



Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 december 2008, nr. BJZ2008117286 tot wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (toepasbaarheid regels inzake de wijze waarop het kwaliteitsniveau wordt gemeten of berekend en criteria voor meet- en rekenpunten)

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Gelet op richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L152),

Gelet op artikel 5.20 van de Wet milieubeheer;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2a

B

Voor artikel 2a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2

1. Het vaststellen van het kwaliteitsniveau ten behoeve van het bepalen van de mate waarin de kwaliteitsniveaus van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, benzeen en koolmonoxide voldoen aan de desbetreffende luchtkwaliteitseisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens, opgenomen in bijlage 2 van de wet, vindt overeenkomstig deze regeling plaats in alle agglomeraties en zones, aangewezen krachtens artikel 5.22, eerste lid, van de wet.
2. Het vaststellen van het kwaliteitsniveau ten behoeve van het bepalen van de mate waarin de kwaliteitsniveaus van arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen voldoen aan de luchtkwaliteitseisen, opgenomen in de voorschriften 9.1, 10.1, 11.1 en 12.1 van bijlage 2 van de wet, vindt overeenkomstig deze regeling plaats op het gehele grondgebied van Nederland.
3. Op de volgende locaties vindt geen vaststelling plaats van het kwaliteitsniveau als bedoeld in het eerste lid en vindt geen berekening plaats van effecten als bedoeld in de artikelen 5.12, tweede en derde lid, en 5.16, eerste lid, van de wet, voor zover het betreft de in het eerste lid bedoelde kwaliteitsniveaus en luchtkwaliteitseisen:
 - a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
 - b. terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de wet, van toepassing zijn;
 - c. de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

C

Artikel 21, onder b, komt te luiden:



- b. op een afstand van ten minste vijf kilometer van andere gebieden met bebouwing, van inrichtingen, van wegen waarvan per dag tenminste 50.000 motorrijtuigen als bedoeld in artikel 1 van de Wegenverkeerswet 1994 gebruik maken.

D

Artikel 22 komt te luiden:

Artikel 22

1. Meetpunten voor de meting van concentraties in de buitenlucht van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide, benzeen, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen ten behoeve van het bepalen van de mate waarin het kwaliteitsniveau van de genoemde stoffen voldoet aan de desbetreffende luchtkwaliteitseisen, bedoeld in bijlage 2, de voorschriften 1.1, 1.3, 2.1 tot en met 2.4, 4.1, 5.1, 6.1, 7.1, 7.2 en 9.1 tot en met 12.1 van de wet, worden geplaatst op een zodanig punt dat:
 - a. door middel van metingen op dat punt gegevens worden verkregen over concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof in gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betreffende luchtkwaliteitseis significant is; voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen bedraagt die periode een kalenderjaar;
 - b. in andere gebieden binnen zones en agglomeraties dan bedoeld onder a, door middel van metingen op dat punt gegevens worden verkregen over de concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel;
 - c. meting van zeer kleine micromilieus in de directe omgeving wordt voorkomen, wat betekent dat een meetpunt zich op een zodanige plaats bevindt dat het, voor zover mogelijk, representatief is voor de luchtkwaliteit:
 - 1°. van een straatsegment met een lengte van minimaal 100 meter op plaatsen die sterk door het verkeer worden beïnvloed, voor stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, benzeen en koolmonoxide;
 - 2°. van een gebied van ten minste 200 m² op plaatsen die sterk door het verkeer worden beïnvloed, voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen;
 - 3°. van een gebied van minimaal 250 meter bij 250 meter op plaatsen die sterk door industriële bronnen worden beïnvloed;
 - 4°. van een gebied van enkele vierkante kilometers op stedelijke achtergrondlocaties.
2. Meetpunten voor de meting van achtergrondconcentraties worden geplaatst op een zodanig punt dat deze niet worden beïnvloed door agglomeraties of industrieterreinen binnen een straal van vijf kilometer.
3. Meetpunten voor de meting van de concentratiebijdrage van inrichtingen worden zodanig geplaatst dat zich ten minste één meetpunt benedenwinds van de betreffende bron in het dichtstbijgelegen woongebied bevindt. Indien geen gegevens bekend zijn over de achtergrondconcentratie, wordt tevens één meetpunt geplaatst in de hoofdwindrichting.
4. De in de vorige leden bedoelde meetpunten zijn zo mogelijk ook representatief voor soortgelijke plaatsen buiten de onmiddellijke omgeving.
5. De in het eerste lid bedoelde meetpunten voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen worden, indien zinvol, op dezelfde locatie gesitueerd als meetpunten voor zwevende deeltjes (PM₁₀).

E

Artikel 24 komt te luiden:

Artikel 24

Monsterneming bij de in de artikelen 21 en 22 bedoelde meetpunten gebeurt, voor zover mogelijk, op zodanige wijze dat:

- a. de lucht rond de inlaatbuis vrij kan stromen, binnen een hoek van ten minste 270°, zonder enige verstoring van de luchtstroom in de omgeving van het bemonsteringsapparaat;
- b. de hoogte van de inlaatbuis tussen anderhalve meter (ademhalingshoogte) en vier meter



boven de grond ligt, tenzij een grotere hoogte nodig is; de maximale hoogte bedraagt acht meter;

- c. door situering van de inlaatbuis wordt voorkomen dat de uitstoot van bronnen rechtstreeks en zonder menging met de buitenlucht in de inlaatbuis terechtkomt;
- d. door situering van de uitlaatbuis wordt voorkomen dat de lucht daaruit opnieuw in de inlaatbuis kan komen.

F

Het opschrift van artikel 65 komt te luiden:

Artikel 65a

G

In paragraaf 4.1 wordt voor artikel 65a een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 65

Onverminderd het bepaalde in de paragrafen 4.2 en 4.3 zijn de artikelen 21, 22, 24 en 25 van overeenkomstige toepassing op het door middel van berekening vaststellen van het kwaliteitsniveau en van effecten als bedoeld in de artikelen 5.12, tweede en derde lid, en 5.16, eerste lid, van de wet.

H

Artikel 74 komt te luiden:

Artikel 74

Bij het door middel van berekening vaststellen van concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bij een inrichting worden concentraties bepaald vanaf de grens van het terrein van de betreffende inrichting, op een punt dat representatief is voor de luchtkwaliteit van een gebied van minimaal 250 meter bij 250 meter ter plaatse.

ARTIKEL II

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
2. De Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, zoals deze luidde op het tijdstip onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze regeling, blijft van toepassing op een besluit dat is bekendgemaakt tot een jaar na die inwerkingtreding, indien dat bij dat besluit is bepaald of op andere wijze uit dat besluit volgt.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 8 december 2008

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.M. Cramer.*



TOELICHTING

1. Inleiding en achtergronden

1.1 Nieuwe EG-richtlijn luchtkwaliteit

Op 11 juni 2008 is de nieuwe richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa¹ in werking getreden. De nieuwe EG-richtlijn luchtkwaliteit (hierna: de richtlijn) bevat in vergelijking met de eerdere Europese richtlijnen deels gewijzigde bepalingen met betrekking tot de werkingssfeer van de richtlijn en met betrekking tot de beoordelingssystematiek. De laatste twee elementen worden aangeduid als het 'toepasbaarheidsbeginsel'. De bepalingen met betrekking tot de beoordelingssystematiek zijn opgenomen in bijlage III van de richtlijn.

De voorliggende ministeriële regeling strekt tot (strikte) implementatie van bijlage III van de richtlijn in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (hierna: Rbl 2007). In deze toelichting wordt daar verder op ingegaan.

Hoe de lidstaten in concrete gevallen moeten omgaan met het toepasbaarheidsbeginsel is in de richtlijn niet uitgewerkt. Dit wordt overgelaten aan de lidstaten. In de navolgende paragrafen van deze toelichting wordt hier op hoofdlijnen op ingegaan. In concrete gevallen dienen bestuursorganen daar zelf een verdere invulling aan te geven. Van belang daarbij is om de regels toe te passen op een wijze die verenigbaar is met de systematiek en doeleinden van de richtlijn en voldoende onderbouwd is. Hierbij past terughoudendheid. Zo volgt uit het EG-recht dat uitzonderingen op een hoofdregel (bijvoorbeeld bij de locaties die zijn uitgezonderd van de beoordelingsplicht) restrictief dienen te worden toegepast.

Aanpak van luchtverontreiniging bij de bron en beperking van blootstelling zijn naast effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen belangrijke uitgangspunten van de richtlijn.

Blijkens overweging 2 bij de richtlijn is van bijzonder belang dat de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron wordt bestreden. Bij de totstandkoming van de richtlijn is benadrukt dat EU-maatregelen in dat verband onontbeerlijk zijn. Ook in de overwegingen 17 en 25 wordt het belang van communautaire maatregelen bevestigd. Door structurele internationale maatregelen dalen de concentraties en neemt het aantal knelpunten en de blootstelling van mensen af. Door bronmaatregelen verbetert de luchtkwaliteit dus structureel, hetgeen de bescherming van de gezondheid ten goede komt.

Deze uitgangspunten zijn ook leidend voor de uitvoering van de richtlijn op nationaal niveau. Deze algemene uitgangspunten kunnen als volgt geconcretiseerd worden:

- a) de emissies overal zoveel mogelijk omlaag brengen en daarmee de achtergrondniveaus verminderen (door de aanpak van emissies aan de bron dalen de achtergrondconcentraties en vermindert de problematiek op nationale schaal); daardoor neemt op landelijke schaal het aantal knelpunten af en vermindert de blootstelling van mensen structureel;
- b) naast het in brede zin terugbrengen van de emissies zoals bedoeld onder (a) worden specifieke knelpunten opgelost door gerichte bronmaatregelen in overschrijdingssituaties;
- c) kosteneffectiviteit, waarbij een brede kosten/baten afweging plaatsvindt, alsmede nut en noodzaak van maatregelen (een doelmatige inzet van maatregelen en middelen draagt het meest effectief bij aan gezondheidsbescherming).

