, 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 (uitvoering) – eerste lid – tweede lid	– aanhef – geen implementatie	– aanhef – geen implementatie
artikel 13 en 14 (inwerkingtreding en geadresseerden)	– geen implementatie	– geen implementatie
bijlage I, deel III en bijlage II, deel III (info)	– artikel 11	– MR op basis van artikel 5.18
bijlage V, I, bovenste beoordelingsdrempel II onderste beoordelingsdrempel	– artikel 25, tweede t/m zesde lid – artikel 25, zevende lid	– indirect in MR op basis van artikel 5.20 – idem
bijlage VI (monsterneming) I, a I, b II III	– artikel 6; Meetregeling luchtkwaliteit 2005 – geen implementatie	– MR op basis van artikel 5.20 – geen implementatie
bijlage VII (meetpunten) I II	– Meetregeling luchtkwaliteit 2005	– MR op basis van artikel 5.20
bijlage VIII, (nauwkeurigheidscriteria) I II III	– artikelen 25 tweede t/m zevende lid en 27, eerste tot en met derde lid, 29 vierde en vijfde lid en Meetregeling 2005 – artikel 32, tweede lid – artikel 1, uurgemiddelde -, vierentwintig-uurgemiddelde -, jaargemiddelde -, winterhalfjaargemiddelde concentratie	– MR op basis van artikel 5.20 – MR op basis van artikel 5.20 – artikel 5.7, uurgemiddelde -, vierentwintig-uurgemiddelde, jaargemiddelde -, winterhalfjaargemiddelde concentratie
bijlage IX (referentiemethoden)	– indirect in de artikelen 25, tweede tot en met zevende lid, 27, eerste tot en met derde lid, 29, vierde en vijfde lid en de Meetregeling luchtkwaliteit 2005	– MR op basis van artikel 5.20

Transponeringstabel tweede dochterrichtlijn

Artikel(lid) tweede dochterrichtlijn	Besluit luchtkwaliteit 2005 en andere regelgeving	Voorstel van wet
artikel 1	geen implementatie	geen implementatie
artikel 2 a (bovenste beoordelingsdrempel) b (onderste beoordelingsdrempel) c (vaste metingen)	– indirect in artikel 25, achtste en negende lid – indirect in artikel 25, achtste en negende lid – geen implementatie	– indirect in MR op basis van artikel 5.20 – indirect in MR op basis van artikel 5.20 – geen implementatie
artikel 3 – eerste lid en bijlage I: grenswaarden en overschrijdingsmarges benzeen – tweede lid	– artikelen 7 en 23 – artikelen 9 en 24 – geen implementatie	– artikel 5.16 juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 7.1 – artikel 5.9 en bijlage 2, voorschrift 7.2 – geen implementatie
artikel 4 en bijlage II: grenswaarden en overschrijdingsmarges koolmonoxide	– artikelen 7 en 22 – niet van toepassing na 2004	– artikel 5.16 juncto 5.12 en bijlage 2, voorschrift 6.1 – niet van toepassing na 2004
artikel 5 (beoordeling I _k) – eerste lid: evaluatie zones en agglomeraties beoordelingsdrempels – tweede lid (verwijzing bijlage IV en V) – derde lid en bijlage IV en VI – vierde lid – vijfde lid – zesde lid – zevende lid	– artikel 3, tweede lid – indirect in Meetregeling luchtkwaliteit 2005 – Meetregeling I _k 2005 – Meetregeling I _k 2005, artikel 27, vierde en vijfde lid – niet van toepassing – Meetregeling I _k 2005 – geen implementatie – geen implementatie	– artikel 5.22, tweede lid – indirect in MR op basis van artikel 5.20 – MR op basis van artikel 5.20 – MR op basis artikel 5.20 – niet van toepassing – MR op basis artikel 5.20 – geen implementatie – geen implementatie
artikel 6 (Comité)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 7 – eerste lid (voorlichting publiek) – tweede en derde lid	– afspraken teletekst en internet – geen implementatie	– afspraken teletekst en internet, contract RIVM (Wet op het RIVM); – geen implementatie
artikel 8 (verslag Commissie)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 9 (sancties)	– artikelen 90, 91 en 92 WL _V , artikelen 8.27, 18.7 en 18.11 W _m juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 1a Wet op de economische delicten	– artikel 5.23, artikelen 90, 91 en 92 WL _V , artikelen 8.27, 18.7 en 18.11 W _m juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 1a Wet op de economische delicten
Artikel 10 (uitvoering) – eerste lid, verwijzing naar richtlijn – tweede lid, informeren EU over wetgeving	– aanhef – geen implementatie	– aanhef – geen implementatie
artikel 11 en 12 (inwerkingtreding en bestemming)	– geen implementatie	– geen implementatie
bijlage I (waarden benzeen)	– artikel 23 en 24	bijlage 2, voorschrift 7.1 en 7.2
bijlage II (waarden koolmonoxide)	– artikel 22	– bijlage 2, voorschrift 6.1
bijlage III (bovenste beoordelingsdrempel) (onderste beoordelingsdrempel)	– indirect in artikel 25, achtste en negende lid	– indirect in MR op basis van artikel 5.20
bijlage IV (monsterneming) I II III	– Meetregeling I _k 2005 – Meetregeling I _k 2005 – geen implementatie	– MR op basis van artikel 5.20 – MR op basis van artikel 5.20 – geen implementatie
bijlage V (monsternemingspunten)	Meetregeling I _k 2005	– MR op basis van artikel 5.20

Artikel(lid) tweede dochterrichtlijn	Besluit luchtkwaliteit 2005 en andere regelgeving	Voorstel van wet
bijlage VI, (nauwkeurigheidscriteria) I II III	– artikelen 25, achtste en negende lid en artikel 27, vierde en vijfde lid, 28 – artikel 32 – artikel 1 (acht-uurgemiddelde en jaargemiddelde)	– MR op basis van artikel 5.20 – MR op basis van artikel 5.20 – artikel 5.7, acht-uurgemiddelde en jaargemiddelde concentratie
bijlage VII (referentiemethoden)	– Meetregeling Ik 2005	– MR op basis van artikel 5.20

Transponeringstabel derde dochterrichtlijn

Artikel(lid) derde dochterrichtlijn	Regeling luchtkwaliteit ozon en andere regelgeving	Voorstel van wet
artikel 1	geen implementatie	geen implementatie
artikel 2 1. lucht 2. verontreinigende stof 3. ozonprecursoren 4. niveau 5. beoordeling 6. vaste metingen 7. zone 8. agglomeratie 9. streefwaarde 10. langetermijndoelstelling 11. alarmdrempel 12. informatiedrempel 13. vluchtige organische stoffen	– n.v.t. – n.v.t. – geen implementatie – artikel 1, onder i (indirect) – geen implementatie – paragraaf 3 – artikel 1, onder l. – artikel 1, onder b. – artikel 1, onder i (richtwaarde) – artikel 1, onder i (richtwaarde) – artikel 1, onder c. – artikel 1, onder e. – artikel 1, onder k.	– artikel 5.6, tweede lid – artikel 5.7 – geen implementatie – artikel 5.7 (kwaliteitsniveau) – indirect in artikel 5.19, eerste lid – geen implementatie – artikel 5.7 (zone) – artikel 5.7 (agglomeratie) – artikel 5.7 (richtwaarde) – artikel 5.7 (richtwaarde) – artikel 5.7 (alarmdrempel) – artikel 5.7 (informatiedrempel) – MR op basis van artikel 5.20
artikel 3 – eerste lid en bijlage I: streefwaarden – tweede lid: lijst zones/agglomeraties – derde lid: planverplichting – vierde lid: inhoud plan en beschikbaarstelling	– artikel 2 – preliminary assessment RIVM – artikel 13 – artikel 13, tweede lid, bijlage en WOB	– bijlage 2, voorschrift 8.1, onder a en 8.2, onder a – preliminary assessment RIVM – artikel 5.10 – artikel 5.11 en WOB
artikel 4 – eerste lid en bijlage I: lange termijn doelstellingen – tweede lid: lijst zones/agglomeraties; maatregelen – derde lid: vorderingen EU	– artikel 3 – preliminary assessment RIVM; – artikel 14 – artikel 3	– bijlage 2, voorschrift 8.1, onder b en 8.2, onder b – preliminary assessment RIVM; – artikel 5.17 – bijlage 2, voorschrift 8.1 en 8.2, onder b
artikel 5 (lijst zones en agglomeraties concentraties cf lange termijn doelstellingen)	– preliminary assessment RIVM, artikel 5.1, derde lid, Wm	– preliminary assessment RIVM, artikel 5.7 (richtwaarde)
artikel 6 – eerste lid (informatie) – tweede lid (informatie overschrijding alarm / informatiedrempel) – derde lid (eisen aan informatie)	– teletekst en internet; contract RIVM (Wet op het RIVM); – artikel 15 – geen implementatie	– teletekst en internet; contract RIVM (Wet op het RIVM); – artikel 5.18 en MR op basis van artikel 5.18 – geen implementatie
artikel 7 (korte termijn actieplannen)	– n.v.t.	– MR op basis artikel 5.18, tweede lid.

