



364

Besluit van 18 augustus 2009, houdende bepalingen omtrent maatregelen als bedoeld in artikel 5.17 van de Wet milieubeheer en de voor die maatregelen verantwoordelijke bestuursorganen (Besluit maatregelen richtwaarden (luchtkwaliteitseisen))

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

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 april 2009, nr. BJZ2009027220, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 5.17 van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 19 juni 2009, no. W08.09.0141/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 11 augustus 2009, nr. BJZ2009048457, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

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

wet: Wet milieubeheer.

Artikel 2

1. Onze Minister stelt alle nodige maatregelen vast die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van een in voorschrift 8.1, onder a, of 8.2, onder a, van bijlage 2 van de wet opgenomen richtwaarde voor ozon in zones of agglomeraties waar de concentraties van ozon hoger zijn dan die richtwaarde. Deze maatregelen kunnen worden opgenomen in een plan ter uitvoering van artikel 6 van richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (Pb EG L 309).

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de concentraties van ozon hoger zijn dan een richtwaarde voor de lange termijn, opgenomen in voorschrift 8.1, onder b, of 8.2, onder b, van bijlage 2 van de wet, maar lager zijn dan of gelijk aan een richtwaarde voor ozon, opgenomen in voorschrift 8.1, onder a, of 8.2, onder a, van die bijlage,

met dien verstande dat in dat geval kosteneffectieve maatregelen worden vastgesteld.

Artikel 3

Onze Minister stelt alle nodige maatregelen vast die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van een in voorschrift 4.3 of 4.7 van bijlage 2 van de wet opgenomen richtwaarde voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) in zones of agglomeraties waar de concentraties van zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) hoger zijn dan die richtwaarde. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, van de wet.

Artikel 4

De bestuursorganen, die het aangaat, stellen alle nodige maatregelen vast die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van een in voorschrift 9.1, 10.1, 11.1 of 12.1 van bijlage 2 van de wet opgenomen richtwaarde voor arseen, cadmium, nikkel of benzo(a)pyreen in zones of agglomeraties waar de concentraties van arseen, cadmium, nikkel of benzo(a)pyreen hoger zijn dan die richtwaarde. De maatregelen worden met name gericht op de grootste emissiebronnen.

Artikel 5

Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld als bedoeld in artikel 5.15, aanhef en onder c, van de wet.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 augustus 2009.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit maatregelen richtwaarden (luchtkwaliteitseisen).

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

's-Gravenhage, 18 augustus 2009

Beatrix

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

Uitgegeven de eerste september 2009

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding en doel

De aanleiding voor dit besluit wordt gevormd door een wijziging van de wettelijke systematiek voor de richtwaarden voor luchtkwaliteit alsmede door nieuwe Europese richtwaarden voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) voor de bescherming van de gezondheid van de mens. Deze richtwaarden zijn opgenomen in richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (Pb EG L 152) hierna te noemen: de richtlijn luchtkwaliteit. De richtlijn is in werking getreden op 11 juni 2008 en dient voor 11 juni 2010 te zijn geïmplementeerd. De wet die de nieuwe richtlijn implementeert, te weten de Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteits-eisen) is op 1 augustus 2009 in werking getreden.

De wijziging van de wettelijke systematiek houdt het volgende in. Niet langer worden in titel 5.2 van de Wet milieubeheer (Wm) voor iedere in bijlage 2 van die wet opgenomen richtwaarde specifiek en tot in detail de aard van de te nemen maatregelen en het daarvoor verantwoordelijke bestuursorgaan vastgesteld. In artikel 5.17 van de Wm is een algemene maatregelplicht opgenomen, met een specifieke uitwerking per richtwaarde bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb). De normstelling en maatregelplicht maken in deze opzet deel uit van de wet; de aanwijzing van de verantwoordelijke bestuursorganen en specifieke aard van de voor een bepaalde richtwaarde te nemen maatregelen worden, binnen het wettelijke kader, geregeld bij of krachtens amvb. Naar huidige verwachting en voor zover nu te overzien voldoet Nederland met de huidige en NSL-maatregelen aan alle richtwaarden en zijn extra maatregelen niet nodig.