1.2 Gemeenschappelijk beoordelingskader

De richtlijn strekt tot een meer gemeenschappelijk en bindend beoordelingskader voor luchtkwaliteit. In overweging 5 bij de richtlijn wordt benadrukt dat bij de beoordeling van de luchtkwaliteit een gemeenschappelijke aanpak op basis van gemeenschappelijke beoordelingscriteria dient te worden gevolgd. In de overwegingen 21 en 22 wordt verder aangegeven dat het noodzakelijk is dat de lidstaten en de Europese Commissie gegevens verzamelen, uitwisselen en verspreiden. Die gegevens dienen in gestandaardiseerde vorm aan de Europese Commissie te worden verstrekt, om de verwerking en vergelijking van gegevens te vergemakkelijken.

In Bijlage III, onder A, aanhef, van de richtlijn wordt bepaald dat 'beoordeling van de luchtkwaliteit in alle zones en agglomeraties geschiedt overeenkomstig de onder 1 en 2 genoemde criteria'. Onder 1 wordt bepaald dat 'met uitzondering van de onder 2 genoemde locaties, de luchtkwaliteit overal wordt beoordeeld overeenkomstig de in de onderdelen B en C vastgestelde criteria voor de plaats van de bemonsteringspunten voor vaste metingen'. Daarbij wordt bepaald dat 'voor zover de beginselen van de delen B en C relevant zijn voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie

¹ Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152).



van de desbetreffende verontreinigende stoffen wordt vastgesteld, zij ook van toepassing zijn wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering'. Dit laatste geldt voor de meeste van de in de onderdelen B en C opgenomen criteria, zoals hierna, in paragraaf 3.3, wordt toegelicht.

De overwegingen en bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijk te hanteren beoordelingscriteria zijn uitvoeriger en dwingender geformuleerd dan in voorgaande richtlijnen luchtkwaliteit. Gelet daarop heeft het beoordelingskader van de richtlijn een in beginsel bindend en uitputtend karakter. Dit kan met name uit de formuleringen van Bijlage III, onderdelen A en B, van de richtlijn worden afgeleid. De richtlijngever lijkt niet te hebben beoogd aan lidstaten de ruimte te geven voor een afwijkende of nadere invulling van de beoordelingssystematiek, behalve waar de tekst van de richtlijn daarvoor ruimte biedt of een strikte toepassing van bijlage III tot uitkomsten zou leiden die niet verenigbaar zouden zijn met doelen en verplichtingen van de richtlijn. Het is, met andere woorden, aannemelijk dat de richtlijngever heeft beoogd dat bij de implementatie nauw wordt aangesloten bij de bepalingen van bijlage III van de richtlijn. Om die reden is het noodzakelijk om in de Rbl 2007 zo nauw en volledig mogelijk aan te sluiten bij de desbetreffende bepalingen van de richtlijn.

Het gaat hierbij met name om de onderdelen A, B en C van bijlage III van de richtlijn. Deze omvatten:

- algemene beoordelingscriteria (onderdeel A, algemene beoordelingsplicht in alle zones en agglomeraties met uitzondering van bepaalde locaties en het mede van toepassing zijn van de criteria van de onderdelen B en C op de situering van rekenpunten);
- criteria voor de situering van de bemonsteringspunten op macroschaal (onderdeel B);
- criteria voor de situering van de bemonsteringspunten op microschaal (onderdeel C).

In hoofdstuk 2 e.v. wordt verder ingegaan op deze criteria. De belangrijkste te implementeren nieuwe bepalingen betreffen:

- de locaties waar geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt;
- de uitbreiding van de criteria voor de situering van bemonsteringspunten naar rekenpunten.

Gelet op de samenhang tussen de onderdelen van bijlage III, worden deze gezamenlijk en volledig geïmplementeerd in de Rbl 2007. Om praktische redenen is daarbij voortgebouwd op de huidige opzet van de Rbl 2007 waarbij uiteraard rekening is gehouden met de reeds in de vigerende Rbl 2007 opgenomen bepalingen met betrekking tot het beoordelen van de luchtkwaliteit. Om die reden is de herkenbaarheid van bijlage III als zodanig in de Rbl 2007 minder dan wanneer deze als één geheel zou zijn geïmplementeerd.

Het beoordelingskader van de richtlijn, zoals dat wordt geïmplementeerd in de Rbl 2007, is bindend voor de uitvoering van titel 5.2 van de Wm en daarmee voor de voorbereiding, vaststelling en toetsing van daarop gebaseerde besluiten. Dit regardeert onder meer het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) met het daarvoor ontwikkelde rekeninstrument (saneringstool) en de monitor, evenals programma's als bedoeld in artikel 5.13 van de Wm, overige plannen en rapportages als bedoeld in titel 5.2 van die wet en de projectbesluiten die worden genomen met toepassing van die titel. Voor lopende projectbesluiten is een (facultatieve) overgangsbepaling opgenomen in artikel II, tweede lid.

1.3 Inhoud wijzigingsregeling

De voorliggende wijzigingsregeling implementeert bijlage III van de EG-richtlijn luchtkwaliteit in de Rbl 2007. Dit omvat de algemene plicht tot beoordeling van de luchtkwaliteit en de van de beoordelingsplicht uitgezonderde locaties van onderdeel A van bijlage III (voor kwaliteitseisen gericht op bescherming van de gezondheid van de mens). Dit omvat verder de criteria voor de situering van bemonsterings- en rekenpunten op macroschaal en microschaal van de onderdelen B en onderdeel C van die bijlage. Eén en ander voor zover deze regels en criteria nieuw zijn of gewijzigd ten opzichte van de eerdere richtlijnen luchtkwaliteit en nog niet zijn opgenomen in de Rbl 2007. De belangrijkste wijzigingen worden gevormd door de locaties die zijn uitgezonderd van de beoordelingsplicht (onderdeel A, 2, van bijlage III) en de uitbreiding van de werkings sfeer van de criteria op macro- en microschaal voor de situering van meetpunten naar rekenpunten (onderdelen B en C van bijlage III).

Onderdeel A, subonderdeel 1, van bijlage III van de richtlijn omvat een algemene verplichting tot beoordeling van de luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit dient overal beoordeeld te worden met uitzondering van de in subonderdeel 2 van dat onderdeel genoemde locaties. In de Rbl 2007 wordt deze verplichting gelet op de vigerende wettelijke grondslagen (artikel 5.20 van de Wm) geïmplementeerd als het vaststellen van de kwaliteitsniveaus en het berekenen van de effecten als bedoeld in artikel 5.12, tweede en derde lid, van de Wm, en artikel 5.16, eerste lid, van die wet, voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM_{10}), lood, benzeen en koolmonoxide (artikel 2 (nieuw) van de Rbl 2007). Voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) vindt nog geen implementatie plaats omdat de richtlijn daar nog niet toe verplicht, de wettelijke grondslag daarvoor nog ontbreekt en daarvoor nog adequate meet- en rekenmethoden moeten worden gerealiseerd. Voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) zal na de



inwerkingtreding van de implementatiewetgeving² aanpassing van de Rbl 2007 plaatsvinden.

De criteria van onderdeel B en onderdeel C van bijlage III van de richtlijn voor de situering van de meet- en rekenpunten op macroschaal en microschaal worden deels opgenomen in vigerende bepalingen van de Rbl 2007 die reeds betrekking hebben op deze criteria en deels in nieuw in te voegen bepalingen.

De voorliggende wijziging brengt de Rbl 2007 in overeenstemming met het beoordelingskader van de richtlijn. Vanwege het belang van het toepasbaarheidsbeginsel voor de uitvoeringspraktijk en voor de doelmatigheid van de sanering van luchtkwaliteitsknelpunten is er voor gekozen het toepasbaarheidsbeginsel reeds zoveel mogelijk onder de vigerende wetgeving te implementeren en daarmee niet te wachten tot de eerdergenoemde implementatiewetgeving van kracht is. Voor de uitvoeringspraktijk en de sanering maakt deze wijze van implementatie zoals opgemerkt een meer doelmatige en meer op gezondheidsbescherming (minder blootstelling) gerichte inzet van middelen en maatregelen mogelijk.

Deze regeling is gebaseerd op het vigerende artikel 5.20, eerste lid, van de Wm, met name: de aanhef, onderdeel a (de wijze waarop het kwaliteitsniveau wordt gemeten of berekend) en onderdeel e (de wijze waarop de effecten en kwaliteitsniveaus, bedoeld in de artikelen 5.12, tweede en derde lid, en 5.16, eerste lid, worden berekend).

2. Werkingsfeer richtlijn

De richtlijn luchtkwaliteit geldt voor het gehele grondgebied van een lidstaat en betreft verontreinigende stoffen die zich in de buitenlucht bevinden. De richtlijn geldt niet voor de kwaliteit van de lucht van het binnenmilieu. Voorts geldt de richtlijn niet op de arbeidsplaats (buiten noch binnen). Dit volgt uit artikel 2, lid 1, van de richtlijn, waarin 'voor de toepassing van de richtlijn wordt verstaan onder 'lucht':

de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van plaatsen als gedefinieerd in richtlijn 89/654/EEG van de Raad, waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben'.

In richtlijn 89/654/EEG³, wordt onder de bedoelde plaatsen verstaan:

elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft⁴.

Richtlijn 89/654/EEG is niet van toepassing op 'velden, bossen en andere terreinen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf of bosbouwbedrijf doch buiten het bebouwde gebied van dat bedrijf gelegen zijn' (artikel 1, tweede lid, onder e). Op die plaatsen is de EG-richtlijn luchtkwaliteit van toepassing.