Artikel(lid) derde dochterrichtlijn	Regeling luchtkwaliteit ozon en andere regelgeving	Voorstel van wet
artikel 8 – eerste lid (int. samenwerking) – tweede lid (int. actieplannen) – derde lid (int. informatie-uitwisseling)	– geen implementatie (EC-CAFE-programma) – idem – RIVM waarschuwt buurlanden (B (Vlaamse Milieu-maatschappij in Erembodegem) en D (Niedersächsisches Landesamt für Ökologie in Hildesheim en het Landesumweltamt in Essen)) – geen implementatie	– geen implementatie (EC-CAFE-programma) – idem – RIVM waarschuwt buurlanden (B (Vlaamse Milieu-maatschappij in Erembodegem) en D (Niedersächsisches Landesamt für Ökologie in Hildesheim en het Landesumweltamt in Essen))
– vierde lid (voortzetting int. samenwerking)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 9 (controle luchtkwaliteit)	– paragraaf 3	– MR op basis van artikel 5.20
artikel 10 (indiening informatie en verslagen)	– geen implementatie (feitelijk handelen Minister van VROM)	– geen implementatie (feitelijk handelen Minister van VROM)
artikel 11 (verslag Eur. Cie)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 12 (leidraad Cie.)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 13 (Comitéprocedure)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 14 (sancties)	– artikelen 8.27, 18.7 en 18.11Wm juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht, artikel 1a Wet op de economische delicten,	– artikel 5.23, artikelen 90, 91 en 92 WLV, artikelen 8.27, 18.7 en 18.11Wm juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht, artikel 1a Wet op de economische delicten
artikel 15 (implementatie)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 16 (intrekking richtlijn 92/72/EEG)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 17 (inwerkingtreding)	– geen implementatie	– geen implementatie
artikel 18 (adressanten)	– geen implementatie	– geen implementatie
Bijlage I (definities, streefwaarden en lange termijn doelstellingen)	– artikelen 2 en 3	– bijlage 2, voorschrift 8.1 en 8.2 en artikel 5.7 (acht-uurgemiddelde concentratie, AOT-40-waarde),
Bijlage II (informatiedrempel en alarmprempel)	– artikelen 4, 5 en 15	– bijlage 2, voorschrift 8.3 en 8.4, MR op basis van artikel 5.18
Bijlage III (te verstrekken informatie en eisen aan berekeningen)	– geen implementatie (feitelijk handelen Minister van VROM) – artikel 12	– geen implementatie (feitelijk handelen Minister van VROM) – MR op basis van artikel 5.20
Bijlage IV (plaatsing meetpunten, monsterneming)	– artikelen 7, 8, 9 en 10	– MR op basis van artikel 5.20
Bijlage V (minimum aantal meetpunten)	– artikelen 7 en 8	– MR op basis van artikel 5.20

Artikel(lid) derde dochterrichtlijn	Regeling luchtkwaliteit ozon en andere regelgeving	Voorstel van wet
Bijlage VI (meting van ozonprecursoren)	– artikel 8, vierde lid	– MR op basis van artikel 5.20
Bijlage VII, (nauwkeurigheidseisen metingen en modelberekeningen)	– artikel 1, onder a, d en j, artikel 11	– MR op basis van artikel 5.20
Bijlage VIII (referentiemethode)	– geen implementatie	– MR op basis van artikel 5.20

Transponeringstabel vierde dochterrichtlijn

Artikel(lid) vierde dochterrichtlijn	Voorstel van wet
artikel 1	geen implementatie
artikel 2 a. streefwaarde b. totale of bulkdepositie c. bovenste beoordelingsdrempel d. onderste beoordelingsdrempel e. vaste metingen f. arseen, cadmium, nikkel, benzo(a)pyreen g. PM ₁₀ h. polycyclische aromatische koolwaterstoffen i. totaal gasvormig kwik	– artikel 5.7 (richtwaarde) – in MR op basis van artikel 5.20 – indirect in MR op basis van artikel 5.20 – indirect in MR op basis van artikel 5.20 – geen implementatie – bijlage 2, voorschrift 9.1, 10.1, 11,1 en 12.1 – artikel 5.7 (zwevende deeltjes (PM ₁₀)) – in MR op basis van artikel 5.20 – in MR op basis van artikel 5.20
artikel 3 eerste lid en bijlage I: streefwaarden tweede lid: lijst zones/agglomeraties derde lid: lijst zones/agglomeraties en maatregelen	– artikel 5.17 en bijlage 2, voorschrift 9.1, 10.1, 11,1 en 12.1 – preliminary assessment RIVM – preliminary assessment RIVM en artikel 5.17
artikel 4 (beoordeling luchtkwaliteit evaluatie zones en agglomeraties)	– artikel 5.19 en 5.20 en MR op basis van artikel 5.20 – artikel 5.22
artikel 5 (te verstrekken informatie aan Commissie)	– geen implementatie (feitelijk handelen Minister van VROM)
artikel 6 (Comité)	– geen implementatie
artikel 7 (informatie aan publiek)	– teletekst en internet; contract RIVM (Wet op het RIVM);
artikel 8, (verslag Commissie)	– geen implementatie
artikel 9 (sancties)	– artikel 5.23, artikelen 90, 91 en 92 WLV, artikelen 8.27, 18.7 en 18.11Wm juncto artikel 5.32 Algemene wet bestuursrecht, artikel 1a Wet op de economische delicten
artikel 10 (implementatie)	– geen implementatie
artikel 11 (inwerkingtreding)	– geen implementatie
artikel 12 (adressaten)	– geen implementatie

Transponeringstabel Kaderrichtlijn

Artikel(lid) kaderrichtlijn	Voorstel van wet
artikel 1	geen implementatie
artikel 2 1. lucht, m.u.v. werkplek 2. verontreinigende stof 3. niveau 4. beoordeling 5. grenswaarde 6. streefwaarde 7. alarmprempe 8. overschrijdingsmarge 9. zone 10. agglomeratie	– artikel 5.6, tweede lid – artikel 5.7 – artikel 5.7 (kwaliteitsniveau) – indirect in artikel 5.19, eerste lid – artikel 5.7 (grenswaarde) – artikel 5.7 (richtwaarde) – artikel 5.7 (alarmprempe) – artikel 5.7 (plandrempe) – artikel 5.7 (zone) – artikel 5.7 (agglomeratie)
artikel 3 (uitvoeringsinstanties) – eerste en tweede streepje – tweede t/m vijfde streepje	– artikel 5.9 (plandrempe), artikel 5.10 en 5.17 (richtwaarden), artikel 5.12, 5.13 en 5.16 (grenswaarden), artikel 5.18 (alarmprempe), artikel 5.14 en 5.20, onder d (rapportage), artikel 5.19 (metingen en berekeningen) – artikel 5.21 en contract RIVM (Wet op het RIVM)
artikel 4 – eerste t/m vijfde lid (vaststellen waarden en beoordeling luchtkwaliteit door Cie / Raad) – zesde en zevende lid (informereren Cie over strengere waarden / of normen voor andere stoffen)	– geen implementatie – geen implementatie, feitelijk handelen lidstaat
artikel 5 (voorafgaande beoordeling luchtkwaliteit)	– geen implementatie, feitelijk handelen door preliminary assessments RIVM
artikel 6 (uitgangspunten beoordeling luchtkwaliteit)	– geen implementatie
artikel 7 – eerste en tweede lid (maatregelen) – derde lid	– artikel 5.12, 5.13 en 5.16 – MR op basis van artikel 5.18, tweede lid, artikel 48 WLV, de Smogregeling 2001 (te herzien)
artikel 8 – eerste en tweede lid (lijsten zones en agglomeraties) – derde lid (eerste alinea) – derde lid (tweede alinea) en bijlage IV – vierde lid – vijfde lid (taak Cie) – zesde lid	– artikel 5.22, derde lid, preliminary assessment RIVM – artikel 5.9 – artikel 5.11, eerste lid, en Wet openbaarheid van bestuur – artikel 5.11, derde lid – geen implementatie – geen implementatie, feitelijk handelen
artikel 9 (lijst zones en agglomeraties / goede luchtkwaliteit in stand houden)	– artikel 5.22, derde lid, preliminary assessment RIVM – artikel 5.16, eerste lid
artikel 10 (maatregelen i.r.t. alarmprempe)	– artikel 5.18, artikel 48 WLV en de Smogregeling 2001 (nog aan te passen)
artikel 11 – eerste lid (informatie en verslagen) – tweede en derde lid (taak Cie)	– geen implementatie, feitelijk handelen – geen implementatie
artikel 12 (Comité)	– geen implementatie
artikel 13 (implementatie)	– geen implementatie
artikel 14 (inwerkingtreding)	– geen implementatie

Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315)
Besluit EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit (Stb. 1998, 271)
Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 2005, 316)
Contract RIVM: in voorbereiding op basis van de Wet op het RIVM (Stb. 1996, 560)
Meetregeling luchtkwaliteit 2005 (Stcrt. 2005, 142)
Smogregeling 2001: vastgesteld in DUIV overleg (DGM – UvW – IPO-VNG)
22 juni 2000, te herzien i.v.m. derde dochtterrichtlijn luchtkwaliteit
Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K 258)
Wm: Wet milieubeheer (Stb. 1979, 442)
WLV: Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1970, 580)
Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703)

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I, onderdeel A

De in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) opgenomen definitie van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit vervalt en wordt, omdat deze alleen voor de bepalingen ten aanzien van luchtkwaliteits-eisen van betekenis is en niet elders in de Wm voorkomt, opgenomen in de definitiebepaling (artikel 5.7) van het voorgestelde hoofdstuk 5, titel 5.2, van die wet.

Artikel I, onderdeel B

Conform de wens van de Tweede Kamer worden de belangrijkste elementen van het Besluit luchtkwaliteit 2001, zoals vervangen door het Besluit luchtkwaliteit 2005, opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Om te voorkomen dat hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer daarbij onevenredig zwaar belast wordt met bepalingen die een in hoge mate technisch karakter hebben, hetgeen afbreuk zou doen aan de toegankelijkheid en leesbaarheid van die wet, wordt voorgesteld de grenswaarden, richtwaarden, plandrempels, informatiedrempels en alarmdrempels op te nemen in een bijlage bij die wet. Op deze wijze wordt de tekst van de Wet milieubeheer zelf niet teveel belast met technisch-inhoudelijke bepalingen zoals die normaliter in uitvoeringsregelingen worden opgenomen, maar vindt wel – conform het verzoek van de Tweede Kamer – implementatie van (de kern van) de betrokken EG-richtlijnen op wettelijk niveau plaats, namelijk in een nieuwe bijlage 2 van de Wm. De huidige bijlage bij de Wm wordt vernummerd tot bijlage 1 (zie onderdeel O). Onderdeel B voorziet in de wetgevingstechnische aanpassing van de artikelen die naar die bijlage verwijzen.

Artikel I, onderdelen C, J en K

Nu ingevolge het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen niet meer opgenomen worden in een besluit op grond van artikel 5.1 (en volgende) van de Wm, maar worden opgenomen in een nieuwe titel 5.2 «luchtkwaliteitseisen» en een daaraan gekoppelde bijlage, bevatten de onderdelen C, J en K de daaruit volgende wetgevingstechnische aanpassingen.

Onderdeel C

Via onderdeel C wordt gewaarborgd dat de luchtkwaliteitseisen, evenals de op artikel 5.1 gebaseerde milieukwaliteitseisen, doorwerken in de provinciale milieubeleidsplannen. Voor wat betreft het nationale milieuprogramma wordt opgemerkt dat dit wetsvoorstel niet voorziet in een wijziging van artikel 4.7 van de Wm en

van de daarin opgenomen bepaling die voorziet in een programma voor de vaststelling en herziening van milieukwaliteitseisen. De vaststelling en herziening van luchtkwaliteitseisen wordt immers hoofdzakelijk op Europees en internationaal niveau bepaald en vormt in zoverre geen onderdeel van het nationale milieuprogramma. Opname van een onderdeel vaststelling en herziening van luchtkwaliteitseisen in het nationale milieuprogramma is daarom niet zinvol.

Onderdeel J, subonderdeel 1

Artikel 8.8 van de Wm kent de verplichting voor het bevoegd gezag om bij de beslissing op een vergunningaanvraag in ieder geval rekening te houden met richtwaarden, voor zover de verplichting tot het rekening houden daarmee is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2. Nu voor luchtkwaliteitseisen een aparte titel in hoofdstuk 5 wordt opgenomen, is de verplichting tot het rekening houden met richtwaarden ten aanzien van de luchtkwaliteit in het kader van dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 5.17. Subonderdeel 1 van onderdeel J voorziet in verband hiermee in een wijziging van artikel 8.8, tweede lid. Deze houdt in dat in onderdeel c van dat lid na «artikel 5.2» wordt toegevoegd: of artikel 5.17.

Onderdeel J, subonderdeel 2

Ingevolge dit subonderdeel wordt in artikel 8.8, derde lid, van de Wm, ook verwezen naar het voorgestelde artikel 5.16 van de Wm. Daaruit volgt een verplichting tot het in acht nemen van de betreffende grenswaarden, voor zover die verplichting is vastgelegd in of krachtens artikel 5.16. Het gaat hier om de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften als bedoeld in het eerste lid juncto het tweede lid van dat artikel. Door in artikel 8.8, derde lid, te verwijzen naar artikel 5.16 wordt verduidelijkt dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag de grenswaarden in acht moet nemen overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.16. Dit houdt het volgende in. Voor zover een project is opgenomen in het nationaal programma, bedoeld in artikel 5.12, of een programma als bedoeld in artikel 5.13, vindt bij de beslissing op de aanvraag geen directe toetsing aan de grenswaarden plaats (artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a). Ook in gevallen waarin een project niet in betekenende mate bijdraagt aan een overschrijding vindt geen directe toetsing aan de grenswaarden plaats (de gesommeerde effecten van die projecten zijn immers verdisconteerd in de autonome ontwikkeling, bedoeld in artikel 5.12, derde lid, onder a, en de referentiesituatie voor het bepalen van de effecten van generieke maatregelen, bedoeld in het tweede lid van dat artikel). Alleen bij de gevallen, bedoeld onder c, die noch in het NSL zijn opgenomen, noch gelden als «niet in betekenende mate», vindt een directe toetsing aan de grenswaarden plaats in het kader van het regime voor projectspecifieke saldering volgens welke deze projecten doorgang kunnen vinden.

Onderdeel K

Onderdeel K voorziet in een aanpassing van artikel 8.40 van de Wm, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat bij de voorbereiding en vaststelling van een in dat artikel bedoelde algemene maatregel van bestuur ook de luchtkwaliteitseisen van bijlage 2 worden betrokken. Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 heeft betrekking op (niet-vergunningplichtige) inrichtingen waarvan de emissies van invloed kunnen zijn op de luchtkwaliteit. In het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid, is artikel 8.40 van de Wm daarom genoemd als een van de artikelen, waarvan de toepassing plaatsvindt op de in artikel 5.16 bepaalde wijze. Om dezelfde reden wordt ook artikel 8.44 van de Wm genoemd in het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid (die bepaling betreft regels voor vergunningplichtige inrichtingen). Dit is verder van belang met het oog op

de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om nadere eisen te stellen in het kader van luchtkwaliteit (artikel 8.44, vijfde lid).

Artikel I, onderdelen D tot en met H

In verband met de noodzakelijke implementatie van de EG-richtlijnen ten aanzien van luchtkwaliteit op het niveau van een wet is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij hoofdstuk 5 (Milieukwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer.

In verband hiermee wordt via onderdeel D een nieuwe titel 5.1 (Algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen) geïntroduceerd in hoofdstuk 5 van de Wm. Deze titel omvat de reeds bestaande artikelen 5.1 tot en met 5.5 inzake milieukwaliteitseisen, waarop ook het huidige Besluit luchtkwaliteit 2005 is gebaseerd. Nu in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld een aparte titel 5.2 te introduceren met bepalingen die uitsluitend gelden ten aanzien van de luchtkwaliteit, kunnen de verwijzingen naar de kader-richtlijn luchtkwaliteit in hoofdstuk 5, titel 5.1, van de Wm, vervallen (onderdelen E, F, G en H).