In de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de genoemde Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2007/2008, 31 589, nr. 3, bij artikel II, onder I) is ingegaan op de redenen voor de wijziging van de wettelijke systematiek. Samengevat houden deze het volgende in.

Artikel 5.17, eerste lid, van de Wm zoals dat door de genoemde wet is komen te luiden, houdt in dat de krachtens dat artikel aangewezen bestuursorganen alle nodige maatregelen vaststellen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van in bijlage 2 van de Wm opgenomen richtwaarde binnen de daarvoor gestelde termijn. De verdere uitwerking vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit omvat, naast de aanwijzing van bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van maatregelen, regels met betrekking tot de aard van de te nemen maatregelen. Reden voor deze opzet is dat op deze wijze voor elke richtwaarde maatwerk mogelijk is, zonder titel 5.2 van de Wm te belasten met verschillende uitwerkingen voor verschillende richtwaarden. Een eenvormige regeling is niet langer mogelijk gebleken vanwege de Europeesrechtelijke verschillen in de regelingen voor de richtwaarden. Titel 5.2 bevatte voorheen verschillende uitwerkingen, met een specifieke bepaling (artikel 5.10) en plan voor ozon naast de algemene bepaling van artikel 5.17 voor andere stoffen waarvoor richtwaarden zijn gesteld. Titel 5.2 zou nog ingewikkelder zijn geworden met extra bepalingen voor de nieuwe richtwaarde voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), en de nieuwe richtwaarde inzake de vermindering van de blootstelling voor $PM_{2,5}$. In de derde nota van wijziging inzake het eerdergenoemde wetsvoorstel

(Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 9) is voorts een verbetering doorgevoerd waardoor nauwer wordt aangesloten bij de tekst van de richtlijn luchtkwaliteit.

Het voorgaande brengt met zich mee dat de specifieke bepaling in de Wm voor ozon (artikel 5.10) ingevolge de genoemde implementatiewet is vervallen en dat in verband daarmee voorschrift 13.2 van bijlage 2 van de Wm eveneens is vervallen. Ook artikel 81 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 is vervallen. Dat artikel bevatte een specifieke bepaling over de te treffen maatregelen om aan de richtwaarden voor ozon, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen te voldoen. De inhoud van dat artikel is overgenomen in artikel 4 van dit besluit.

2. Wettelijke grondslag

Dit besluit is gebaseerd op artikel 5.17 van de Wm. Artikel 5.17 van de Wm luidt:

Artikel 5.17

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bestuursorganen stellen alle nodige maatregelen vast, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van een in bijlage 2 opgenomen richtwaarde binnen de daarvoor gestelde termijn. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van een plan of programma als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid, 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, dan wel van een ander plan of programma.

2. Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, worden nadere regels gesteld met betrekking tot de in dat lid bedoelde maatregelen, waartoe in elk geval behoren regels omtrent de aard van die maatregelen.

Het voorliggende besluit bevat regels ten aanzien van de maatregelen gericht op het voor zover mogelijk bereiken, binnen de daarvoor gestelde termijn, van de richtwaarden voor luchtkwaliteit. Een richtwaarde is blijkens de in artikel 5.7, eerste lid, van de Wm opgenomen begripsomschrijving: een kwaliteitsniveau dat is vastgesteld met het doel om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. Er is derhalve sprake van een inspanningsverplichting. Krachtens artikel 5.17 van de Wm aangewezen bestuursorganen stellen met het oog op die richtwaarden op grond van artikel 5.17, eerste lid, van de Wm alle nodige maatregelen vast. Die nodige maatregelen worden krachtens artikel 5.17, tweede lid, nader aangeduid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Daarbij wordt tenminste de aard van de maatregelen aangegeven: maatregelen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen, kosteneffectieve maatregelen, of anderszins.