Recapitulerend: het gaat bij de van de werkingssfeer van de richtlijn uitgezonderde plaatsen als bedoeld in artikel 2, onder 1, van de richtlijn om plaatsen:

- a. die bestemd zijn als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting⁵, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft, met uitzondering van velden, bossen en andere terreinen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf of bosbouwbedrijf doch buiten het bebouwde gebied van dat bedrijf gelegen zijn;
- b. waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en
- c. waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben.

ad a. Wat het eerste element betreft ligt het voor de hand om het terrein van de inrichting aan te

² Op 16 september 2008 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 2). Dit wetsvoorstel dient ter implementatie van de EG-richtlijn luchtkwaliteit (zie voetnoot 1), met inbegrip van de daarin vervatte mogelijkheid tot derogatie (uitstel, c.q. vrijstelling) van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen.

³ Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PB L 393 van 30.12.1989, blz. 1). Richtlijn gewijzigd bij Richtlijn 2007/30/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 165 van 27.06.2007, blz. 21).

⁴ Richtlijn 89/654 is een uitwerking van richtlijn 89/391/EEG die tot doel heeft maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk en is van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren (industriële, landbouw-, handels-, administratieve, dienstverlenende, educatieve, culturele, vrijetijdsactiviteiten, enz (artikel 2).

⁵ Met dien verstande dat de richtlijn alleen op de buitenlucht van toepassing is, zoals hiervoor opgemerkt.



houden als plaats of plaatsen in de hier bedoelde zin. Op die begrenzing wordt hierna verder ingegaan.

ad b. Wat het tweede element betreft, zal in het algemeen duidelijk zijn dat bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn ook op niet-bebouwde delen van het terrein van een inrichting (met uitzondering van de eerdergenoemde velden en bossen). Dit volgt uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en daarop gebaseerde regels, zoals het Arbeidsomstandighedenbesluit. Als naar redelijkerwijs aangenomen mag worden dat de reguliere Arboregels van toepassing zijn is dat voldoende. De richtlijn vereist dus niet dat in concrete gevallen wordt getoetst of die Arboregels een gelijk beschermingsniveau vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit met zich meebrengen; dat is niet relevant voor de richtlijn luchtkwaliteit omdat die richtlijn terugtreedt voor de Arbo-richtlijn en de daaruit volgende regelgeving.

ad c. Wat het derde element betreft, alleen terreinen van een of meer inrichtingen (bedrijfsterrein) waar in de regel geen publiek kan komen vallen onder de uitzondering. Een bedrijfsterrein dat via een openbare weg met mogelijk een fietspad e.d. openbaar toegankelijk is valt daar dus niet onder (de individuele terreinen van de op het bedrijfsterrein gelegen betreffende inrichtingen mogelijk wel). In het algemeen zal voldoende duidelijk zijn dat industrieterreinen, terreinen van inrichtingen en kantoren e.d. gewoonlijk niet voor het publiek toegankelijk zijn dan wel in verband met bepaalde functies expliciet (gedeeltelijk) toegankelijk zijn voor het publiek, zoals tuincentra, recreatieparken en andere niet overdekte winkel- of expositieruimten (artikel 7:290, tweede lid, onder a, van het Burgerlijk Wetboek). Het gaat hierbij steeds om in de buitenlucht gelegen locaties omdat de richtlijn alleen geldt voor de kwaliteit van de buitenlucht. Verder vormt functioneel of bedrijfsgebonden bezoek door leveranciers, dienstverleners en dergelijke naar redelijkerwijs mag worden aangenomen buiten het begrip 'toegang voor leden van het publiek'. Op de door hen bezochte plaatsen gelden de Arboregels. Bij een andere uitleg zou de richtlijn vrijwel steeds van toepassing zijn op bij inrichtingen behorende terreinen die in de buitenlucht zijn gelegen, hetgeen niet is beoogd. Het al dan niet hebben van toegang wordt in beginsel geregeld door artikel 5:22 van het Burgerlijk Wetboek. Op die bepaling en andere van belang zijnde factoren wordt hierna, in par. 3.2.2, verder ingegaan. Bepalend is of leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben. Indien aan die voorwaarde wordt voldaan geldt de uitzondering en is de richtlijn luchtkwaliteit niet van toepassing.

Voor de praktijk lijkt het voldoende om uit te gaan van feiten van algemene bekendheid. Hierbij kan gedacht worden aan situaties dat voor bepaalde typen inrichtingen toegang voor het publiek ongebruikelijk is (bijv. raffinaderij), voor andere weer minder ongebruikelijk (bijv. groothandel) of juist wel gebruikelijk (bijv. bakker). Uiteindelijk moet dan ook op uitvoeringsniveau bepaald worden waar de terreingrens loopt (en de grens van het bebouwde deel van een landbouw- of bosbouw-inrichting) en om wat voor type inrichting het gaat.

Omdat op de genoemde plaatsen de richtlijn niet geldt vindt hier geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats. Dit wordt verder uitgewerkt in Bijlage III, onder A, sub 2, van de richtlijn. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de beoordelingssystematiek.

3. Luchtkwaliteitsbeoordeling

3.1 Algemene systematiek

De richtlijn is van toepassing op de kwaliteit van de buitenlucht met uitzondering van de in hoofdstuk 2 genoemde plaatsen. De luchtkwaliteit wordt beoordeeld op alle andere plaatsen. De algemene systematiek voor de luchtkwaliteitsbeoordeling is als volgt.

Voor het gehele grondgebied wijst een lidstaat zones en agglomeraties aan (artikel 4 richtlijn). Criteria voor aanwijzing zijn de in artikel 5 van de richtlijn genoemde onderste en bovenste beoordelingsdrempels.

Beoordeling van de luchtkwaliteit vindt overeenkomstig de algemene beoordelingscriteria van bijlage III, onder A, van de richtlijn in alle zones en agglomeraties plaats, met uitzondering van de in dat onderdeel genoemde locaties. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de van de beoordelingsplicht uitgezonderde locaties. Luchtkwaliteitsbeoordeling gebeurt (samengevat) als volgt. Iedere zone of agglomeratie heeft een minimum aantal meetpunten, afhankelijk van de heersende concentraties (maximaal 10–15) (zie bijlage V, onder A, van de richtlijn). Dat minimum aantal meetpunten moet geplaatst worden conform de criteria van bijlage III, onderdelen B en C, van de richtlijn. Op die meetpunten worden de in bijlage VI, onder A en C, van de richtlijn opgenomen referentiemethoden gehanteerd. Afhankelijk van de heersende concentraties kunnen metingen aangevuld worden met berekeningen; voor rekenlocaties gelden dezelfde criteria uit bijlage III als voor metingen.

De richtlijn bevat in hoofdstuk III bepalingen met betrekking tot het beheer van de luchtkwaliteit



waarop de uitgangspunten voor beoordeling van de luchtkwaliteit eveneens van toepassing zijn. Bij beheer gaat het om het nemen van maatregelen om ervoor te zorgen dat de niveaus van de verschillende stoffen de grenswaarden niet overschrijden. Dat gebeurt in Nederland enerzijds door het treffen van saneringsmaatregelen (in het kader van het NSL of door het treffen van lokale maatregelen). Anderzijds door het hanteren van het toetsingskader van artikel 5.16 van de Wm. Nieuwe ontwikkelingen en projecten kunnen binnen dat kader alleen doorgang vinden wanneer er geen overschrijding van grenswaarden uit voortvloeit, met toepassing van saldering, wanneer ze niet in betekenende mate bijdragen aan concentraties, of wanneer ze passen in het NSL. Zowel in het kader van de sanering als bij het in kaart brengen van de effecten van projecten wordt gebruik gemaakt van metingen en berekeningen. Ook voor die metingen en berekeningen gelden de uitgangspunten van de richtlijn: op de arbeidsplaats en andere locaties waar mensen niet mogen of kunnen komen wordt de luchtkwaliteit in beginsel niet beoordeeld. In andere gebieden, waar de luchtkwaliteit wél wordt beoordeeld, gelden de criteria voor de situering van meet- en rekenpunten van bijlage III, onderdelen B en C, van de richtlijn.

3.2 Van beoordeling uitgezonderde locaties

3.2.1 Algemeen

Uit bijlage III, onder A, sub 2, van de richtlijn volgt dat op de volgende locaties geen beoordeling plaatsvindt van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes, lood, benzeen en koolmonoxide voor zover het betreft kwaliteitseisen ter bescherming van de gezondheid van de mens:

- a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b) overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;
- c) op de rijbaan van wegen; en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

Dit is een ten opzichte van de eerdere richtlijnen nieuwe regeling. De richtlijn luchtkwaliteit geeft geen toelichting op de ratio van de uitzonderingen van bepaalde locaties bij de beoordeling van de luchtkwaliteit, anders dan dat op de genoemde terreinen andere regelgeving, te weten die inzake veiligheid en gezondheid van arbeidsplaatsen, van toepassing is⁶. Dit is toegelicht in hoofdstuk 2. Bij de genoemde locaties gaat het om plaatsen waar leden van het publiek, respectievelijk voetgangers, geen toegang hebben of zijn andere beschermende regels van toepassing (Arbo) en is het in de systematiek van de richtlijn niet relevant of aan normen ter bescherming van de gezondheid van de mens wordt voldaan. Ook het treffen van (lokale) maatregelen, waar vaak veel kosten mee gemoeid zijn, is op die locaties niet zinvol, omdat daar geen blootstelling van de bevolking plaatsvindt. Op de rijbaan van wegen vindt ingevolge bijlage III, A, onder 2, c, van de richtlijn geen beoordeling plaats van de luchtkwaliteit. De rijbaan met de daarop aanwezige weggebruikers valt derhalve buiten het toetsingskader van de richtlijn. De richtlijn omvat hetzelfde uitgangspunt voor het terrein van een inrichting en voor degenen die daarvan in relatie tot hun werk gebruik maken (bijlage III, A, onder 2, b, van de richtlijn).