Artikel I, onderdeel I

Na titel 5.1 met algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteits-eisen wordt met dit wetsvoorstel in hoofdstuk 5 van de Wm een nieuwe titel 5.2 geïntroduceerd die uitsluitend betrekking heeft op luchtkwaliteits-eisen (zie ook het voorgestelde artikel 5.6 van de Wm). Deze nieuwe titel volgt uit de keuze voor het in de Wet milieubeheer opnemen van regels met betrekking tot luchtkwaliteitseisen en de daarop betrekking hebbende plansystematiek, waar dat tot dusver hoofdzakelijk plaatsvond in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.1 van de Wm. Titel 5.2 bevat 19 artikelen; bij die titel hoort een van de Wm deel uitmakende bijlage 2 met de luchtkwaliteitseisen (de normen). Een en ander wordt hierna verder toegelicht.

Artikel 5.6 van de Wm

Om te verduidelijken dat de algemene bepalingen ten aanzien van milieukwaliteitseisen van hoofdstuk 5 van de Wm na inwerkingtreding van de voorgestelde wet niet meer betrekking zullen hebben op de kwaliteit van de buitenlucht, is in het voorgestelde artikel 5.6 bepaald dat, in afwijking van titel 5.1, uitsluitend de in titel 5.2, bijlage 2 en de op titel 5.2 berustende bepalingen gelden ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht. Dit heeft tot gevolg dat indien in de toekomst nationale luchtkwaliteits-eisen opgesteld zouden worden (hetgeen overigens niet verwacht wordt), dit niet meer kan plaatsvinden op basis van artikel 5.1, maar alleen op basis van titel 5.2. Het alternatief zou zijn om de reikwijdte van titel 5.2 te beperken tot regels ter uitvoering van de betreffende EG-richtlijnen inzake luchtkwaliteit, en daarnaast de mogelijkheid te laten bestaan om nationale luchtkwaliteitseisen (op grond van artikel 5.1) te stellen. Zoals eerder opgemerkt wordt echter verwacht dat luchtkwaliteitseisen ook in de toekomst op Europees niveau bepaald zullen worden, waardoor de ruimte voor het stellen van (aanvullende) nationale eisen niet groter zal worden. Bovendien wordt het ontstaan van twee verschillende regimes met luchtkwaliteitseisen (Europese eisen in een wet en nationale eisen in een algemene maatregel van bestuur) niet wenselijk geacht.

Artikel 5.7 van de Wm

De in het voorgestelde artikel 5.7, eerste lid, van de Wm opgenomen definities zijn hoofdzakelijk overgenomen uit het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 2005, 316). Voor een toelichting op deze definities wordt voor

zover nodig verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit. In lijn met de systematiek van artikel 1.1 van de Wm en omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid zijn de begrippen in alfabetische volgorde gerangschikt.

De in het Besluit luchtkwaliteit 2005 voorkomende begrippen «alarmdrempel» en «plandrempel» zijn inhoudelijk niet gewijzigd maar tekstueel enigszins aangepast om ze in overeenstemming te brengen met de definitie van het begrip informatiedrempel. De term informatiedrempel is, evenals het begrip «AOT40-waarde», nieuw in verband met de uitvoering van de derde dochterraichtlijn.

Zie voor een uitgebreide toelichting op de begrippen grenswaarde en richtwaarde het algemene deel van deze toelichting.

Voor de definities van luchtverontreiniging en verontreinigende stoffen geldt dat deze ontleend zijn aan de betrokken EG-richtlijnen en de Wet inzake de luchtverontreiniging.

Artikel 5.8 van de Wm

Nu in dit wetsvoorstel – conform de wens van de Tweede Kamer – luchtkwaliteitseisen en de daarop betrekking hebbende plansystematiek op wettelijk niveau worden geïmplementeerd, heeft dat tot gevolg dat iedere wijziging van een bestaande EG-dochterraichtlijn of totstandkoming van een nieuwe (dochter)richtlijn (waarbij grenswaarden, plandrempels of informatiedrempels worden vastgesteld of gewijzigd of wijzigingen in de systematiek worden aangebracht), een wijziging van hoofdstuk 5, titel 5.2 en, met name in geval van wijziging van de normen, bijlage 2 van de Wm noodzakelijk maakt. Het doorlopen van de totstandkomingsprocedure van een wet kost over het algemeen veel tijd. Het vermoeden bestaat dan ook dat niet altijd tijdig voldaan zal kunnen worden aan de (veelal korte) implementatietermijnen van EG-richtlijnen. Gelet op het streven van de regering om implementatieachterstanden van EG-regelgeving en daaruit voortvloeiende ingebrekestellingen voor Nederland zoveel mogelijk te voorkomen, is dit geen wenselijke situatie.

Het hier voorgestelde artikel 5.8 van de Wm bevat daarom een voorziening om ook in de toekomst zoveel mogelijk tijdig uitvoering te kunnen geven aan gewijzigde of nieuwe EG-dochterraichtlijnen inzake de luchtkwaliteit, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de door de Tweede Kamer uitgesproken voorkeur voor implementatie op het niveau van een wet. Indien dit wenselijk is ter uitvoering van een EG-richtlijn betreffende de kwaliteit van de buitenlucht kan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij tijdelijke ministeriële regeling titel 5.2 of bijlage 2 van de Wm aanvullen of wijzigen. Door tevens te bepalen dat binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van een ministeriële regeling als bedoeld een wetsvoorstel van gelijke strekking wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blijft de parlementaire controle over de wijze waarop Nederland uitvoering geeft aan de betreffende EG-richtlijn gewaarborgd.

Artikelen 5.9 en 5.10 van de Wm

Artikelen 5.9, eerste lid, en 5.10, eerste lid

Overschrijding van een plandrempel leidt tot de verplichting tot het opstellen van een plan als bedoeld in artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn.

In het Besluit luchtkwaliteit 2005 is deze planverplichting voor stikstofdioxide en PM₁₀ (zwevende deeltjes) neergelegd bij burgemeester en wethouders respectievelijk de minister van VROM.

In dit wetsvoorstel wordt, ter uitvoering van de derde dochtterrichtlijn en in lijn met het bepaalde in de Regeling luchtkwaliteit ozon, bepaald dat waar het betreft de overschrijding van de richtwaarden voor ozon, de minister van VROM een plan opstelt en uitvoert (zie het voorgestelde artikel 5.10).

Nu in de toekomst de aan de dochtterrichtlijnen ontleende plandrempels kunnen wijzigen of voor nieuwe verontreinigende stoffen plandrempels kunnen worden vastgesteld, wordt voorgesteld de verplichting voor burgemeester en wethouders tot het opstellen en uitvoeren van een plan te regelen in het voorgestelde artikel 5.9, eerste lid, van de Wm (dit betreft momenteel nog benzeen en NO₂). De planverplichting voor de minister van VROM (momenteel voor ozon) wordt opgenomen in het voorgestelde artikel 5.10, eerste lid, van de Wm. De specifieke gevallen waarin aan de planverplichting gevolg moet worden gegeven (afhankelijk van de situatie: door burgemeester en wethouders dan wel de Minister) wordt geregeld in bijlage 2 (zie paragraaf 13 van die bijlage).

Op deze wijze kan, met gebruikmaking van artikel 5.8 (wijziging van onder meer bijlage 2 bij tijdelijke ministeriële regeling) in voorkomende gevallen op relatief eenvoudige wijze tijdig worden voldaan aan toekomstige gewijzigde of nieuwe EG-planverplichtingen, gevolgd door een wetswijziging van gelijke strekking.

Artikelen 5.9, tweede lid, en 5.10, tweede lid

In deze artikelleden is bepaald dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is op de voorbereiding van een plan als bedoeld in het artikel 5.9, eerste lid, of 5.10, eerste lid. Dit mede ter uitvoering van richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156).

Artikel 5.9, derde lid

Artikel 5.9, derde lid, is ontleend aan artikel 9, vierde lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: Blk 2005). Bij deze plannen geldt dat ook bestuursorganen als gedeputeerde staten, de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat en VROM maar bijvoorbeeld ook waterschappen gehouden zijn een bijdrage te leveren aan het opstellen en uitvoeren van het plan voor zover het bronnen betreft die onder hun beheer vallen, dan wel maatregelen die tot hun bevoegdheid behoren. Omdat daaromtrent in de praktijk onduidelijkheid bestond, is deze taak expliciet in het derde lid opgenomen. Bij de overwegingen van de betreffende bestuursorganen ten aanzien van de te treffen maatregelen kunnen aspecten als doelmatigheid en (kosten)effectiviteit (bij te kiezen maatregelen, instrumenten, (bestuurlijk) schaalniveau e.d.) een rol spelen. De betreffende bestuursorganen dienen in een door burgemeester en wethouders te bevorderen overleg met elkaar een transparante afweging te maken omtrent de mogelijk te treffen maatregelen. Om die reden is in het derde lid tevens de verplichting opgenomen voor de betreffende bestuursorganen om gemotiveerd rekenschap te geven over de al dan niet te treffen maatregelen.

