

Vergaderjaar 2007–2008

31 589

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding en doelstellingen

Dit wetsvoorstel vormt het vervolg op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken I 2005/2006, 30 489, A), dat heeft geresulteerd in de gelijknamige wet van 11 oktober 2007 (in werking getreden met ingang van 15 november 2007).

De aanleiding en ontstaansgeschiedenis van die wet zijn uitvoerig beschreven in de desbetreffende parlementaire stukken, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen.

Samengevat was de aanleiding daarin gelegen dat Nederland niet overal aan de op 1 januari 2005 van kracht geworden grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) kon voldoen. In combinatie met de zogenoemde «koppeling» (de uit Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer volgende individuele toets van besluiten aan de grenswaarden) en verscherpte rechtspraak leidde dit ertoe dat in overschrijdingssituaties projecten die leidden tot verdere verslechtering van de luchtkwaliteit geen doorgang konden vinden. In eerste instantie is daarop het toenmalige Besluit luchtkwaliteit aangepast. In het Besluit luchtkwaliteit 2005 werd een faciliteit opgenomen die inhield dat projecten in overschrijdingssituaties toch doorgang konden vinden indien de nadelige effecten daarvan voor de luchtkwaliteit op projectniveau zouden worden gecompenseerd (projectsaldering). Ook is in 2005 voor concentraties van zwevende deeltjes (PM₁₀) een aftrek van het in de lucht aanwezige (en onschadelijke) zeezout expliciet mogelijk gemaakt. Vervolgens is de wettelijke systematiek voor luchtkwaliteitseisen aangepast. Hiermee is in 2005 begonnen. Dit is in 2007 gerealiseerd met de eerdergenoemde wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen). De wijziging houdt in dat voor luchtkwaliteitseisen een specifieke regeling is opgenomen in titel 5.2 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). De individuele toets van besluiten aan de grenswaarden is daarmee grotendeels vervangen door een toets aan een programma (voor grotere projecten) en een vrijstelling voor projecten die nauwelijks (niet in betekenende mate) van invloed zijn op de luchtkwaliteit. De effecten van deze laatste projecten worden op macroniveau

verdisconteerd in het programma, waarbij rekening wordt gehouden met lokale en cumulatieve effecten. Door de programma-aanpak met een bundeling van maatregelen en bestuurlijke inspanningen ontstaan synergie en schaalvoordelen. De grenswaarden komen daardoor binnen bereik.

Daarbij wordt uitgegaan van een volledige uitvoering van de Europese thematische strategie voor luchtkwaliteit en wordt er van uitgegaan dat Nederland voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van het uitstel en de vrijstelling («derogatie») van de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit, hetgeen door de Europese Commissie wordt getoetst.

Deze nieuwe richtlijn mét de daarin opgenomen mogelijkheid van derogatie wordt geïmplementeerd door middel van het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinet streeft ernaar dat de voorgestelde wet in de eerste helft van 2009 in werking kan treden. Dit wordt hierna nog toegelicht.

Het voorliggende wetsvoorstel dient de navolgende doelen:

- 1) implementatie van 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), hierna te noemen: de richtlijn;
- 2) implementatie van het uit die richtlijn volgende uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen (derogatie);
- 3) wettelijke regeling van enige onderwerpen die volgen uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteits-eisen) alsmede van enige onderwerpen van juridisch-technische aard.

2. Implementatie richtlijn

Over de richtlijn is op 28 november 2007 overeenstemming bereikt tussen de Raad van de Europese Unie, de Commissie van de Europese gemeenschappen en het Europees Parlement. De richtlijn is op 20 mei 2008 vastgesteld en op 11 juni 2008 gepubliceerd en in werking getreden. De richtlijn dient voor 11 juni 2010 te zijn omgezet in de nationale wet- en regelgeving. Dit volgt uit artikel 33, eerste lid, van de richtlijn.

Hierna volgt een overzicht van de belangrijkste elementen van de nieuwe richtlijn en de veranderingen ten opzichte van de eerdere kaderrichtlijn luchtkwaliteit en drie «dochter»richtlijnen die door de richtlijn worden vervangen.