Blijkens de overwegingen van de richtlijn en de beraadslagingen rond de totstandkoming van de richtlijn is blootstelling een belangrijk element dat ten grondslag ligt aan de keuze voor de locaties die uitgezonderd zijn van beoordeling van de luchtkwaliteit. De volgende overwegingen uit de richtlijn zijn hierbij van belang:

- in overweging 5 van de richtlijn wordt als uitgangspunt genoemd dat bij de beoordeling van de luchtkwaliteit rekening gehouden dient te worden met de omvang van de aan luchtverontreiniging blootgestelde bevolkingsgroepen. Hieruit kan worden afgeleid dat beoordeling van de luchtkwaliteit vooral van belang wordt geacht wanneer mensen daadwerkelijk aan luchtverontreiniging worden blootgesteld. De eerdergenoemde uitzondering op de werkingssfeer van de richtlijn ligt in het verlengde hiervan.
- Daarnaast is het blootstellingscriterium zoals expliciet opgenomen in bijlage III, onder B, 1, sub a, doorslaggevend bij de criteria voor het situeren van meetpunten. Deze criteria zijn nu ook van toepassing op rekenpunten. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.3.

⁶ Bij de verwijzing in bijlage III, onderdeel A, sub 2a, van de richtlijn naar artikel 2, onder 1, wordt bedoeld op plaatsen als gedefinieerd in richtlijn 89/654/EEG waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben. Op deze plaatsen vindt derhalve ook geen beoordeling plaats van de luchtkwaliteit uit hoofde van de richtlijn.



3.2.2 Nadere afbakening locaties waar geen beoordeling plaatsvindt

In deze paragraaf wordt nader afgebakend wat wordt verstaan onder de hiervoor in par. 3.2.1 genoemde locaties waar geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, benzeen en koolmonoxide waarvoor luchtkwaliteits-eisen gelden ter bescherming van de gezondheid van de mens.

- (a) locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is

Bij de toepassing van het criterium 'waartoe leden van het publiek geen toegang hebben' kan om te beginnen worden uitgegaan van de regels van artikel 5:22 van het Burgerlijk Wetboek, hoewel deze niet steeds voldoende bepalend zullen zijn.

Uit artikel 5.22 BW en de daarop betrekking hebbende parlementaire stukken volgt dat een ieder zich mag begeven op een terrein dat niet is afgesloten tenzij de eigenaar schade of hinder kan ondervinden of op duidelijke wijze kenbaar heeft gemaakt dat het verboden is zonder zijn toestemming zich op het erf te bevinden. Een erf omvat mede een waterperceel. Een erf is afgesloten wanneer het bebouwd of omheind is, of door water, een sloot of greppel afgesloten is. Of er schade of hinder valt te verwachten zal van de omstandigheden van het geval afhangen. Tenslotte kan de grondeigenaar op duidelijke wijze kenbaar maken dat het verboden is zich op zijn erf te bevinden: met bordjes, maar ook door een persoonlijke kennisgeving.

Enkel een verbodsbordje is niet per definitie genoeg om een beroep op de uitzonderingsgrond van de richtlijn te kunnen doen. De richtlijngever heeft bedoeld: 'niet kunnen en niet mogen betreden'. Er zal een redelijke en objectieve reden ten grondslag moeten liggen aan het plaatsen van het bordje 'verboden toegang'. Met andere woorden, het enkel plaatsen van een bord om niet te hoeven toetsen op luchtkwaliteit is uiteraard niet de bedoeling. De uitzondering lijkt bedoeld voor plaatsen die niet geschikt of bedoeld zijn voor menselijke toegang en waar het publiek in de praktijk ook niet zal verblijven, ook niet als er geen bord of hek zou zijn geplaatst.

Een dergelijk verbod moet dus ook aansluiten bij de aard en functie van het terrein en de terreinafscheiding. Voor wateren waar het publiek geen toegang heeft dient e.e.a. te blijken uit borden (hierbij is van belang dat water op zichzelf niet toegankelijk is zonder vaartuig).

In geval van twijfel over de ligging van de terreingrens dient de vergunning, het bestemmingsplan of het kadaster uitsluitend te geven. Onder 'vaste bewoning' wordt begrepen: permanente bewoning. Verblijf in een niet voor permanent verblijf bestemde woning zoals een recreatiewoning, een stacaravan e.d. vormt geen vaste bewoning in de zin van de richtlijn.

- (b) overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de richtlijn, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden.

In artikel 2, lid 1, van de richtlijn worden van de werking van de richtlijn uitgesloten plaatsen als gedefinieerd in richtlijn 89/654/EEG van de Raad, waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben. Dit is toegelicht in hoofdstuk 2, waarnaar korthedshalve wordt verwezen. De uitzondering op de beoordelingsplicht van bijlage III, onder A sub 2, b, van de richtlijn sluit hierop aan.

De begrippen 'industriële inrichting' en 'bedrijfsterrein' worden geïmplementeerd als: inrichting(en), om de volgende redenen. In de eerste plaats kent de Nederlandse milieuwetgeving niet het begrip 'industriële inrichting' maar alleen het algemene begrip 'inrichting' waarbij geen in dit opzicht relevant juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen bijvoorbeeld bio-industrie, andere landbouwbedrijven dan wel kantoren of industriële of productiebedrijven. Voorts zou een beperking van het begrip 'inrichting' niet aansluiten bij de eerdergenoemde definitie van 'plaatsen' in richtlijn 89/654/EEG, waar de richtlijn niet van toepassing is: 'elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft'. Deze definitie omvat elke inrichting of onderneming en is niet beperkt tot industriële inrichtingen.

Omdat de nationale wetgeving ook het begrip 'bedrijventerrein' niet kent, wordt dit begrip niet als nieuw begrip geïntroduceerd maar wordt aangesloten bij de vigerende terminologie van de Wm. Een bedrijventerrein zoals hier bedoeld is, blijktens artikel 2, eerste lid, gewoonlijk niet voor het publiek toegankelijk. Hierbij dient gedacht te worden aan een aaneengesloten gebied waarop mogelijk



meerdere inrichtingen zijn gelegen. Bijvoorbeeld een complex van één of meerdere ondernemingen dat niet openbaar toegankelijk is maar slechts met een werknemers- of bezoekerspas te betreden is.

Beoordeling van de luchtkwaliteit vindt dus niet plaats op een (niet voor het publiek toegankelijk) bedrijfsterrein of het terrein van een inrichting. Velden, bossen en andere terreinen die deel uitmaken van een landbouwbedrijf of bosbouwbedrijf doch buiten het bebouwde gebied van dat bedrijf gelegen zijn, vallen zoals opgemerkt niet onder de uitzondering waarop bijlage III, onderdeel A, onder 2, ziet (artikel 1, tweede lid, onder e, van richtlijn 89/654/EEG). Deze terreinen kunnen onder de uitzondering van onderdeel A, sub 2 a, vallen (locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is). Voor zover deze terreinen niet onder die uitzondering vallen is de beoordelingsplicht daar van toepassing.

(c) op de rijbaan van wegen; en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

De luchtkwaliteit wordt niet beoordeeld op de rijbaan van wegen, noch op middenberm, tenzij voetgangers normaliter daartoe toegang hebben. Hiervoor, onder par. 3.2.1, is hier reeds kort op ingegaan. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de regels voor de beoordeling van de luchtkwaliteit bij wegen.

3.3 Criteria voor de situering van meet- en rekenpunten

Naast de hiervoor beschreven algemene criteria van bijlage III, onder A, van de richtlijn, inzake de beoordelingsplicht en uitgezonderde locaties zijn in die bijlage, onder B en C, criteria opgenomen voor de situering van bemonsteringspunten (meetpunten) op macroschaal, respectievelijk microschaal. Deze criteria gelden voor alle locaties in gebieden waar de luchtkwaliteit wél beoordeeld moet worden. Deze criteria zijn mede van toepassing op rekenpunten. Dit laatste vormt zoals opgemerkt een nieuw element ten opzichte van de eerdere richtlijnen luchtkwaliteit. Uit deze criteria volgt derhalve op welke plaatsen in concrete gevallen de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld. In bijlage III van de richtlijn, onder A, 1, is dit als volgt verwoord: 'Voor zover de beginselen van de delen B en C relevant zijn voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie van de desbetreffende stoffen wordt vastgesteld, zijn zij ook van toepassing wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering'. De criteria van de onderdelen B en C van bijlage III van de richtlijn omvatten de criteria voor de situering van bemonsteringspunten op macroschaal en microschaal. Deze zijn zowel op zichzelf beschouwd als in samenhang relevant voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentraties worden vastgesteld. Het gaat daarbij steeds om het verkrijgen van een representatief beeld van de luchtkwaliteit en van de mate van blootstelling. Alleen voor bepaalde situeringscriteria op microschaal die betrekking hebben op praktische aspecten van de plaatsing van een bemonsteringsbuis is dit niet het geval. Dit betreft met name de volgende criteria en factoren als genoemd in onderdeel C van bijlage III van de richtlijn:

- de luchtstroom rond de inlaat van de bemonsteringsbuis
- de plaats van de inlaat van de bemonsteringsbuis
- de uitlaat van het bemonsteringsapparaat
- beveiliging
- toegankelijkheid
- beschikbaarheid van elektriciteit en telefoonlijnen
- zichtbaarheid ten opzichte van de omgeving
- veiligheid van publiek en bedieners
- de wenselijkheid om de bemonsteringspunten voor verschillende verontreinigende stoffen op dezelfde plaats onder te brengen
- eisen in verband met de ruimtelijke ordening.