Artikel 5.9, vierde tot en met zevende lid

Artikel 5.9, vierde tot en met zevende lid, bevat voorschriften die erop gericht zijn dat plannen tijdig door burgemeester en wethouders worden ingediend, waardoor gedeputeerde staten op hun beurt zorg kunnen dragen voor het informeren van de minister van VROM over de ingediende plannen en de voortgang en uitvoering daarvan. Dit is noodzakelijk omdat de minister van VROM ingevolge de richtlijnen eenmaal in de drie

jaar schriftelijk moet rapporteren aan de Commissie van de Europese gemeenschappen (hierna: de Commissie) over de voortgang en uitvoering van de plannen.

Artikel 5.9, zesde lid

In het zesde lid is een coördinatieplicht voor burgemeester en wethouders opgenomen ingeval van samenloop met een programma als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.12 of 5.13 van de Wm. Een plan als bedoeld in artikel 5.9 moet met een dergelijk programma in overeenstemming zijn. Een zekere samenloop van maatregelen is mogelijk zolang maar duidelijk zijn welk bestuursorgaan voor welke maatregelen verantwoordelijk is; ook mogen maatregelen niet met elkaar in strijd zijn.

Artikel 5.11 van de Wm

Ingevolge het voorgestelde artikel 5.11 van de Wm bevat een plan als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid, of 5.10, eerste lid, tenminste de gegevens, bedoeld in bijlage IV van de kaderrichtlijn. In beginsel is in geval van wijziging van een EG-richtlijn geen wijziging van reeds vastgestelde plannen vereist, tenzij uit de betreffende richtlijn anders volgt (laatste zinsnede tweede lid). Ter uitvoering van de EG-richtlijnen is de verplichting opgenomen tot het opstellen van één samenhangend plan wanneer een plan voor meer stoffen opgesteld dient te worden (derde lid).

Artikel 5.12 van de Wm

Het hier voorgestelde artikel bevat de verplichting tot het opstellen van een nationaal programma indien een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden en bevat regels voor de inhoud en wijze van totstandkoming van dat programma. Op deze programmatische aanpak en de doorwerking ervan bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften als bedoeld in artikel 5.16 is uitvoerig ingegaan in het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Over de verhouding tussen maatregelen in een plan als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.9 en de maatregelen in een programma als bedoeld in dit artikel, merk ik het volgende op. Een plan dat door het college van burgemeester en wethouders op grond van het voorgestelde artikel 5.9 moet worden opgesteld bij overschrijding van een plandrempel, bevat doorgaans maatregelen om de overschrijding van die drempel ongedaan te maken. Deze maatregelen kunnen desgewenst onderdeel vormen van het in artikel 5.12 bedoelde nationale programma. Hierna volgt een aanvullende toelichting op de afzonderlijke leden van het artikel.

Artikel 5.12, eerste lid

Het programma wordt opgesteld als een (reeds geldende) grenswaarde wordt overschreden of (bijvoorbeeld in geval van nieuwe ontwikkelingen) dreigt te worden overschreden. Na het verstrijken van die periode blijft het programma van kracht. Het programma heeft betrekking op een daarbij aan te geven periode van vijf jaar.

Artikel 5.12, tweede lid

Aan de hand van de effecten als gevolg van de generieke maatregelen, bedoeld in het tweede lid, kan worden bepaald binnen welke gebieden zich nog overschrijdingen zullen voordoen. Voor die gebieden en plaatsen kan een gebiedsgerichte uitwerking conform het derde lid plaatsvinden dan wel moeten maatregelen als bedoeld in artikel 5.13 worden getroffen. Met het woordje «ten minste» wordt verduidelijkt dat de omschrijving van de inhoud van het programma in het tweede en derde lid niet limitatief is. In het programma kunnen ook andere projecten en maatregelen worden

opgenomen, voor al dan niet buiten een krachtens het derde lid aange-
wezen gebied of gebieden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan
projecten die bijdragen aan de ruimtelijke hoofdstructuur.

Artikel 5.12, derde lid

De systematiek voor het aanwijzen van een gebied of gebieden is nog in
ontwikkeling.

Het derde lid omvat de grondslag voor de gebiedsgerichte uitwerking in
het programma voor een krachtens de ministeriële regeling, bedoeld in de
aanhef, aangewezen gebied. Wat de maatregelen betreft kan onderscheid
worden gemaakt tussen maatregelen met een lokaal of regionaal karakter,
bedoeld onder b, en de met een specifiek project samenhangende maatre-
gelen, bedoeld onder d. Voor de generieke dan wel regionale en lokale of
projectmaatregelen geldt dat effecten van op of na 1 januari 2005 inge-
voerde maatregelen mede in aanmerking kunnen worden genomen,
omdat het niet billijk zou zijn vroegtijdig ter verbetering van luchtkwaliteit
ingevoerde maatregelen enkel om die reden buiten beschouwing te
moeten laten (vierde lid, onder b).

In onderdeel e is bepaald dat bij de daar bedoelde omschrijving moet
worden aangegeven hoeveel eerder als gevolg van de maatregelen, reke-
ning houdend met de effecten van de ontwikkelingen en voorgenomen
besluiten in een gebied, een grenswaarde zal worden bereikt dan het
geval zou zijn in de autonome ontwikkeling. De systematiek van het wets-
voorstel is gericht op een versnelling in het bereiken van de grens-
waarden terwijl tegelijkertijd noodzakelijke en urgente ruimtelijke ontwik-
kelingen doorgang kunnen vinden.

Artikel 5.12, vierde lid, onder a

De effecten van de projecten die niet in betekenende mate van invloed zijn
op de luchtkwaliteit (de projecten, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder
b) worden als totaal of gesommeerd effect verdisconteerd in de beschrij-
ving van de autonome ontwikkeling, bedoeld in het tweede lid (referentie-
situatie ter bepaling van het effect van generieke maatregelen) en derde
lid, onder a.

Artikel 5.12, vierde lid, onder b

Bij de effecten van maatregelen kunnen de effecten van maatregelen die
op of na 1 januari 2005 ter verbetering van luchtkwaliteit zijn ingevoerd,
mede in aanmerking worden genomen omdat het als gezegd niet billijk
zou zijn vroegtijdig ingevoerde maatregelen ter verbetering van lucht-
kwaliteit enkel om die reden buiten beschouwing te laten. Het gaat hierbij
om het moment waarop de effecten gaan optreden, dat moment moet op
of na 1 januari 2005 liggen. Het betreffende besluit waaruit de maatregel
voortvloeit kan ook voor die datum zijn genomen.

Artikel 5.12, zesde lid

Het programma kan in (samenhangende) delen worden vastgesteld,
binnen een periode van ten hoogste dertien weken. Het betreft een
termijn van orde waarvan in bijzondere omstandigheden kan worden
afgeweken.

Artikel 5.12, zevende lid

Om te waarborgen dat het programma van maatregelen tijdig tot stand
komt, voorziet het zevende lid in een verplichting voor bestuursorganen
om, op verzoek, binnen een daarbij aangegeven termijn de daarbij
gevraagde gegevens te verschaffen aan de minister van VROM over de
door hen voorgenomen activiteiten en maatregelen. Artikel IV, tweede lid,
omvat een gelijke bepaling voor de situatie waarin het programma voor
de eerste maal wordt opgesteld.

Artikel 5.12, achtste lid

In het achtste lid is bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van het programma. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156).

Artikel 5.12, negende lid

Het negende lid bevat de verplichting voor bestuursorganen om de in het programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk uit te voeren. Met dien verstande dat indien een voorgenomen besluit of een verwachte ontwikkeling – om wat voor reden dan ook – toch niet tot stand komt, de verplichting tot onlosmakelijk met het betreffende besluit of de desbetreffende ontwikkeling samenhangende maatregel(en) dan niet geldt. Als voorbeeld kan daarbij gedacht worden aan het voornemen om een weg aan te leggen of te verbreden, waarbij als een daarmee samenhangende of compenserende maatregel een gebruiksbeperking in de vorm van een snelheidsverlaging is opgenomen in het programma. Indien de weg er niet komt, behoeft de gebruiksbeperking uiteraard ook niet te worden gerealiseerd.