3. Opzet

Het voorliggende besluit bevat regels met betrekking tot de maatregelen, bedoeld in artikel 5.17, eerste lid, Wm. Tevens bevat dit besluit regels met betrekking tot de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de maatregelen. Hierbij is de volgende opzet gevolgd:

1. Richtwaarden voor ozon (ingangdatum 1 januari 2010) met regeling in artikel 2, eerste lid:

dit betreft de richtwaarden, opgenomen in voorschrift 8.1, onder a, en 8.2, onder a, van bijlage 2 van de Wm. In artikel 2, eerste lid, van dit besluit wordt de minister van VROM aangewezen als bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van deze richtwaarden op 1 januari 2010. Deze maatregelen kunnen worden opgenomen in een plan ter uitvoering van artikel 6 van richtlijn 2001/81/EG (NEC-richtlijn). Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het bepaalde in artikel 17, tweede lid, van de richtlijn luchtkwaliteit, waarin wordt geregeld dat de lidstaten voor zones en agglomeraties waar genoemde waarden worden overschreden, ervoor zorgen dat het krachtens artikel 6 van Richtlijn 2001/81/EG opgestelde programma wordt uitgevoerd om de streefwaarden te bereiken, behalve wanneer dat niet realiseerbaar is met maatregelen die geen buitensporige kosten meebrengen¹. De NEC-richtlijn betreft nationale emissieplafonds voor luchtverontreinigende stoffen. De richtlijn bepaalt hoeveel kiloton (kton, miljoen kilo) stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), vluchtige Organische Stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) een lidstaat maximaal mag uitstoten. Ingevolge artikel 6 van deze richtlijn stellen de lidstaten programma's op voor een geleidelijke reductie van de nationale emissies van de betreffende verontreinigende stoffen, teneinde uiterlijk in 2010 aan de nationale emissieplafonds te voldoen. De Europese Commissie komt naar verwachting in 2010 met een voorstel voor een herziening van de NEC-Richtlijn, waarbij nieuwe plafonds voor 2020 worden voorgesteld.

Ozon wordt als zodanig niet geëmitteerd ten gevolge van menselijke activiteiten, maar ontstaat onder invloed van zonlicht uit chemische reacties van stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen. De ozonconcentraties in Nederland worden voor circa 90% bepaald door emissies van stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen in het buitenland. Omgekeerd dragen Nederlandse emissies in belangrijke mate bij aan ozonconcentraties in omringende landen. Terugdringing van ozonconcentraties kan dan ook alleen gebeuren door internationale samenwerking. Afspraken zijn onder meer vastgelegd in genoemde NEC richtlijn. Omdat terugdringing van ozonconcentraties alleen door internationale samenwerking gestalte kan krijgen is de verplichting om de nodige maatregelen te nemen bij de minister van VROM gelegd. Van andere overheden worden om de richtwaarden van ozon voor zover mogelijk te bereiken, geen specifieke acties gevraagd anders dan in het kader van de realisering van de NEC plafonds. Zij kunnen uit dien hoofde gehouden zijn tot het nemen van maatregelen.

Bij besluitvorming of toetsing van besluiten vindt geen toetsing plaats aan deze richtwaarden.

2. Richtwaarden voor ozon (langetermijndoelstellingen richtlijn, geen ingangdatum) met regeling in artikel 2, tweede lid:

dit betreft de richtwaarden voor de lange termijn, opgenomen in voorschrift 8.1, onder b, en 8.2, onder b, van bijlage 2 van de Wm. In zones en agglomeraties waar aan de richtwaarden voor ozon voor 2010, genoemd onder 1, wordt voldaan, maar niet aan de richtwaarden voor de lange termijn, worden maatregelen getroffen om die richtwaarden op de lange termijn voor zover mogelijk te bereiken met inzet van kosten-effectieve maatregelen.

Gezien het onder 1 beschreven karakter van ozon zullen bestuursorganen afzonderlijk nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de concentraties van ozon. De inspanningen om de richtwaarden voor de lange termijn te halen zullen dan ook met name inhouden dat de

¹ Zoals in de toelichting op de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 9) is opgemerkt, is «buitensporige kosten» geen correcte vertaling van de term «disproportionate costs» van de richtlijn, welke uitdrukking in verschillende Nederlandse vertalingen van diverse richtlijnen op meerdere wijzen is vertaald. Om die reden is in het wetsvoorstel en ook in dit besluit aangesloten bij de Engelse tekst en de juiste vertaling daarvan.

rijksoverheid meewerkt aan verdergaande internationale afspraken over emissiebeperking van stikstofdioxide en vluchtige organische stoffen. Daarom is de verplichting tot het vaststellen van maatregelen ingevolge deze amvb bij de minister van VROM gelegd. Een bepaling van dezelfde strekking was eerder opgenomen in artikel 81, eerste lid, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (vervallen per 1 augustus 2009).