Alle andere criteria en factoren, genoemd in de onderdelen B en C van bijlage III zijn derhalve relevant voor het in kaart brengen van de specifieke locaties waar de concentratie van de desbetreffende stoffen wordt vastgesteld, en dus mede van toepassing wanneer de luchtkwaliteit wordt beoordeeld door middel van indicatieve metingen of modellering.

Belangrijk is onder meer het blootstellingscriterium (bijlage III, onderdeel B, sub 1, a). Dit criterium gold al eerder voor de situering van meetpunten en gaat ingevolge de nieuwe richtlijn nu ook voor de situering van rekenpunten gelden. Het houdt in dat meet- en rekenpunten voor kwaliteitseisen ten behoeve van de bescherming van de menselijke gezondheid zich op een zodanige plaats dienen te bevinden dat gegevens worden verkregen over:

- de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in



vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde significant⁷ is;

- de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

Hierna wordt verder op dit criterium ingegaan.

De criteria van de onderdelen B en C zijn voor zover nodig geïmplementeerd, zodanig dat deze niet alleen gelden voor metingen, maar ook voor de situering van rekenpunten. Hierbij is zoals opgemerkt nauw aangesloten bij de tekst van bijlage III en het verplichtende karakter van de beoordelings-systematiek.

3.4 Blootstelling gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde significant is

De richtlijn geeft geen nadere uitleg voor hetgeen verstaan moet worden onder 'blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde significant is'. De lidstaten dienen hieraan een verdere uitwerking te geven en hebben daarbij een eigen afwegingsruimte. Als richtinggevend kan worden beschouwd het rapport dat door de zogenoemde 'CAFE Working Group on Implementation', een werkgroep van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, in juni 2004 werd opgesteld en dat mede aan de nieuwe richtlijn ten grondslag heeft gelegen. Daarin zijn voorbeelden gegeven voor de praktische uitwerking van 'een periode die significant is ten opzichte van de middelingstijd'. De werkgroep heeft zich gericht op het aanduiden van locaties waar normen ter bescherming van de gezondheid van de mens als wel en niet relevant beschouwd kunnen worden, gezien de blootstelling van mensen gedurende een bepaalde middelingstijd. In de richtlijn heeft dit gestalte gekregen in de verplichting de luchtkwaliteit te beoordelen waar mensen worden blootgesteld gedurende een periode die significant is ten opzichte van een bepaalde middelingstijd. De Engelse tekst van de desbetreffende tabel luidt:

Averaging period	Limit values for the protection of human health should apply at:	Limit values for the protection of human health should generally not apply at:
Annual mean	<ul style="list-style-type: none">– All locations where members of the public might be regularly exposed.– Building facades of residential properties, schools, hospitals, libraries etc.	<ul style="list-style-type: none">– Any kerbside sites (as opposed to locations at the building facade), or any other location where public exposure is expected to be short term.– Building facades of factories or industrial installations where provisions for work places apply and where members of the public do not have regular access.
24-hour mean	<ul style="list-style-type: none">– All locations where the annual mean limit values would apply.– Gardens of residential properties.	<ul style="list-style-type: none">– Kerbside sites (as opposed to locations at the building facade), or any other location where public exposure is expected to be short term
1-hour mean	<ul style="list-style-type: none">– All locations where the annual mean and 24-hour mean limit values apply.– Kerbside sites (e.g. pavements of busy shopping streets)– Those parts of car parks, bus stations and railway stations etc. which are not fully enclosed and effectively open to the wind, but where the public might reasonably be expected to spend 1-hour or more.– Any outdoor locations to which the public might reasonably be expected to spend 1-hour or longer.	<ul style="list-style-type: none">– Kerbside sites where the public would not be expected to have regular access, such as lane dividers on motorways.

Voor uitwerking van de verplichting tot beoordeling van de luchtkwaliteit daar waar mensen worden blootgesteld gedurende een periode die significant is ten opzichte van een bepaalde middelingstijd kan de tabel als volgt in het Nederlands vrij vertaald worden:

⁷ De NL vertaling spreekt van 'niet verwaarloosbaar' terwijl in de Engelse tekst (het richtlijnvoorstel is steeds in het Engels opgesteld) het woord 'significant' wordt gebruikt (zo ook in de Duitse en Franse teksten), evenals dat het geval was in eerdere richtlijnen luchtkwaliteit. Er is op dit punt geen wijziging ten opzichte van voorgaande richtlijnen (die eveneens van de term 'significant' uitgaan) beoogd. In geval van twijfels omtrent de juistheid van een vertaling dient te worden uitgegaan van de moedertekst, in dit geval de Engelse tekst. Om die reden wordt het gebruik van de term 'significant' gecontinueerd.



Middelingstijd:	Op de volgende locaties dient te worden bepaald in welke mate het kwaliteitsniveau van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM ₁₀), lood, benzeen of koolmonoxide voldoet aan kwaliteitseisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens:	Op de volgende locaties dient in het algemeen niet te worden bepaald in welke mate het kwaliteitsniveau van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM ₁₀), lood, benzeen of koolmonoxide voldoet aan kwaliteitseisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens:
a. Jaar	<ul style="list-style-type: none">– Alle locaties waar leden van het publiek regelmatig kunnen worden blootgesteld– bij de gevel van woningen en andere gebouwen bestemd voor wonen, scholen, ziekenhuizen, bibliotheken etc.	<ul style="list-style-type: none">– alle trottoirs (in tegenstelling tot locaties bij de gevel) en elke andere locatie waar blootstelling van het publiek naar verwachting van korte duur is– bij de gevel van gebouwen van inrichtingen waar Arbo voorzieningen van toepassing zijn en waar leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben
b. 24 uur (etmaal)	<ul style="list-style-type: none">– alle locaties, bedoeld onder a, en– tuinen bij woningen en andere gebouwen bestemd voor wonen	<ul style="list-style-type: none">– trottoirs (in tegenstelling tot locaties bij de gevel) en elke andere locatie waar blootstelling van het publiek naar verwachting van korte duur is
c. uur	<ul style="list-style-type: none">– alle locaties genoemd onder b, alsmede– trottoirs (bijv. in drukke winkelstraten)– die gedeelten van parkeerterreinen, stations voor openbaar vervoer e.d die niet volledig zijn afgesloten en waar de wind vrije toegang heeft, en waar het publiek naar redelijke verwachting een uur of langer verblijft– elke in de buitenlucht gelegen locatie waar het publiek naar redelijke verwachting een uur of langer verblijft	<ul style="list-style-type: none">– trottoirs waar het publiek naar mag worden aangenomen geen reguliere toegang heeft, zoals de middenberm van wegen

(Uit: rapport 'Recommendations on the review of Council Directive 1999/30/EC' van de 'CAFE Working Group on Implementation'. d.d. juni 2004).

Deze voorbeelden zijn indicatief en algemeen geformuleerd. Een restrictieve toepassing of uitleg van de tabel is dan ook niet wenselijk. Specifieke uitwerking in concrete gevallen zal noodzakelijk zijn, waarbij bestuursorganen de nodige afwegingsruimte hebben. Daarbij kan de volgende uitwerking indachtig de tabel als hulpmiddel dienen.

Middelingstijd van een jaar

De richtlijn vereist dat de luchtkwaliteit in alle zones en agglomeraties wordt beoordeeld op alle zodanige plaatsen (voor zover niet uitgezonderd in bijlage III, onder A, 2, van de richtlijn) dat gegevens worden verkregen over gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de waarde significant is. Daarbij kan voor luchtkwaliteitseisen ter bescherming van de gezondheid met een middelingstijd van een jaar, indachtig de voorbeelden van het rapport van de CAFE werkgroep, gedacht worden aan dagelijks verblijf, het gehele jaar door of een groot deel daarvan, op plaatsen in de buitenlucht bij of op:

- woningen, andere voor wonen bestemde gebouwen, woonboten;
- instellingen voor kinderopvang;
- basisscholen en scholen voor middelbaar en hoger onderwijs;
- verzorgings- en bejaardentehuizen;
- revalidatie-instellingen;
- overige gebouwen, niet zijnde (hoofdzakelijk) een werkplek, waar sprake is van een langdurig verblijf door personen en zoals penitentiaire inrichtingen, asielzoekerscentra en dergelijke.

Significant ten opzichte van een middelingstijd van een etmaal

Voor de luchtkwaliteitseisen met een middelingstijd van een etmaal is denkbaar dat het verblijf op of bij de hiervoor genoemde plaatsen alsmede verblijf op of bij onderstaande plaatsen in de buitenlucht significant is:

- tuinen bij woningen en andere voor wonen bestemde gebouwen⁸
- recreatiewoningen en campings;
- sport- en recreatieterreinen, buitenzwembaden, speelplaatsen, speelweiden en speeltuinen, parken, pretparken en dergelijke;
- havens voor recreatievaartuigen;

⁸ In samenhang met de overige voorbeelden uit de tabel lijkt bedoeld dat bij woningen en andere gebouwen bestemd voor wonen bij de gevel wordt gemeten of gerekend voor de jaargemiddelde en 24-uurgemiddelde waarden en daarnaast in de tuin indien deze een verblijfsfunctie heeft. In Nederland hebben voortuinen van woningen in het algemeen geen verblijfsfunctie en kan worden volstaan met het toetsen bij de gevel (geen blootstelling). Ook in de achtertuin hoeft niet specifiek te worden getoetst omdat indien toetsing bij de voorgevel, aan de wegzijde, uitwijst dat daar aan de norm wordt voldaan dit te meer zal gelden voor de achtertuin, die verder van de weg ligt.



- badinrichtingen in oppervlaktewater als bedoeld in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz).

Het gaat blijkens de tekst van de richtlijn om blootstelling die significant is ten opzichte van de middelingstijd. De richtlijn legt daarbij geen verband met het aantal dagen dat een norm mag worden overschreden (bijvoorbeeld niet meer dan 35 dagen per jaar voor de daggemiddelde grenswaarde voor PM_{10}). Het aantal overschrijdingsdagen wordt bij het beoordelen van significante blootstelling daarom niet mede in aanmerking genomen.