De nieuwe richtlijn geeft invulling aan het op 22 juli 2002 vastgestelde Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (Pb EG L 242 van 10 september 2002). Doel is blijkens de overwegingen bij de richtlijn onder andere het verminderen van de verontreiniging tot niveaus waarbij de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid, in het bijzonder voor gevoelige bevolkingsgroepen, en voor het milieu als geheel zo gering mogelijk zijn. Bronbeleid staat daarbij voorop.

De nieuwe richtlijn vervangt de eerdere kaderrichtlijn en drie dochter-richtlijnen luchtkwaliteit en een beschikking (vooralsnog nog niet de vierde dochterrichtlijn¹). Het gaat om:

- Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit²,
- Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht³,
- Richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van

¹ Richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEG L 23).

² PB L 296 van 21.11.1996, blz. 55. Richtlijn gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 284 van 31.10.2003, blz. 1).

³ PB L 163 van 29.6.1999, blz. 41. Richtlijn gewijzigd bij Beschikking 2001/744/EG van de Commissie (PB L 278 van 23.10.2001, blz. 35).

- 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht¹,
- Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht² en
 - Beschikking 97/101/EG van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de lidstaten³.

Deze richtlijnen waren blijkens de overwegingen bij de nieuwe richtlijn aan herziening toe teneinde de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van de volksgezondheid en de wetenschappelijke kennis alsook de door de lidstaten opgedane ervaring daarin te verwerken. Ten behoeve van de duidelijkheid, de vereenvoudiging en de administratieve efficiëntie is ervoor gekozen de genoemde richtlijnen en beschikking door één enkele richtlijn en, waar nodig, door uitvoeringsmaatregelen, te vervangen. Mogelijk zal in de toekomst ook de eerdergenoemde vierde dochter-richtlijn worden opgenomen in de nieuwe richtlijn, zodra daarmee voldoende ervaring is opgedaan.

Wat de normstelling betreft bevat de richtlijn, naast de al bestaande en grotendeels al geldende normstelling, die behoudens uitstel- en vrijstellingsmogelijkheden en enkele wijzigingen voor ozon ongewijzigd blijft, ook nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}). Fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) zijn blijkens de overwegingen bij de richtlijn «verantwoordelijk voor aanzienlijke ongunstige gevolgen voor de menselijke gezondheid. Voorts kan er nog geen drempelwaarde worden bepaald waaronder PM_{2,5} geen risico vormt. Bijgevolg dient deze verontreinigende stof niet op dezelfde wijze te worden gereguleerd als andere luchtverontreinigende stoffen. De aanpak dient een algemene vermindering van de concentraties in de stedelijke achtergrond te beogen, om te garanderen dat de verbeterde luchtkwaliteit grote groepen van de bevolking ten goede komt. Om evenwel overal een minimale bescherming van de gezondheid te garanderen, moet deze aanpak worden gecombineerd met een grenswaarde, in een eerste fase voorafgegaan door een streefwaarde» (overweging 11). Op de nieuwe normstelling, de totstandkoming en de haalbaarheid daarvan voor Nederland wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Verder bevat de richtlijn een ten opzichte van de voorgaande richtlijnen vereenvoudigde en duidelijker regeling voor het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in aftrek brengen van bijdragen van natuurlijke bronnen (zoals zeezout).

De bestaande normstelling voor de luchtkwaliteit blijft zoals opgemerkt nagenoeg ongewijzigd (behoudens het vervallen van de ingangsdata voor de langetermijndoelstellingen⁴ voor ozon). Overweging 16 bij de richtlijn stelt (onder meer):

«Voor zones en agglomeraties met bijzonder moeilijke omstandigheden moet het mogelijk zijn de nalevingstermijn voor de grenswaarden voor luchtkwaliteit op te schorten in gevallen waarin zich, ondanks de tenuitvoerlegging van passende maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging, in specifieke zones en agglomeraties acute nalevingsproblemen voordoen. Elke opschorting voor een bepaalde zone of agglomeratie dient vergezeld te gaan van een door de Commissie te beoordelen uitvoerig plan dat de naleving tegen het einde van de herziene nalevingstermijn garandeert». De daartoe strekkende bepalingen in artikel 22 van de richtlijn zijn voor Nederland, gegeven de bijzonder moeilijke situatie waarin

¹ PB L 313 van 13.12.2000, blz. 12.