3. Nieuwe richtwaarde voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}), (ingangsdatum 1 januari 2010) met regeling in artikel 3:

dit betreft de richtwaarde, opgenomen in voorschrift 4.3 van bijlage 2 van de Wm: de minister van VROM wordt aangewezen als bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van deze richtwaarde met ingang van 1 januari 2010. Het betreft een inspanningsverplichting waarbij een brede kosten/baten afweging gemaakt dient te worden.

De concentraties zwevende deeltjes (PM_{2,5}) worden veroorzaakt door primair fijn stof (als fijn stof geëmitteerd) en secundair fijn stof (als gas (SO₂, NO_x, NH₃) geëmitteerd en in de lucht reagerend tot deeltjesvormige luchtverontreiniging):

Primair fijn stof:

Om de concentraties van PM_{2,5} terug te brengen gaat het bij uitstek om verkeersmaatregelen, omdat de fijnere stof deeltjes uit uitlaten van motorvoertuigen komen. De benodigde verkeersmaatregelen worden al genomen om de concentraties voor zwevende deeltjes (PM₁₀) terug te brengen. Maatregelen die getroffen worden met het oog op reductie van PM₁₀ zijn in feite maatregelen ter reductie van PM_{2,5}.

Er zijn geen maatregelen die een groter effect hebben op PM_{2,5} dan op PM₁₀. Daarom zorgen de maatregelen die in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) zijn opgenomen er ook voor dat de concentratie van PM_{2,5} zal afnemen. Aanvullende maatregelen zijn er op dit moment niet en naar verwachting ook niet nodig.

De richtwaarde inzake de vermindering van de blootstelling van de mens betreft de landelijk gemiddelde stedelijke achtergrondconcentratie en niet de lokale overschrijdingssituatie. Lokale projecten en maatregelen hebben hier dan ook nauwelijks invloed op.

Secundair fijn stof:

De concentraties van secundair fijn stof zijn alleen effectief aan te pakken met internationale afspraken. Vanaf 2010 zijn voor de desbetreffende stoffen nationale emissieplafonds van kracht (NEC-richtlijn). Een herziening van deze richtlijn en uitbreiding tot PM_{2,5} staat gepland vanaf 2010. Deze hangt samen met het Gotenburg protocol.

Om bovengenoemde redenen is de verantwoordelijkheid voor het voor zover mogelijk voldoen aan de richtwaarden voor PM_{2,5} een taak van het rijk. Vooralsnog worden geen maatregelen door andere overheden voorzien. In principe is het evenwel mogelijk dat een enkele lokale bron PM_{2,5} uitstoot en ertoe leidt dat niet aan de richtwaarde wordt voldaan. In zo'n geval kan ook het bevoegde gezag voor die bron verplicht worden gesteld om door maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen de richtwaarde voor zover mogelijk te bereiken, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening.

Zoals opgemerkt lopen maatregelen om de concentraties van $PM_{2,5}$ terug te brengen parallel met die voor PM_{10} . In het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), een programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wm, zijn maatregelen opgenomen waardoor overal in Nederland tijdig aan de normen voor PM_{10} zal worden voldaan. Maatregelen om de PM_{10} normen te halen dragen tevens bij aan het voldoen aan de normen voor $PM_{2,5}$. Zo nodig bevat het NSL additionele maatregelen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk op 1 januari 2010 bereiken van de richtwaarde voor $PM_{2,5}$. Ook kunnen daarvoor langs andere weg maatregelen getroffen worden.