Significant ten opzichte van een middelingstijd van een uur

Overschrijding van luchtkwaliteitseisen met een middelingstijd van een uur is in Nederland (vrijwel) niet aan de orde, zoals ook in het NSL naar voren komt. Daarom is de bepaling van wat significante blootstelling is en op welke locaties met het oog daarop concentraties moeten worden bepaald minder relevant voor de praktijk. Blootstelling die significant is ten opzichte van een middelingstijd van een uur omvat naar aannemelijk is verblijf op de hiervoor genoemde plaatsen en verblijf op voetpaden, trottoirs en fietspaden. Echter, binnen tien meter van de wegrand is ingevolge bijlage III, onder C van de richtlijn, toetsing aan luchtkwaliteitseisen in beginsel niet aan de orde. Op de rijbaan van wegen wordt evenmin getoetst, ook niet als op een weg wordt gefietst of gewandeld (dit volgt uit bijlage III, onder A, 2c, van de richtlijn).

Niet significant ten opzichte van een middelingstijd van een jaar of etmaal, wél ten opzichte van een middelingstijd van een uur

Bij blootstelling die niet significant is ten opzichte van de middelingstijd van een jaar of een dag, kan het gaan om het zich bevinden in de buitenlucht op of bij:

- stations en haltes voor openbaar vervoer;
- parkeerterreinen;
- rustplaatsen langs de snelweg en andere weggebonden activiteiten (tanken, pech onderweg);
- winkels en andere daarmee vergelijkbare commerciële activiteiten;
- de berm bij wegen;
- langs en op het water, buiten krachtens de Whvbz aangewezen plaatsen;
- vaarwegen en (zee)havens.

Voor een belangrijk deel gaat het hier om weggebonden activiteiten of activiteiten die in het verlengde van gebruik van de weg liggen.

Deze vormen van verblijf kunnen in het algemeen wél een blootstelling meebrengen die significant is ten opzichte van luchtkwaliteitseisen met een middelingstijd van een uur maar zoals hiervoor is opgemerkt is dit voor de praktijk minder relevant omdat vrijwel overal aan de desbetreffende grenswaarden wordt voldaan in Nederland.

Nota bene: Er wordt uitgegaan van het verblijf en de verblijfsduur die in het algemeen verbonden is aan bepaalde functies. Het is voldoende om aan de hand van de aard van de functie te motiveren dat in het algemeen bij dit soort functies sprake is van een bepaald type verblijf en een te verwachten verblijfsduur. Dit hoeft dus niet per concreet geval specifiek te worden gemotiveerd, behoudens zeer afwijkende omstandigheden die een wezenlijk andere vorm van verblijf met zich meebrengen dan hetgeen in het algemeen het geval is.

Herhaald zei dat het voorgaande indicatief is en als voorbeeld dient. Bestuursorganen kunnen en mogen, afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval een eigen afweging maken. Zowel de richtlijn als de implementatie op nationaal niveau bieden daarvoor de ruimte.

4. Beoordeling bij wegen

Eerder is reeds opgemerkt dat de rijbaan van wegen en de middenberm, tenzij voetgangers normaliter daartoe toegang hebben, locaties zijn die uitgezonderd zijn van beoordeling van de luchtkwaliteit. Uit onderdeel C van bijlage III volgt verder dat de luchtkwaliteit wordt beoordeeld op niet meer dan 10 meter van de wegrand. Dit is in de Rbl 2007 reeds geïmplementeerd (artikelen 26 en 70). Voor berekeningen is dit verder uitgewerkt als: tien meter tenzij de rooilijn van woningen dichterbij is gelegen (artikel 70). Dit betekent dat binnen de tien meter in beginsel niet wordt beoordeeld bij wegbermen en het aangrenzend gebied. Voorts bevat de richtlijn de bepaling dat verkeersgerichte bemonsteringspunten ten minste 25 meter van de rand van grote kruisingen verwijderd zijn (bijlage III, onder C). In de Rbl 2007 is voor metingen reeds opgenomen dat de luchtkwaliteit beoordeeld wordt op tenminste 25 meter van de rand van grote kruispunten (artikel 25).

Verder geldt voor wegen dat het punt waar de luchtkwaliteit wordt vastgesteld representatief moet zijn voor de luchtkwaliteit van een straatsegment met een lengte van minimaal 100 meter (bijlage III, onder



B)⁹. Dat wordt in de Rbl 2007 opgenomen in de artikelen 22, eerste lid, onder c, en is reeds vermeld in artikel 70, eerste lid, onder a.

Bij de van beoordeling uitgezonderde plaatsen bij wegen kan gezien het voorgaande worden gedacht aan de volgende situaties:

- waterpartijen, brede bermen met hek, geul, talud of sloot als afscheiding of begrenzing van het weglichaam (overeenkomstig het beginsel van 'niet kunnen en niet mogen' betreden),
- middenbermen, tenzij sprake is van medegebruik voor andere doelen waarbij deze voor publiek toegankelijk worden en het publiek er gedurende een periode die significant is ten opzichte van de middelingstijd van de grenswaarde wordt blootgesteld,
- gebied gelegen binnen een op- of afrit, stelsel van op- en afritten ('klaverblad') van een snelweg of provinciale weg of verkeersplein (want vergelijkbaar met grote kruisingen).

Als 'groot kruispunt' kan in elk geval worden aangemerkt iedere kruising die is voorzien van verkeerslichten alsmede andere drukke kruisingen (qua verkeersintensiteit vergelijkbaar met kruisingen met verkeerslichten).

Ook stelsels van op- en afritten bij snelwegen en/of provinciale wegen en verkeerspleinen zijn qua verkeerskenmerken en milieubelasting redelijkerwijs vergelijkbaar met grote kruisingen.

Bij tunnelmonden kan de luchtkwaliteit, voor zover het gebied daaromheen toegankelijk is voor het publiek, in bepaalde gevallen afhankelijk van de situatie ter plaatse analoog aan grote kruisingen dan wel analoog aan puntbronnen worden beoordeeld. Of analoog aan grote kruisingen dan wel aan puntbronnen kan worden beoordeeld is afhankelijk van een technische beoordeling of de aard en omvang van het verkeer en de aard en omvang van de milieubelasting en het patroon van verspreiding vergelijkbaar zijn met een grote kruising dan wel met een puntbron.

Uit de richtlijnsystematiek en bepalingen ten aanzien van het meten en rekenen in bijlage III volgt dat metingen en berekeningen een representatief beeld van de luchtkwaliteit ter plaatse moeten geven. In de nabijheid van een tunnelmond is de concentratie luchtverontreinigende stoffen doorgaans veel hoger dan op enige afstand daarvan omdat alle verontreinigde lucht afkomstig uit de tunnel bij de tunnelmond in de buitenlucht komt. Op die plaats kan de luchtkwaliteit niet als representatief voor het betreffende gebied worden aangemerkt. Daarom is het raadzaam de luchtkwaliteit niet te dicht op de tunnelmond vast te stellen tenzij de rooilijn van woningen of andere woonbebouwing zich daar bevindt en ter plaatse mensen verblijven gedurende een tijd die ten opzichte van de middelingstijd van de luchtkwaliteitseis significant is.

Bij een toetsing analoog aan die voor puntbronnen kan de beoordelingssystematiek voor inrichtingen worden gevolgd (zie hierna).

5. Beoordeling van de luchtkwaliteit bij inrichtingen als bedoeld in de Wet milieubeheer

Voor de beoordeling van de luchtkwaliteit bij inrichtingen gelden de volgende uitgangspunten, op basis van een samenhangende toepassing van de criteria van de onderdelen A, B en C van bijlage III van de richtlijn, op welke criteria in het voorgaande is ingegaan.

- a) Op het (niet voor het publiek toegankelijke) terrein van een inrichting of bedrijfsterrein waar meerdere inrichtingen zijn gelegen wordt de luchtkwaliteit niet beoordeeld. De richtlijn is daar niet van toepassing en er geldt geen beoordelingsplicht. Dit omvat mede de bedrijfsgebonden woning.
- b) Er wordt getoetst vanaf de grens van het terrein van de inrichting of bedrijfsterrein. In het algemeen is door afzettingen, hekken en borden e.d. duidelijk waar de terreingrens loopt en wordt de grens bepaald door het terrein waar de gebouwen, installaties, wegen, parkeerterreinen en laad- en losfaciliteiten en dergelijke zijn gelegen.

Bij het terrein van de inrichting of bedrijfsterrein dient de luchtkwaliteit op een zodanig punt beoordeeld te worden dat een representatief beeld ontstaat van de luchtkwaliteit in een gebied van (minimaal) 250 meter bij 250 meter, gelegen langs de grens van het terrein van de inrichting of van het bedrijfsterrein (bijlage III, onder B, b). Om een representatief beeld van de luchtkwaliteit te kunnen vaststellen, dient een zodanig meet- of rekenpunt te worden gekozen dat een gemiddelde waarde voor dat gebied kan worden bepaald. Op welke afstand van de terreingrens van de inrichting dit punt gelegen is, dient afhankelijk van de concrete omstandigheden bepaald te worden. Nagegaan wordt of voor specifieke categorieën van inrichtingen criteria voor het bepalen van het representatieve punt kunnen worden gegeven, in de vorm van vuistregels. Voor de landbouwsector is het voornemen om met de sector en betrokken bestuursorganen hiervoor begin 2009 richtsnoeren of vuistregels te ontwikkelen.

⁹ Indien dit niet mogelijk is dient een ander toetspunt in de nabijheid te worden gekozen dat wél aan deze eis voldoet en waar eveneens sprake is van de hoogste concentraties waaraan de bevolking gedurende een in relatie tot de middelingstijd van een grenswaarde significante periode kan worden blootgesteld.