Artikel 5.12, tiende lid

In dit lid is een tweetal wijzigingsgronden voor het programma opgenomen. Uit onderdeel a volgt dat dit in de eerste plaats mogelijk is in geval van discrepanties tussen de in het programma opgenomen gegevens en latere projectgegevens. Uit onderdeel a volgt tevens dat niet in alle gevallen waarin discrepanties optreden tussen de in het programma opgenomen gegevens en latere gegevens van het projectbesluit omtrent de effecten van maatregelen of projecten, wijziging vereist is. Dat is slechts het geval indien die discrepanties ertoe leiden dat naar het oordeel van de minister, in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad, de in het programma opgenomen gegevens in redelijkheid niet meer kunnen worden gehanteerd bij de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste juncto tweede lid. Wat redelijk is in een concreet geval is afhankelijk van de aard van de gegevens, het gewicht ervan bij de onderbouwing van een besluit en de verdere omstandigheden van dat geval. Ook is van belang in hoeverre eventuele minder positieve effecten van bepaalde maatregelen (vooralsnog) worden gecompenseerd door minder of later optredende negatieve effecten van andere projecten dan wel door positieve effecten van andere maatregelen of een eerdere invoering daarvan. In onderdeel b is verduidelijkt dat ook in andere gevallen het programma kan worden gewijzigd. Hierbij kan gedacht worden aan het opnemen van nieuwe maatregelen of projecten, het verwerken van mutaties bij vervanging van projecten of maatregelen als bedoeld in het twaalfde lid of aan het wijzigen van de periode waarop het programma betrekking heeft. Evenmin als tegen een besluit tot vaststelling van het programma wordt tegen een besluit tot wijziging van het programma de mogelijkheid van beroep opengesteld.

Artikel 5.12, elfde lid

De uitvoeringsplicht voor maatregelen blijft van kracht ook na het verstrijken van de periode waarop het programma betrekking heeft, zolang dat nodig is om een grenswaarde te bereiken en daar aan te blijven voldoen. Dit is niet alleen voor eenmalig uit te voeren maatregelen van belang maar met name ook voor duurmaatregelen.

Artikel 5.12, twaalfde, dertiende en veertiende lid

Ter vergroting van de flexibiliteit van het programma is in het twaalfde lid een vervangingsregeling voor maatregelen en projecten of samenhangende combinaties daarvan opgenomen. Voorwaarde is dat een vervanging binnen één gebied speelt, een neutraal of gunstiger effect heeft op de luchtkwaliteit en, mede met het oog op de coördinatie van het programma en de uitvoering daarvan, wordt gemeld aan de minister van VROM. Voorts is voorwaarde dat alle bij de betreffende projecten en maatregelen betrokken bestuursorganen hieraan meewerken en het dus eens zijn over de vervanging. Een vervanging dient te worden onderbouwd met de van toepassing zijnde meet- en rekenvoorschriften. Indien een project samenhangt met bepaalde maatregelen en er verandert iets aan de project- of maatregelkant dient te worden aangegeven hoe die verandering in die samenhang zijn beslag krijgt, welke gevolgen deze binnen die samenhang heeft voor de luchtkwaliteit en op welke wijze een vergelijkbaar of positiever effect op de luchtkwaliteit wordt bereikt. De betrokken bestuursorganen kunnen een gezamenlijke melding doen; ook kan een bestuursorgaan zich daarin laten vertegenwoordigen door een ander bestuursorgaan. De minister dient in te stemmen met de bij een melding aangegeven wijzigingen. Dit gebeurt schriftelijk en uitsluitend indien aan de voorwaarden wordt voldaan. Indien niet binnen zes weken bericht is ontvangen is de instemming van rechtswege verleend. Van de bij een melding aangegeven wijziging of wijzigingen en de daarvoor verleende instemming wordt kennis gegeven overeenkomstig artikel 3:42 van de Awb. De wijzigingen worden verwerkt in geval van een wijziging van het programma. Een besluit tot het al dan niet verlenen van instemming staat niet open voor de mogelijkheid van beroep.

Artikel 5.13 van de Wm

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor bestuursorganen (uitgezonderd bestuursorganen van het Rijk, voor welke artikel 5.12 een plan- en maatregelplicht bevat) om een programma op te stellen voor gebieden waarbinnen op één of meer plaatsen overschrijdingen plaatsvinden of dreigen plaats te vinden en die niet in het programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, zijn opgenomen. Voor zover met het oog op dergelijke overschrijdingen geen programma wordt opgesteld dienen daarvoor de redelijkerwijs mogelijke maatregelen als bedoeld in het vijfde lid te worden getroffen. Uit de richtlijnen volgt immers dat het laten voortbestaan van overschrijdingen niet is toegestaan.

Ook indien, in geval van een dreigende overschrijding door een nieuwe ontwikkeling, de projectspecifieke saldobenadering (artikel 5.16, eerste lid, onder c) geen uitkomst biedt kan er behoefte bestaan om een programma op te stellen, waarbij uiteraard ook dit programma erop gericht moet zijn de grenswaarden te bereiken c.q. te handhaven.

Om te voorkomen dat een facultatief programma het krachtens artikel 5.12 vastgestelde programma doorkruist, wordt in het tweede lid bepaald dat bestuursorganen, indien zij een facultatief programma opstellen, zij het krachtens artikel 5.12, eerste lid, vastgestelde programma in acht nemen.

Artikel 5.14 van de Wm

De in dit artikel opgenomen rapportageplicht is vereist om de Minister in staat te stellen te voldoen aan diens rapportageplicht aan de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de richtlijnen. Aan de hand van deze rapportages vindt tevens monitoring plaats van de uitvoering van het nationaal programma en de effecten daarvan. Indien daartoe aanleiding bestaat kan dit leiden tot wijziging van het nationaal programma en van de daarin opgenomen maatregelen en projecten (zie artikel 5.12, tiende lid, onder a).

Artikel 5.15 van de Wm

Het hier voorgestelde artikel biedt de basis voor het stellen van nadere regels ten behoeve van de (uitwerking van) de op grond van artikel 5.12 respectievelijk 5.13 vast te stellen programma's.

Artikel 5.16 van de Wm

Zie voor een algemene toelichting op dit artikel het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Hierna volgt een toelichting per afzonderlijk lid.

Artikel 5.16, eerste lid

Het eerste lid biedt een kader voor de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift met gevolgen voor de luchtkwaliteit (op de overigens in dit artikel geregelde wijze).

Onder b zijn genoemd de projecten die niet in betekenende mate bijdragen, dat wil zeggen projecten met een beperkt effect die qua bijdrage onder de daarvoor bij algemene van maatregel van bestuur te stellen grenzen blijven. Bij deze projecten vindt geen directe toetsing aan de grenswaarden plaats. De effecten van deze projecten worden verdisconteerd in de autonome ontwikkeling, bedoeld in artikel 5.12, tweede lid (referentiesituatie voor bepalen effect generieke maatregelen) of derde lid, onder a. De effecten van onlosmakelijk met deze projecten verbonden maatregelen kunnen conform de salderingsregels van het vijfde lid in aftrek worden gebracht op de effecten van dat project als zodanig. Projecten die de toets van artikel 5.16, eerste lid, onder b, niet passeren vallen hetzij onder de vigeur van het nationaal programma (onderdeel a) dan wel onder de regeling voor projectspecifieke saldering, bedoeld onder c. De laatste vormt een voortzetting van de in artikel 7 van het Blk 2005 opgenomen regeling. Uit de formulering van het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, van de Wm («uit te oefenen bevoegdheid respectievelijk toe te passen wettelijk voorschrift») volgt voorts dat de voorgestelde wet niet van toepassing is op de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet heeft plaatsgehad. Zie ook het voorgestelde artikel V, dat met het oog hierop een overgangsregeling bevat waardoor de wet niet van toepassing is op voor de inwerkingtreding met toepassing van artikel 7 van het Blk 2005 vastgestelde besluiten of ontwerpbesluiten (noch op ter uitvoering daarvan strekkende vervolgbesluiten, andere rechtshandelingen of feitelijke handelingen).

Artikel 5.16, tweede lid

In het tweede lid worden de artikelen genoemd waarvan de uitoefening van de daarin opgenomen bevoegdheid of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit. Het betreft een limitatieve opsomming. Reden daarvoor is gelegen in de rechtszekerheid en het belang van houvast bij de uitvoering en handhaving. Voor een toelichting op dit onderdeel wordt eveneens verwezen naar paragraaf 6.1 van het algemene deel van de toelichting. In het derde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling artikelen toe te voegen of te wijzigen indien een onverwijld voorziening nodig is en niet gewacht kan worden op de reguliere wetswijziging.

Artikel 5.16, vierde lid

Het begrip «in betekenende mate» kan kwantitatief of kwalitatief worden geoperationaliseerd in een algemene maatregel van bestuur (vierde lid). De toevoeging «al dan niet» geeft de Kroon de mogelijkheid om zowel een positieve als een negatieve lijst op te stellen, dat wil zeggen categorieën

van gevallen aan te wijzen die wél «in betekende mate bijdragen» alsook categorieën van gevallen waarbij dat niet het geval is.