Omdat maatregelen voor $PM_{2,5}$ in het verlengde liggen van maatregelen voor PM_{10} , die in het kader van het NSL door de rijksoverheid worden gecoördineerd, is de verantwoordelijkheid voor maatregelen voor $PM_{2,5}$ ook primair bij de minister van VROM gelegd. Ook aan deze richtwaarde wordt niet getoetst bij het nemen of toetsen van besluiten.

4. Nieuwe richtwaarde voor vermindering van de blootstelling aan $PM_{2,5}$ (1 januari 2020) met regeling in artikel 3:

dit betreft de richtwaarde, opgenomen in voorschrift 4.7 van bijlage 2 van de Wm. Deze houdt een procentuele vermindering in van de gemiddelde blootstelling van de bevolking van een lidstaat. De hoogte van deze richtwaarde is afhankelijk van de gemiddelde blootstellingsindex: een gemiddeld kwaliteitsniveau dat wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties verspreid over het gehele Nederlandse grondgebied. De gemiddelde blootstellingsindex geeft de blootstelling van de bevolking weer. De hoogte van het reductiepercentage hangt af van de concentratie in het referentiejaar 2010 (vastgesteld als het driejaarsgemiddelde over 2009, 2010 en 2011). De richtwaarde dient voor zover mogelijk te zijn bereikt op 1 januari 2020 met inzet van maatregelen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen. Vanwege het nationaal gemiddelde karakter van deze richtwaarde is de minister van VROM verantwoordelijk voor het vaststellen van de maatregelen. Die maatregelen kunnen deel uitmaken van het NSL. In het kader van het NSL kan eventueel ook van andere bestuursorganen worden gevraagd om maatregelen te nemen. Het gaat ook hierbij om maatregelen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen.

Ook deze richtwaarde speelt geen rol bij besluitvorming met betrekking tot projecten en de toetsing van die besluiten. Enerzijds omdat deze waarde het karakter heeft van een inspanningsverplichting. Anderzijds omdat het een nationale richtwaarde betreft waarvoor de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van kosteneffectieve maatregelen op nationaal niveau ligt.

5. Richtwaarden voor arseen, cadmium, nikkel, benzo(a)pyreen (ingangsdatum 1 januari 2013) met regeling in artikel 4:

dit betreft de richtwaarden, opgenomen in de voorschriften 9.1, 10.1, 11.1 en 12.1 van bijlage 2 van de wet. Bestuursorganen die het aangaat (te weten die bevoegd zijn tot het nemen van maatregelen ten aanzien van de desbetreffende emissiebronnen, zoals de vergunningverlener) zijn gehouden maatregelen vast te stellen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van deze richtwaarden op 1 januari 2013. De maatregelen worden met name gericht op de grootste emissiebronnen. Een bepaling van deze strekking was eerder opgenomen in het (per 1 augustus 2009 vervallen) artikel 81 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

De vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit (richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwater-

stoffen in de lucht) bevat in artikel 3, derde lid, de verplichting voor de lidstaten om aan te tonen dat in zones en agglomeraties waar de richtwaarden worden overschreden alle noodzakelijke maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen zijn getroffen, met name gericht op de grootste emissiebronnen. Voor industriële installaties die onder richtlijn 96/61/EG (Richtlijn van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPCC-richtlijn)) vallen, wordt daarmee blijkens artikel 3, derde lid, bedoeld de toepassing van de best beschikbare technieken zoals genoemd in artikel 2, lid 11, van die richtlijn.

Voor zware metalen is de provincie vergunningverlener. Polycyclische aromatische koolwaterstoffen zijn afkomstig uit verschillende bronnen, waarvoor verschillende bestuursorganen verantwoordelijk zijn. Gezien de veelheid aan bestuursorganen die de concentraties van zware metalen kunnen beïnvloeden door het vaststellen van maatregelen die geen onevenredige kosten met zich meebrengen, zijn de bestuursorganen die verantwoordelijkheid dragen voor het bereiken van de betreffende richtwaarden in dit artikel in algemene zin aangeduid.