De vakken van 250 meter bij 250 meter worden langs de terreingrens gepositioneerd. Dit dient (indien nodig met overlap) zodanig te gebeuren dat de plaatsen gelegen binnen 250 meter van de terreingrens waar sprake is van significante blootstelling binnen de vakken vallen. Indien een vak geheel of gedeeltelijk komt te liggen in van beoordeling uitgezonderde locaties (bijlage III, A2 van de richtlijn) wordt dat vak doorgeschoven totdat de uitgezonderde locatie daar geen deel meer van uitmaakt.

- c) Er wordt alleen in de vakken van 250 meter bij 250 meter getoetst indien zich binnen dat vak blootstelling voordoet gedurende een periode die ten opzichte van de middelingstijd van een luchtkwaliteitseis als significant aangemerkt kan worden, zoals bij een school of woonbebouwing (met inbegrip van bedrijfswoningen van derden). Dit volgt uit het blootstellingscriterium, genoemd in bijlage III, onder B, 1a, van de richtlijn.¹⁰ Hiervoor is in deze toelichting ingegaan op het begrip significante blootstelling. Indien bijvoorbeeld een woning of school is gelegen binnen een vak wordt in dat vak het meet- of rekenpunt of de rekenpunten bepaald die representatief zijn voor de luchtkwaliteit in dat vak, d.w.z. het punt dat de gemiddelde waarde voor dat gebied weergeeft. De waarde op het representatieve punt geldt als representatief voor het gehele gebied van 250 meter bij 250 meter. Op het punt dat de representatieve waarde aangeeft dient aan de grenswaarde te worden voldaan.

Bij op het terrein van de inrichting gelegen bedrijfswoningen wordt niet getoetst. Dit sluit aan bij de in het Nederlandse milieurecht gebruikelijke wijze van milieubescherming bij bedrijfswoningen. Bedrijfswoningen van derden worden behandeld als iedere andere woning. In die gevallen wordt de luchtkwaliteit dus wel beoordeeld.

Waar geen sprake is van blootstelling van mensen gedurende een periode die ten opzichte van de middelingstijd van een kwaliteitseis als significant aangemerkt kan worden, wordt de luchtkwaliteit niet beoordeeld.

Het NSL is er op gericht dat zich op locaties waar mensen worden blootgesteld geen overschrijdingen van grenswaarden voordoen. Voor de wijze van sanering van bestaande en mogelijke nieuwe knelpunten wordt korthedshalve verwezen naar Hoofdstuk 6 van het NSL.

6. Voorbereiding

Een ontwerp van deze regeling is in de zomer van 2008 voorgelegd aan VNG en IPO alsmede aan materiedeskundigen van provincies, gemeenten en Rijkswaterstaat. Een verder ontwikkeld ontwerp is in november 2008 aan hen voorgelegd. Binnen het kader van de strikte implementatie van de richtlijn is het commentaar verwerkt.

7. Effecten en werking in overgangssituaties

De wijzigingsregeling strekt tot het zoveel mogelijk richtlijnconform implementeren van de beoordelingssystematiek van de nieuwe richtlijn. De implementatie zal ertoe leiden dat op de van de werkingssfeer van de richtlijn en de beoordelingsplicht uitgezonderde locaties en op locaties waar geen sprake is van significante blootstelling de luchtkwaliteit niet wordt beoordeeld. De nadruk komt meer te liggen op bronmaatregelen in brede zin. Dit zal naar verwachting een substantiële vermindering van de bestuurlijke en administratieve lasten en onderzoekslasten tot gevolg hebben. Dit effect kan niet op voorhand worden gekwantificeerd. Ook zal de wijziging ertoe leiden dat bepaalde minder zinvolle maatregelen, zoals bijvoorbeeld overdrachtsmaatregelen (schermen) langs wegen waar geen mensen wonen of verblijven, achterwege kunnen blijven. Om die reden is een snelle inwerkingtreding van de voorliggende wijzigingsregeling wenselijk.

Deze regeling heeft daarom onmiddellijke werking: deze regardeert niet reeds genomen besluiten, maar wel nog te nemen besluiten. Na inwerkingtreding kan, onder meer in het NSL, bij nog te nemen besluiten direct worden uitgegaan van de gewijzigde regelgeving. Dit kan leiden tot een meer doelmatige en op gezondheidsbescherming gerichte sanering.

Voor nog niet vastgestelde en bekendgemaakte projectbesluiten en voor besluiten waartegen nog bezwaar loopt, geldt het volgende. Bij een onderzoek naar de luchtkwaliteit dat reeds in een vergevorderd stadium is ten tijde van de inwerkingtreding van deze regeling, kan het gelet op de onderzoekslasten of om praktische redenen wenselijk zijn het luchtonderzoek niet tussentijds aan te passen aan de met deze wijziging toegevoegde of gewijzigde elementen aan de Rbl 2007. In een dergelijk geval kan worden gekozen voor eerbiedigende werking van de tekst van de Rbl 2007, zoals deze luidde vóórdat deze wijzigingsregeling van kracht werd. Het luchtonderzoek kan in een dergelijk geval afgerond worden op basis van de Rbl 2007, zoals deze luidde vóórdat deze wijzigingsregeling van kracht werd. Dit kan ook zien op eventueel aanvullend onderzoek in een later stadium, zoals de beroepsfase. Dat

¹⁰ gegevens moeten worden verkregen over de hoogste concentraties waaraan de bevolking kan worden blootgesteld gedurende een ten opzichte van de middelingstijd van de grenswaarde significante periode.



het besluit wordt genomen op basis van artikel II, tweede lid (met eerbiedigende werking) dient te blijken uit de tekst of strekking van het besluit. Voor besluiten die worden bekendgemaakt tot één jaar na de inwerkingtreding van deze regeling kan hiervoor worden gekozen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor een eventuele beslissing op bezwaar. Is het primaire besluit genomen op grond van of met toepassing van het Rbl 2007, zoals deze luidde voordat deze wijzigingsregeling van kracht werd, dan kan ook de daaropvolgende beslissing op bezwaar met toepassing van het Rbl 2007 worden genomen, zoals deze luidde voordat deze wijzigingsregeling van kracht werd. Uit oogpunt van rechtszekerheid is de toepassing van deze overgangsbepaling beperkt tot een jaar na inwerkingtreding van deze regeling. Bij de toepassing van deze regel dient met belangen van burgers en bedrijven voldoende rekening te worden gehouden.

Artikelsgewijs

Artikel I, onder A en B (vernummering artikel 2 van de Rbl 2007 tot artikel 2a; invoeging nieuw artikel 2 in de Rbl 2007)

Onderdeel A (algemeen)

Artikel 2 wordt vernummerd tot 2a. In het nieuwe artikel 2, eerste en tweede lid, zijn de algemene beoordelingsverplichtingen die volgen uit de EG-richtlijn luchtkwaliteit en de vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit opgenomen. In het derde lid zijn de locaties opgenomen die uitgezonderd zijn van de beoordelingsplicht. Artikel 2 bevat algemene regels ten aanzien van zowel het meten als het berekenen van de kwaliteitsniveaus en effecten en is van toepassing naast de specifieke bepalingen van de hoofdstukken 3 en 4 van de Rbl 2007.

Grondslag

Het vigerende artikel 5.20 waar de Rbl 2007 op is gebaseerd biedt een grondslag voor het stellen van ministeriële regels ten aanzien van het meten en berekenen van het kwaliteitsniveau en het berekenen van de effecten als bedoeld in de artikelen 5.12, tweede en derde lid, en 5.16, eerste lid, van de Wm. De voorliggende wijziging van de Rbl 2007 sluit hierop aan.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteits-eisen) dat op 9 september 2008 is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2008/09, 31 589, nr. 2), zal er onder meer toe leiden dat ook in artikel 5.20 van de Wm uitgegaan wordt van het begrip 'beoordelen van de luchtkwaliteit' (dat nu alleen nog in artikel 1 van de Rbl 2007 is gedefinieerd). Ook wordt ingevolge dat wetsvoorstel de inhoud van Bijlage III, onder A sub 2, van de richtlijn overgenomen in artikel 5.19 van de Wm. Daardoor wordt ook op wetsniveau de algemene beoordelingsplicht vastgelegd met verduidelijking op welke uitgezonderde locaties geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt.

Onderdeel B (nieuw artikel 2)

In artikel 2 (nieuw) worden allereerst de algemene beoordelingsplichten van de richtlijn geïmplementeerd (eerste en tweede lid). Het vaststellen van de kwaliteitsniveaus ten behoeve van het bepalen van de mate waarin wordt voldaan aan de desbetreffende normstelling vindt plaats in alle zones en agglomeraties, c.q. op het gehele grondgebied van Nederland (vierde dochterrichtlijn). Daarnaast worden in het derde lid de bepalingen met betrekking tot de van beoordeling uitgezonderde locaties geïmplementeerd (bijlage III, onder A, sub 2, van de richtlijn). Het gaat hierbij om bepalingen die nieuw zijn ten opzichte van de eerdere richtlijnen. Op de uitgezonderde locaties en de afbakening daarvan is hiervoor, in het algemeen deel van deze toelichting reeds ingegaan, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Over het gebruik van het woord 'grenswaarden' in de aanhef van bijlage III, onder A, sub 2 van de richtlijn merk ik het volgende op. Die aanhef luidt: 'Op de volgende locaties vindt geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid'. In de tekst van artikel 2 van de Rbl 2007 is de zinsnede 'van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid' om een aantal redenen niet opgenomen. Met deze zinsnede is blijkens de ontstaansgeschiedenis van de richtlijn beoogd om de naleving van waarden met een bindend karakter zich te laten uitstrekken tot die locaties die het meest relevant zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de menselijke gezondheid (waar die waarden ook op gericht zijn). Het gaat bij grenswaarden immers om een resultaatverplichting waarvan het bewerkstelligen van de naleving ervan op alle locaties, ook de locaties die weinig of niet relevant zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de menselijke gezondheid, zeer verstrekkende gevolgen zou kunnen hebben. Met de beperking van de locaties waar de luchtkwaliteit wordt beoordeeld wordt bewerkstelligd dat maatregelen zo doelmatig mogelijk ingezet kunnen worden (waar mensen kunnen



en mogen komen, m.a.w. waar mensen blootgesteld worden) en kosten bespaard worden waar bijv. overdrachtsmaatregelen weinig zinvol zijn (omdat daar geen mensen verblijven, terwijl het beschermingsniveau op de gezondheid van de mens is gericht). Met de bedoelde zinsnede van de richtlijn is bedoeld aan te geven dat op alle andere dan de genoemde locaties wél de naleving van de grenswaarden wordt getoetst (overeenkomstig de criteria, van bijlage III, onder B en C van de richtlijn (opgenomen in onder meer artikel 22 van de Rbl 2007)).