Artikel 5.16, vijfde lid

In dit lid zijn beperkingen voor de projectspecifieke saldering opgenomen, waarbij is aangesloten bij de beperkingen als opgenomen in de Regeling saldering luchtkwaliteit, waarnaar korthedshalve zij verwezen. De criteria zullen in eerste instantie onder de vigeur van die regeling worden toegepast en verder worden ontwikkeld.

Artikel 5.16, zesde lid

Het verstrijken van de periode waarop het nationaal programma betrekking heeft, heeft geen gevolgen voor de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a.

Deze kunnen op de in dat lid bepaalde wijze doorgang vinden ook na het verstrijken van die periode.

Artikel 5.16, zevende lid

De hier voorgestelde bepaling strekt ertoe te voorkomen dat ieder vervolgsbesluit, uitvoeringsbesluit of (rechts)handeling ter uitvoering van een project waarop de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift overeenkomstig het eerste lid betrekking heeft, steeds opnieuw aan het eerste lid (en het programma als bedoeld in artikel 5.12, in geval van daarin opgenomen projecten) dient te worden getoetst. Dit is ondoelmatig, leidt tot onnodige vertragingen in de uitvoering van die projecten en tot een onnodige belasting van de rechterlijke macht. De eerste toetsing omvat daarom mede de vervolgsbesluiten en handelingen. Als complement van deze bepaling is in het voorgestelde artikel 20.2a van de Wm (zie artikel I, onder M) samengevat bepaald dat tegen deze vervolgsbesluiten en (vervolg)rechtshandelingen in rechterlijke procedures geen gronden of grieven kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op de gevolgen voor de luchtkwaliteit en die eerder aan de orde zijn gekomen of hadden kunnen komen. Hierbij is aangesloten op artikel 25c van de Tracéwet.

Artikel 5.17 van de Wm

Nu voor luchtkwaliteitseisen een aparte titel in hoofdstuk 5 wordt opgenomen, wordt voorgesteld om de verplichting tot het rekening houden met richtwaarden ten aanzien van de luchtkwaliteit op te nemen in artikel 5.17 van de Wm.

Artikel 5.18 van de Wm

Zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds is aangegeven zullen met de intrekking van het Besluit luchtkwaliteit 2005 ook het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit en het Besluit uitvoering EG-ozonrichtlijn worden ingetrokken. Deze twee laatstgenoemde besluiten bevatten artikelen met betrekking tot informatieverstrekking door de commissaris van de Koningin aan de bevolking ingeval van overschrijding van een alarmdrempel. De bedoelde bepalingen (artikel 5 respectievelijk artikel 6 van genoemde besluiten) zijn gebaseerd op artikel 53 juncto artikel 48 van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Op grond van de derde dochterrichtlijn geldt eveneens een informatieverplichting richting bevolking bij overschrijding van een informatiedrempel. Ter uitvoering hiervan krijgt, evenals bij overschrijding van alarmdrempels, de commissaris van de Koningin de verplichting opgelegd om de bevolking te informeren (artikel 15 Regeling luchtkwaliteit ozon).

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd deze informatieverplichting

tingen van de commissaris van de Koningin in de Wm op te nemen. Regels ten aanzien van de mededeling en de daarbij te verstrekken gegevens (ontleend aan bijlage II van de derde dochterrichtlijn), worden nader uitgewerkt in een ministeriële regeling.

Artikel 5.19 van de Wm

Artikel 5.19, eerste lid

Ter uitvoering van de betreffende EG-richtlijnen is in het wetsvoorstel een aantal basisverplichtingen opgenomen voor bestuursorganen, zoals de planverplichting (artikelen 5.9 en 5.10), de verplichting tot het opstellen van een programma van maatregelen en het uitvoeren daarvan (artikel 5.12 en volgende) en de verplichting tot informatievoorziening (artikel 5.18).

Eveneens ter uitvoering van de EG-richtlijnen wordt in artikel 5.19, eerste lid, van de Wm, als opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, aan bestuursorganen de verplichting opgelegd de kwaliteit van de buitenlucht vast te stellen via metingen en berekeningen. Het vierde lid bevat de verplichting tot verslaglegging over de uitgevoerde metingen en berekeningen en de getroffen maatregelen.

Artikel 5.19, tweede lid

Het tweede lid maakt het mogelijk om niet-verontreinigende stoffen bij de beoordeling van de luchtkwaliteit buiten beschouwing te laten. Daarbij is woordelijk aangesloten bij de definitie van het begrip «verontreinigende stof» uit artikel 2 van de kaderrichtlijn en de identieke definitie van de eerste dochterrichtlijn. Met het tweede lid (in samenhang met het vijfde lid) wordt beoogd het mogelijk te maken om in aansluiting op die definitie eventueel in de toekomst te bepalen dat bepaalde stoffen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Artikel 5.19, derde tot en met zesde lid

Het derde lid ziet op aftrek van concentraties als gevolg van (incidentele) natuurverschijnselen. Het zesde lid geeft aan wat onder natuurverschijnselen wordt verstaan. Krachtens het vijfde lid kunnen hieromtrent eveneens nadere regels worden gesteld.

Het vierde lid bevat de verplichting tot verslaglegging over de uitgevoerde metingen en berekeningen en de getroffen maatregelen.

Artikel 5.20

Paragraaf 3 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005) bevat gedetailleerde regels inzake de beoordeling van de luchtkwaliteit (ofwel: vaststelling van de kwaliteit van de buitenlucht) door de verantwoordelijke bestuursorganen. Deze regels in het Blk 2005 zijn gebaseerd op artikel 5.3, eerste lid, van de Wm. Ook in de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 zijn regels gesteld ten aanzien van de wijze van meten en berekenen.

Nu de milieukwaliteitseisen ten aanzien van lucht in een aparte titel 5.2 van hoofdstuk 5 van de Wm worden opgenomen, is in het wetsvoorstel in de vorm van artikel 5.20 een met artikel 5.3, eerste lid, van de Wm vergelijkbare bepaling opgenomen voor het stellen van regels ten aanzien van de wijze waarop, en de frequentie waarmee, de kwaliteit van de buitenlucht gemeten of berekend wordt, welk bestuursorgaan daarvoor verantwoordelijk is, de wijze van bekostiging van de metingen en berekeningen, en de wijze van verslaglegging en rapportage.

Aangezien de uitwerking van de verplichting tot het meten en berekenen van de kwaliteit van de buitenlucht zeer gedetailleerd is, wordt voorgesteld dit in een ministeriële regeling op te nemen. Beoogd wordt derhalve om de inhoud van de artikelen 25 tot en met 33 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 op te nemen in een op artikel 5.20 gebaseerde regeling. Ook de aanwijzing van zones en agglomeraties (krachtens artikel 5.22, eerste

lid) en de meetpunten zullen, evenals in de huidige Meetregeling luchtkwaliteit 2005, deel blijven uitmaken van deze regeling, waardoor een samenhangend geheel aan regels ontstaat.

Artikel 5.21 van de Wm

Dit artikel beoogt de naleving te waarborgen van de op basis van artikel 5.20 aan metingen en modelberekeningen te stellen eisen. Middels de ministeriële regeling krachtens artikel 5.20 zullen de regels uit de kaderrichtlijn en de vier dochterrichtlijn ten aanzien van de controle van de luchtkwaliteit, geïmplementeerd worden. Toetsing van een meet- of rekenmethode of van de toepassing daarvan zal slechts in uitzonderlijke situaties plaatsvinden, indien er sterke twijfels zijn omtrent de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten. Door de mogelijkheid van een toetsing wordt een juiste uitvoering van de richtlijnen op dit punt verzekerd. De uitvoering van dit artikel zal in de praktijk, namens de minister van VROM, plaatsvinden door het RIVM.

Artikel 5.22 van de Wm

Dit artikel strekt ter vervanging van artikel 3 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en biedt een basis voor de door de richtlijnen vereiste aanwijzing van zones en agglomeraties en vaststelling van de lijsten daarvan.