Er wordt in Nederland (nagenoeg) overal aan deze richtwaarden voldaan. Er worden ook geen overschrijdingen verwacht voor zover nu valt te overzien. Door toepassing van best beschikbare technieken en het generieke verkeersbeleid zal dat naar verwachting ook zo blijven. Voor PAK's kan in theorie overschrijding worden veroorzaakt door een enkele grote bron. Mocht uit resultaten van het vaststellen van de luchtkwaliteit ingevolge de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 onverhoopt blijken dat op een bepaalde locatie niet aan een of meerdere richtwaarden wordt voldaan, dan meldt de minister van VROM dat aan het betreffende bevoegde gezag en is het bevoegde gezag gehouden om in het kader van de vergunningverlening maatregelen te nemen die geen onevenredige kosten meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk bereiken van die richtwaarden.

4. De begrippen «richtwaarde», «geen onevenredige kosten» en «kosteneffectieve maatregelen»

Het begrip «richtwaarde» wordt in artikel 5.7, eerste lid, van de Wm, omschreven als: kwaliteitsniveau dat is vastgesteld met het doel om schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid of het milieu als geheel te vermijden, te voorkomen of te verminderen en dat voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt. Deze omschrijving is ontleend aan het begrip «streefwaarde» zoals gedefinieerd in de EG-richtlijn luchtkwaliteit (artikel 2, onder 9).

In het Nederlandse recht met betrekking tot de luchtkwaliteit wordt het begrip «richtwaarde» gehanteerd in plaats van het begrip «streefwaarde». Inhoudelijk is er geen verschil. Een Europese streefwaarde gaat (soms in combinatie met een overschrijdingsmarge) veelal vooraf aan een grenswaarde die op een later tijdstip van kracht wordt. Indien een Europese streefwaarde wordt overschreden geldt een verplichting tot het nemen van maatregelen om de streefwaarde (richtwaarde) voor zover mogelijk te bereiken. Deze algemene verplichting is in artikel 5.17 van de Wm opgenomen. Welk karakter de vast te stellen maatregelen dienen te hebben kan per stof verschillend zijn. Dat wordt ingevolge artikel 5.17 van de Wm bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Er is in tegenstelling tot de grenswaarden bij richtwaarden geen sprake van een resultaatverplichting maar van een inspanningsverplichting. Deze spelen geen rol bij de uitoefening van bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 5.16 van de wet.

Voor de meeste richtwaarden vereisen de Europese richtlijnen dat maatregelen worden getroffen die geen onevenredige kosten meebrengen.

gen. In een enkel geval, zoals bij de richtwaarden voor de lange termijn voor ozon, schrijft de richtlijn voor dat de maatregelen kosteneffectief zijn.

Er zijn geen criteria of regels geformuleerd voor wat onder onevenredige kosten wordt verstaan. Er bestaat evenmin een Europees kader voor het bepalen welke kosten als buitensporig bestempeld kunnen worden. De richtlijn voorziet niet in het opstellen van richtsnoeren hiervoor.

Het begrip impliceert in elk geval evenredigheid tussen kosten en het effect (de opbrengst) van een maatregel, dat wil zeggen een lineaire verhouding tussen (toename van) kosten en (toename van) effect). Zodra een niet-lineaire kostenstijging vereist is voor een een gelijkblijvende of afnemende toename van het effect wordt niet meer aan het evenredigheidsvereiste voldaan.

Bij de bepaling van wat «geen onevenredige kosten» of «kosten-effectieve maatregelen» zijn dient steeds een brede kosten/baten analyse te worden gemaakt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met alle economische en maatschappelijke kosten die direct en indirect verband houden met een maatregel. Het gaat dus niet enkel om bijvoorbeeld de kosten van het fysiek afsluiten van een weg maar ook om alle daaruit voortvloeiende economische en maatschappelijke kosten, zoals kosten van omrijden, extra files elders, verminderde bereikbaarheid, inzet van politie en hulpdiensten, omzetverlies, nadeelcompensatie e.d.