De betreffende zinsnede is op een zeer laat moment aan de richtlijn toegevoegd en is mede door de plaats ervan en de wijze van formulering mogelijk en onbedoeld voor meerderlei uitleg vatbaar. Deze toevoeging kan bij een letterlijke en restrictieve uitleg onbedoeld a contrario worden opgevat, waarbij deze gaat gelden als een beperking van de uitzondering van de genoemde locaties van de beoordelingsplicht alleen voor zover het grenswaarden betreft, waardoor op de uitgezonderde locaties voor andere normen dan grenswaarden weer wél de luchtkwaliteit zou moeten worden beoordeeld. Dit laatste zou echter tot ongerijmde en met de richtlijn zelf strijdige en conflicterende gevolgen leiden. De uitzondering van onderdeel 2 van bijlage III, onder A van de richtlijn betreft alleen de locaties en kan er gelet op de algemene formulering van subonderdeel 1 niet tevens toe strekken voor de uitgezonderde locaties weer een uitzondering te maken voor andere dan grenswaarden. In subonderdeel 1 van bijlage III, onder A van d richtlijn, wordt immers beoordeling van de luchtkwaliteit in zijn algemeenheid genoemd. Een dergelijke, restrictieve uitleg zou naast tegenstrijdigheid tot een onwerkbare uitvoering leiden omdat in die uitleg:

- voor andere normen dan grenswaarden wél zou moeten worden getoetst op de uitgezonderde locaties;
- dit echter niet mogelijk is voor de plaatsen waar de richtlijn krachtens artikel 2, onder 1, niet van toepassing is;
- dit evenmin mogelijk is op de rijbaan van wegen, immers de richtlijn bepaalt dat niet wordt gemeten of gerekend op meer dan 10 meter van de wegrand (bijlage III, onder C), derhalve in elk geval niet op de weg zelf.

Alleen voor de uitzondering opgenomen onder onderdeel 2, bijlage III, onder A, a, zou een dergelijke uitleg niet direct een innerlijke tegenstrijdigheid opleveren omdat in de daar bedoelde gebieden geen mensen komen en er geen beoordeling plaats vindt van grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid (hoewel het ook hier onlogisch is dat deze uitzondering niet tevens zou omvatten andere normen ter bescherming van de menselijke gezondheid). Dit volgt ook uit een meer technische lezing van de verdere bepalingen van de richtlijn, onder meer:

- de definitie van ‘grenswaarde’ in artikel 2, onder 5, van de richtlijn, waaronder in relatie tot bijlage III, onder A, sub 2, van de richtlijn mede de overschrijdingsmarges worden begrepen;
- artikel 14, eerste lid, van de richtlijn, dat voor de beoordeling van de kritieke niveaus voor de bescherming van vegetatie van bijlage XIII expliciet verwijst naar bijlage III, onder A. Aangezien de uitzondering van bijlage III, onder A, sub 2, geldt voor grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid en in bijlage III, A, sub 1, wordt verwezen naar bijlage III, onderdeel B, waaronder subonderdeel B, 2 dat ziet op bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen, is aannemelijk dat de uitzondering van bijlage III, onder A, sub 2, niet, en de bepaling in bijlage III, onder B, sub 2, wél geldt voor deze kritieke niveaus.

Gelet op het voorgaande wordt de bewuste zinsnede naar doel en strekking van de richtlijn en in overeenstemming met de artikelen ervan geïmplementeerd¹¹.

Artikel I onder C (wijziging artikel 21, onder b, van de Rbl 2007)

Deze wijziging is van technische aard en volgt uit bijlage III, onder B, sub 2, van de richtlijn.

Artikel I, onder D (wijziging artikel 22 van de Rbl 2007)

Ingevolge deze wijziging wordt artikel 22 aangepast aan bijlage III, onderdeel B, van de richtlijn, met behoud van de bestaande regels uit hoofde van de vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit. Het gaat om technische aanpassingen met implementatie van de criteria van bijlage III, onder B, van de richtlijn (de

¹¹ Ten overvloede wellicht is nog van belang dat deze bepaling, ook bij een onbedoeld restrictieve uitleg, tevens van toepassing zou zijn op plandrempels en op de toekomstige blootstellingsconcentratieverplichtingen. De plandrempels zijn in de richtlijn opgenomen als een marge ten opzichte van de grenswaarde (overschrijdingsmarge). Bij het overschrijden van die marge dient een plan opgesteld te worden met maatregelen om tijdig aan de grenswaarden te voldoen. De locatie waar naleving van de grenswaarde wordt vastgesteld is in de richtlijn dezelfde als waar de overschrijdingsmarge wordt bepaald. Omwille van de duidelijkheid is die marge in Nederland als afzonderlijke waarde, de plandrempel, vastgelegd. De bepaling met betrekking tot de locatie waar de luchtkwaliteit wordt beoordeeld is derhalve ook hierop van toepassing.

Het voorgaande eveneens, zij het in mindere mate van belang voor de toetsing van alarmprempels. Daarop is een afzonderlijk regime van toepassing dat er van uitgaat dat de waarden worden vastgesteld gedurende drie achtereenvolgende uren, in gebieden van ten minste 100 km². Ook voor die vaststelling wordt evenwel niet getoetst op de in bijlage III, onder A, sub 2 van de richtlijn genoemde locaties.



criteria voor de situering van meet- en rekenpunten op macroschaal). Voor voorbeelden van de toepassing van het blootstellingscriterium van onderdeel B, sub 1, a, van de richtlijn wordt zoals in het algemeen deel van de toelichting is opgemerkt gebruik gemaakt van het daar genoemde rapport van de CAFE Working Group on Implementation d.d. juni 2004. Indachtig die voorbeelden is in de toelichting een verdere mogelijke uitwerking opgenomen. Hiervan kunnen bestuursorganen die zoals opgemerkt een eigen afwegingsruimte hebben, in de praktijk mede gebruik maken.

Artikel I, onder E (wijziging artikel 24 Rbl 2007)

Artikel 24 wordt aangepast aan bijlage III, onderdeel C, van de richtlijn. Dit betreft de eisen voor de situering van meet- en rekenpunten op microschaal. Deze zijn van technische aard. Met betrekking tot onderdeel b wordt opgemerkt dat in elk geval op plaatsen waar sprake is van significante blootstelling van (onder meer) kinderen uitgegaan dient te worden van een hoogte van anderhalve meter.

Artikel I, onder F en G (vernummering artikel 65 van de Rbl 2007 tot artikel 65a; invoeging nieuw artikel 65)

Hoofdstuk 4 van de Rbl 2007 omvat de bepalingen met betrekking tot het door middel van berekening vaststellen van het kwaliteitsniveau. Ingevolge deze wijziging wordt het vigerende artikel 65 vernummerd tot artikel 65a en een nieuw artikel 65 ingevoegd, waarmee hoofdstuk 4 begint. In dit nieuwe artikel 65 wordt bepaald dat de bepalingen van de artikelen 21, 22, 24 en 25 van overeenkomstige toepassing zijn met betrekking tot het berekenen. Deze artikelen bevatten de criteria voor de situering van meetpunten op macroschaal en microschaal van bijlage III, onderdelen B en C van de richtlijn. Het mede van toepassing zijn van deze criteria op de situering van rekenpunten volgt uit onderdeel A, sub 1, laatste volzin, van de richtlijn. In het algemeen deel van deze toelichting, onder 3.3, is hier reeds op ingegaan. Artikel 65 regelt dit mede van toepassing zijn in algemene zin. Met de zinsnede 'Onverminderd het bepaalde in de paragrafen 4.2 en 4.3' wordt verduidelijkt dat naast de algemene bepaling van artikel 65 de specifieke bepalingen in deze paragrafen met betrekking tot het rekenen bij inrichtingen en wegen onverminderd van kracht blijven en indien nodig voorgaan.

Voor alle duidelijkheid wordt herhaald dat, naast de specifieke regels van Hoofdstuk 4 met betrekking tot het berekenen van de luchtkwaliteit (waarbij regels met betrekking tot het meten van Hoofdstuk 3 van overeenkomstige toepassing worden verklaard) de algemene regels van artikel 2 uiteraard van toepassing zijn. Deze gelden voor zowel het meten als het berekenen en zijn van toepassing naast de specifieke bepalingen van de hoofdstukken 3 en 4 van de Rbl 2007.

Artikel I, onder H (wijziging artikel 74 van de Rbl 2007)

Artikel 74 wordt gewijzigd met het oog op de ingevolge de richtlijn gewijzigde wijze van toetsen bij inrichtingen. De wijze van toetsen is hiervoor, in hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de toelichting, beschreven. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen

Artikel II

Op de inwerkingtreding van deze regeling, zoals bepaald in artikel II, is in hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J.M. Cramer.*