Artikel 5.23

De naleving van de uit het wetsvoorstel voor bestuursorganen volgende verplichtingen behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van bestuursorganen. Daarbij wordt er van uitgegaan dat bestuursorganen hun wettelijke plichten naleven. Zoals gebruikelijk is daarbij interbestuurlijk toezicht op die naleving en de bijbehorende middelen aan de orde. Primair is de VROM-Inspectie namens de minister belast met dit toezicht en de verdere handhaving. Met het oog hierop is artikel 5.23 van de Wm in het wetsvoorstel opgenomen, inhoudend een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van VROM, met de mogelijkheid om namens en ten laste van een bestuursorgaan in een gevorderde beslissing te voorzien. Waarbij opgemerkt wordt dat de naleving van de uit het wetsvoorstel volgende plan- en maatregelplechten en rapportageplechten veelal een gedeeld belang vormt, omdat niet-naleving de mogelijkheden voor andere bestuursorganen om bij te dragen aan verbetering van de luchtkwaliteit en aan het doorgang doen vinden van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, direct aantast.

Artikel I, onderdeel L

Subonderdeel 1

Door de in subonderdeel 1 voorgestelde toevoeging aan artikel 20.2 van de Wm worden besluiten inzake het nationale programma, instemmingen als bedoeld in artikel 5.12, dertiende lid, en programma's als bedoeld in artikel 5.13 uitgezonderd van de mogelijkheid van beroep bij de administratieve rechter. De redenen daarvoor zijn als volgt. Een beroepsmogelijkheid ten aanzien van het nationaal programma zou vooral zin hebben indien dat er toe zou kunnen leiden dat omtrent het aspect luchtkwaliteit van een project in een vroegtijdig stadium door de rechter kan worden beslist en dit aspect vervolgens niet meer aan de orde zou behoeven te komen bij het beroep tegen het (latere) projectbesluit. Om verschillende redenen lijkt dit echter niet haalbaar.

In de eerste plaats kan niet worden uitgesloten dat, indien de in een programma opgenomen maatregelen niet het verwachte gunstige effect hebben voor de luchtkwaliteit, het aspect luchtkwaliteit opnieuw aan de

orde komt in de beroepsprocedure terzake van het betreffende projectbesluit. Verder zullen er in het algemeen meerdere jaren liggen tussen het opnemen van een maatregel of project in het programma en de latere vaststelling en uitvoering van de betreffende maatregel of het betreffende projectbesluit. Eerdere, aan het programma ten grondslag liggende aannames met betrekking tot de gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen in de tussentijd wijzigen. Ook is in dit verband van belang dat de in een programma op te nemen gegevens met betrekking tot maatregelen en projecten en de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit een globaler karakter zullen hebben dan bij de onderbouwing van de betreffende maatregel of het projectbesluit doorgaans het geval zal zijn. Een dubbele rechtsgang ten aanzien van de luchtkwaliteitsaspecten van één en hetzelfde project wordt echter niet wenselijk gevonden.

Verder kan betwijfeld worden of de onderdelen van het nationaal programma als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden aangemerkt. Het programma omvat immers niet de vaststelling, in juridische zin, van maatregelen en projecten maar noemt of beschrijft deze alleen. Voorts ontbreken de criteria voor een rechtmatigheidstoetsing door de bestuursrechter. Een programma als waarvan hier sprake is pleegt in ons rechtsbestel in het algemeen niet aan de rechter te worden voorgelegd. Ook betekent een beroepsmogelijkheid ten aanzien van het programma dat dit inflexibel wordt, omdat elke wijziging eveneens vatbaar voor beroep wordt. Dit zou grote gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van het programma. Het programma omvat als gezegd geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het programma omvat in de voorliggende opzet ook geen zodanig concrete formuleringen en onderbouwingen van maatregelen en projecten dat deze eventueel door een rechter als besluit kunnen worden getoetst.

Het is gezien het voorgaande niet te verwachten dat de met een beroepsmogelijkheid tegen het programma beoogde procedurele functie voor projecten, te weten een vroegtijdige en door de rechter te toetsen vaststelling met betrekking tot de haalbaarheid van een project vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit, waardoor het luchtkwaliteitsaspect niet meer aan de orde mag en hoeft te komen bij het latere projectbesluit, daadwerkelijk zou kunnen worden vervuld.

Het voorgaande heeft geen gevolgen voor de inhoudelijke functie van het programma voor die projecten, zijnde (hulp bij) de onderbouwing van individuele besluiten. Bij de toetsing van die besluiten kan een indirecte toetsing van het programma plaatsvinden.

Gezien het voorgaande is er verder voor gekozen om alleen in het kader van het betreffende projectbesluit de gevolgen voor de luchtkwaliteit in een toetsing door de rechter aan de orde te laten komen. Dit neemt niet weg dat ook zonder beroepsmogelijkheid een robuust programma dat gericht is op het bereiken van de grenswaarden, ook op een meer indirecte wijze een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan de onderbouwing van en het doorgang vinden van in dat programma genoemde of beschreven projecten, op het moment dat de betreffende projectbesluiten door de rechter worden getoetst.

Subonderdelen 2 en 3

Ingevolge dit subonderdeel wordt beroep tegen een aanwijzing als bedoeld in artikel 5.23 uitgesloten, behalve voor het betrokken bestuursorgaan. Reden hiervoor is het interbestuurlijke karakter van de aanwijzing. Burgers kunnen voorts het bestuur aanspreken op naleving van bepaalde verplichtingen en tegen een weigering in beroep gaan.

Artikel I, onderdeel M

Reden voor het hier voorgestelde artikel 20.2a van de Wm is dat voorkomen moet worden dat ten aanzien van ieder vervolgbesluit, uitvoeringsbesluit of (rechts) handeling ter uitvoering van een project waarop de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift overeenkomstig het eerste lid van artikel 5.16 van de Wm betrekking heeft, in rechterlijke procedures gronden of grieven kunnen worden aangevoerd die betrekking hebben op de gevolgen voor de luchtkwaliteit en die eerder, bij het primaire projectbesluit, aan de orde zijn of hadden kunnen komen. Hierbij is aangesloten op artikel 25c van de Tracéwet. Beroep tegen vervolgbesluiten en (rechts)handelingen is ondoelmatig, leidt tot onnodige vertragingen in de uitvoering van die projecten en tot een onnodige belasting van de rechterlijke macht.

Artikel I, onderdeel O

Bijlage 2 bevat in de paragrafen 1 tot en met 7 de inhoud van paragraaf 2 van het Besluit luchtkwaliteit 2005, in paragraaf 8 de inhoud van paragraaf 2 van de Regeling luchtkwaliteit ozon, aangevuld in verband met de implementatie van de vierde dochterrichtlijn (paragrafen 9, 10, 11 en 12 van bijlage 2). In de in deze toelichting opgenomen transponeringstabellen is aangegeven waar de genoemde onderdelen van het Besluit luchtkwaliteit 2005, respectievelijk de Regeling luchtkwaliteit ozon, zijn opgenomen in bijlage 2.

Voor een toelichting op de keuze om een bijlage met luchtkwaliteitseisen bij de wet op te nemen zie de toelichting op onderdeel B.

Artikel II

Dit artikel voorziet in een wijziging van artikel 53, tweede lid, van de Wet inzake de luchtverontreiniging, door te verwijzen naar de alarmdrempels, bedoeld in bijlage 2 van de Wet milieubeheer. Artikel 53, tweede lid, zou, nu artikel 5.18 van het onderhavige wetsvoorstel reeds voorziet in een informatieverplichting voor de commissaris van de Koningin, in theorie kunnen vervallen. Er wordt echter voor gekozen om het tweede lid te wijzigen in plaats van te schrappen, om daarmee de mogelijkheid tot het treffen van additionele, brongerichte maatregelen bij de overschrijding van alarmdrempels te laten bestaan.

Artikel V

Uit artikel V volgt dat de voorgestelde wet eerbiedigende werking heeft ten aanzien van vóór de inwerkingtreding met toepassing van artikel 7 van het Blk 2005 vastgestelde besluiten of ontwerpbesluiten. Dit sluit mede aan bij de formulering van het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, van de Wm (waaruit volgt dat de voorgestelde wet niet van toepassing is op de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften die reeds heeft plaatsgehad). Artikel V omvat voorts een aan het voorgestelde artikel 5.16, zevende lid, van de Wet milieubeheer vergelijkbare voorziening voor vervolgbesluiten en andere (rechts)handelingen terzake van een vóór de inwerkingtreding van deze wet vastgesteld besluit of ontwerpbesluit, waarbij tevens artikel 20.2a van de Wm (zie artikel I, onder M) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Artikel VI

Artikel VI sluit aan op artikel V. Uit artikel VI volgt dat het Blk 2005 wordt ingetrokken maar dat de artikelen van het Blk 2005 van toepassing blijven ten aanzien van vóór de inwerkingtreding van deze wet met toepassing van artikel 7 van het Blk 2005 vastgestelde besluiten of ontwerpbesluiten.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A van Geel