Gelet op de taalkundige betekenis kan deze kosten-batenafweging verschillend uitpakken voor de criteria «kosteneffectief» en «niet onevenredig». De voorwaarde van kosteneffectiviteit stelt hogere eisen aan het rendement van een maatregel, aan het evenwicht tussen kosten en baten, dan de voorwaarde «geen onevenredige kosten», hetgeen lijkt te impliceren dat er in elk geval een redelijke verhouding dient te bestaan tussen de hoogte van de kosten en het effect van een maatregel, ook al kan deze wellicht als minder kosteneffectief worden aangemerkt. Het redelijkheidsvereiste houdt in dat bestuursorganen de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit brengt mee dat het bestuursorgaan steeds het belang van de maatregel goed voor ogen houdt en bij de behartiging van dit belang geen onevenredige kosten maakt in verhouding met dit belang.

Onder «kosteneffectief» wordt verstaan: (*Van Dale*) economisch verantwoord gezien de tegen de kosten opwegende baten. Voor het begrip kosteneffectief is in dit verband geen in de praktijk gedragen en hanteerbare uitwerking voor handen. Aangesloten kan worden bij hetgeen in maatschappelijke en economische zin als kosteneffectief voor overheidsmaatregelen geldt. Uiteindelijk is dit een politieke afweging ten aanzien van het gezondheidsbelang, de Europese inspanningsverplichting en de maatschappelijke kosten.

De genoemde richtlijn(en) geven geen nadere uitleg noch criteria, zodat het vooral aankomt op een redelijke uitleg en goede motivering.

5. Effecten

In par. 11 van het algemeen deel van de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 3) is ingegaan op de effecten van de implementatiewetgeving en daarop gebaseerde besluiten en regelingen. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen alsmede naar de toelichting op artikel 5.17 van de Wm, als gewijzigd door het genoemde wetsvoorstel (derde nota van wijziging, onder B, artikel II, onder I).

Dit besluit bevat een nadere invulling van de maatregelplicht van artikel 5.17 met aanwijzing van de verantwoordelijke bestuursorganen en duiding van de aard van de maatregelen. Met uitzondering van zwevende deeltjes (PM_{2,5}) waren reeds eerder voorzieningen in de Wm en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 opgenomen die nu in deze amvb zijn overgenomen. Voor uitvoering van de maatregelen voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) wordt aangesloten bij toedeling van bevoegdheden en maatregelen voor zwevende deeltjes (PM₁₀). Het besluit leidt niet tot zwaardere administratieve of bestuurslasten voor burgers, bedrijven en overheden en omvat grotendeels een voortzetting van de implementatie van reeds geldende richtwaarden. Op de effecten van de nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) is ingegaan in de genoemde memorie van toelichting (par. 4 e.v.) waarnaar eveneens wordt verwezen. Dit besluit volgt de wettelijke systematiek van titel 5.2 van de Wm, bijlage 2 van die wet en de op titel 5.2 berustende bepalingen.

6. Voorbereiding

Een ontwerp van het besluit is begin februari 2009 voor advies voorgelegd aan IPO en VNG. Gezien de reeds bestaande betrokkenheid van VNG en IPO bij de wettelijke en programmasystematiek is een periode van vier weken voor advies aangehouden. IPO en VNG hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het besluit.

Gezien het gestelde onder par. 5 (hiervoor) en gezien het karakter van het besluit (strikte implementatie op basis van gegeven wettelijke systematiek) is afgezien van specifieke toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk, bedrijfseffecten en milieueffecten.

Een ontwerp van het besluit is voorts begin april 2009 ter informatie toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 10).

Artikelsgewijs

Artikel 5

Dit artikel biedt een technische grondslag voor het, krachtens algemene maatregel van bestuur, bij ministeriële regeling kunnen stellen van regels als bedoeld in artikel 5.15, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer (Wm). Het betreft hier uitvoeringsregels met betrekking tot de verslaglegging (door de minister van VROM), bedoeld in artikel 5.14 van de Wm. Deze regels zijn opgenomen in artikel 80 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 augustus 2009. Reden daarvoor is de inwerkingtreding, met ingang van 1 augustus 2009, van de Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteits-eisen) en het per genoemde datum van kracht worden van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit is tevens vereist omdat artikel 81 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, dat een algemene regeling voor richtwaarden bevatte, is vervallen met ingang van 1 augustus 2009.

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