² PB L 67 van 9.3.2002, blz. 14.

³ PB L 35 van 5.2.1997, blz. 14. Beschikking gewijzigd bij Beschikking 2001/752/EG van de Commissie (PB L 282 van 26.10.2001, blz. 69).

⁴ Richtwaarden zonder specifieke ingangsdatum.

Nederland zich bevindt, van groot belang, zoals hierna wordt toegelicht in par. 5 («implementatie van de derogatie»).

In de plansystematiek als zodanig treedt geen verandering op. Hoewel de richtlijn voor verschillende situaties verschillende planverplichtingen met ten dele verschillende eisen omvat worden deze alle onder de noemer «luchtkwaliteitsplan» dan wel «actieplan» geschaard. Van een werkelijke vereenvoudiging van de plansystematiek van de richtlijn is daarmee evenwel geen sprake. De plansystematiek van titel 5.2 van de Wm blijft hier op aansluiten met planvormen voor de verschillende door de richtlijn aangegeven situaties. Materieel verandert er dus weinig. Verduidelijkt wordt in de richtlijn dat ook in de situatie dat geldende grenswaarden worden overschreden plannen moeten worden opgesteld die zo spoedig mogelijk leiden tot beëindiging van overschrijding van de grenswaarden. Uit overweging (28) bij de richtlijn volgt voorts dat «De verplichting tot omzetting van deze richtlijn in nationaal recht dient te worden beperkt tot die bepalingen die ten opzichte van de vorige richtlijnen materieel zijn gewijzigd». Dit betekent dat alleen wijzigingen en nieuwe bepalingen worden geïmplementeerd ingevolge dit wetsvoorstel. De reeds vigerende omzetting blijft van kracht.

Verder bevatten de bijlagen van de richtlijn onder meer een geharmoniseerde en geactualiseerde systematiek voor het beoordelen van de luchtkwaliteit.

3. Totstandkoming richtlijn en inzet Nederland daarbij

Na een langdurig onderhandelingsproces werd op 28 november 2007 in tweede lezing een akkoord bereikt tussen de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement over de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit. De richtlijn zoals die nu voorligt, bevat voor het eerst normstelling voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), dat wil zeggen voor kleine deeltjes fijn stof. Ook biedt de richtlijn meer flexibiliteit in de uitvoering door lidstaten, onder andere door de reeds genoemde mogelijkheid van uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan bepaalde normen te voldoen (derogatie) en door de verduidelijking van de reeds bestaande mogelijkheid tot aftrek van bijdragen van natuurlijke bronnen, zoals zeezout, bij het beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan. Uit analyses door het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP), het huidige Planbureau voor de Leefomgeving, blijkt dat Nederland bijna overal tijdig aan de normen zal voldoen. Voorwaarde daarvoor is wel dat Nederland een beroep kan doen op toepassing van de derogatie (zie hierna, par. 5). Met toepassing van de derogatie kunnen de meeste knelpunten tijdig worden opgelost. Daar waar dit in eerste instantie nog niet het geval lijkt te zijn, zullen aanvullende maatregelen moeten worden genomen, in afstemming met gemeenten en provincies, teneinde ook de resterende knelpunten tijdig op te lossen. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), een interbestuurlijk samenwerkingsprogramma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wm, zal daarvoor het kader vormen.

Het NSL-kabinetstandpunt is op 9 juli 2008 toegezonden aan beide Kamers der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2007/2008, 30 175, nr. 56).

De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen is steeds gericht geweest op ambitieuze, maar ook haalbare doelstellingen. De haalbaarheid was nadrukkelijk ook de wens van de Tweede Kamer (motie van het lid De Krom c.s., november 2005). De ambitie van Nederland kwam onder meer tot uiting in de erkenning dat reductie van zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) van groter gezondheidskundig belang is dan verdere reductie van

zwevende deeltjes (PM_{10}). Nederland wenste daarbij wel een realistische norm, mede gezien de nog bestaande onzekerheden rond het meten van $PM_{2,5}$.

Nederland streefde bovendien naar spoedige besluitvorming op dit dossier, omdat de richtlijn meer flexibiliteit biedt in de uitvoering dan de bestaande richtlijnen. De richtlijn biedt immers een uitstel- en vrijstellingsmogelijkheid, verduidelijkt dat zeezout in aftrek kan worden gebracht bij het beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan en leidt tot harmonisatie van het meten en rekenen en de monitoring. Het NSL gaat uit van deze en andere verbeteringen in de richtlijn. Voor zover noodzakelijk zal het NSL tevens het kader gaan vormen voor de aanpak van zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$).

Inhoudelijk was de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen gericht op:

- géén aanscherping van de huidige normen;
- in eerste lezing: geen $PM_{2,5}$ grenswaarde, in tweede lezing: geen aanscherping van de $PM_{2,5}$ norm van $25 \mu g/m^3$ uit het Gemeenschappelijk Standpunt;
- meer ruimte voor uitstel, c.q. vrijstelling;
- koppeling met communautair bronbeleid.

Voor Nederland was het van belang dat de hoogte van een norm in een goede verhouding zou staan met het geboden uitstel en met de mate en het tempo van het bronbeleid. Nederland heeft alle voorgestelde normen door het MNP laten analyseren op hun haalbaarheid.

Met name de goede onderbouwing die Nederland op tafel kon leggen speelde in de eindfase een belangrijke rol in de onderhandelingen. Andere lidstaten werden zich bewust van de (on)haalbaarheid van te scherpe fijn stof normen en zetten niet langer in op een heel scherpe nieuwe grenswaarde voor $PM_{2,5}$.

Omdat voor Nederland de reeds vigerende PM_{10} norm de meest vergaande norm blijft, levert de nieuwe $PM_{2,5}$ grenswaarde voor Nederland naar verwachting nauwelijks extra overschrijdingen op. Omdat Nederland op dit moment nog niet overal voldoet aan de vigerende normen, zijn daarvoor nog wel aanvullende maatregelen noodzakelijk. Het NSL zal hiervoor zorg moeten dragen, zodat gegarandeerd wordt dat overal in Nederland tijdig aan de normen van de richtlijn zal worden voldaan.

De normen zoals gepresenteerd in het uiteindelijke compromis lijken voor Nederland bijna overal tijdig haalbaar. Eventuele resterende knelpunten worden zoals opgemerkt met extra maatregelen opgelost. Vooral het feit dat de $PM_{2,5}$ grenswaarde van $25 \mu g/m^3$ niet is aangescherpt maakt dat het bereikte compromis redelijk uitpakt voor Nederland. Met een goede invulling van het NSL en met een goede inzet van de gemeenten en provincies komen de doelstellingen nadrukkelijk binnen bereik.

Het bereikte compromis is een goede mix van enerzijds invoering van een nieuwe fijn stof norm die van groter belang is voor de gezondheid, en anderzijds flexibiliteit ten behoeve van een goede uitvoering door de lidstaten. Tenslotte geeft de richtlijn meer en duidelijker zicht op Europees bronbeleid, wat voor Nederland altijd een belangrijk onderhandelingspunt is geweest.

4. Normstelling voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$)

Zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) zijn de deeltjes binnen fijn stof die – eenvoudig gesteld – kleiner zijn dan 2,5 micrometer. Aan de nieuwe normstelling die hoofdzakelijk eerst met ingang van 2015 of later van kracht wordt, wordt

vooral nog alleen op nationaal niveau uitvoering gegeven. Reden daarvoor is, naast het pas op termijn van toepassing worden, dat de methodiek voor het meten en berekenen en beoordelen van $PM_{2,5}$ nog volop in ontwikkeling is. Op basis van de thans bestaande methodieken en inzichten kunnen niet meer dan redelijke inschattingen worden gedaan. Zoals aan het slot van deze paragraaf wordt toegelicht leidt dat weliswaar tot werkbaar eerste indicaties ten behoeve van de planvorming maar is nog geen sprake van een voldoende bruikbare en nauwkeurige methodiek voor de beoordeling van lokale luchtkwaliteit en de gevolgen voor de luchtkwaliteit van individuele projecten, waardoor niet van bestuursorganen kan worden verwacht dat tot op lokale schaalniveau's aan deze normstelling uitvoering wordt gegeven. Voor de normstelling ten aanzien van de gemiddelde blootstelling komt daar nog bij dat deze zelfs alleen op centraal niveau kan worden ingevuld.

De nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) is als volgt:

- 1) een richtwaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens, die voor zover mogelijk op 1 januari 2010 is bereikt, van 25 microgram per m^3 , gedefinieerd als jaargemiddelde concentratie (zie het voorgestelde voorschrift 4.3 in artikel III, onder F, en de bijbehorende toelichting). Zo nodig bevat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), een programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wm, maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen, gericht op het voor zover mogelijk op 1 januari 2010 bereiken van deze richtwaarde. Dit wordt geregeld in een amvb op grond van artikel 5.17 van de Wm, als gewijzigd ingevolge het wetsvoorstel. Aan de richtwaarde wordt niet getoetst in het kader van individuele projectbesluiten.

- 2) een grenswaarde voor de bescherming van de gezondheid van de mens, die geldt met ingang van 1 januari 2015, van 25 microgram per m^3 , gedefinieerd als jaargemiddelde concentratie. Deze wordt in voorschrift 4.4 van bijlage 2 van de Wm opgenomen.

Deze grenswaarde werkt met ingang van genoemde datum door in na die datum te nemen besluiten met toepassing van artikel 5.16 van de Wm, op de in dat artikel bepaalde wijze. Dat wil zeggen dat besluitvorming (uitoefening van bevoegdheden of toepassing van wettelijke voorschriften als bedoeld in het tweede lid) doorgang kan vinden indien aannemelijk wordt gemaakt dat op of na het tijdstip van ingang:

- a) deze niet leidt tot een overschrijding;
- b) de concentratie in de buitenlucht per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft, dan wel, bij een beperkte toename van de concentratie, dat door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;
- c) de uitoefening of toepassing niet in betekende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht, dan wel d) deze besluitvorming is opgenomen in het NSL.

De grenswaarde wordt van toepassing met ingang van 1 januari 2015. Besluiten die vóór die datum worden genomen met toepassing van artikel 5.16 van de Wm worden niet getoetst aan deze grenswaarde, ongeacht of een besluit ook na die datum gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft. De NSL-systematiek met de monitor voorziet er in dat bij deze projecten ook na 1.1 2015 aan de grenswaarde wordt voldaan. De wettelijke uitvoeringsplicht voor in het NSL opgenomen maatregelen blijft immers ook na afloop van de periode waarop het NSL betrekking heeft van kracht, totdat deze maatregelen niet langer vereist zijn om aan grenswaarden te (blijven) voldoen.

Voor de grenswaarde $PM_{2,5}$ geldt tot de genoemde datum de in voorschrift 4.5 genoemde plandrempel. Indien een plandrempel wordt overschreden verplicht de richtlijn de lidstaten tot het

opstellen van een plan met maatregelen. Deze verplichting ligt bij de minister van VROM. Dit volgt uit artikel 5.12, eerste lid, van de Wm (verplichting voor de minister om een programma op te stellen in geval van een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde). In geval van overschrijding van een plandrempel is tevens sprake van een dreigende overschrijding van de grenswaarde die op termijn van kracht wordt.

Het NSL vormt het programma of plan dat wordt opgesteld bij het overschrijden van deze plandrempel. Dit ligt ook voor de hand, gezien de samenhang met de maatregelen gericht op het voldoen aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM_{10}).

Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat bij het nemen van besluiten met toepassing van artikel 5.16 van de Wm (of bij het beoordelen van die besluiten in rechterlijke procedures) deze plandrempels voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) geen rol spelen; besluiten worden niet getoetst aan deze plandrempels zoals opgenomen in bijlage 2.

- 3) een blootstellingsconcentratieverplichting van (ten hoogste) 20 microgram per m^3 , gedefinieerd als gemiddelde blootstellingsindex, die geldt met ingang van 1 januari 2015 (zie voorschrift 4.6 van bijlage 2 zoals opgenomen in artikel III, onder F, en artikel 5.12a van de Wm zoals opgenomen in artikel II, onder G). De blootstellingsconcentratieverplichting van 20 mg/m^3 geldt voor het voortschrijdend landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties (gemiddeld over drie jaar). Deze verplichting wordt gedefinieerd als gemiddelde blootstellingsindex, in de richtlijn gedefinieerd als een «gemiddeld niveau dat wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties verspreid over het gehele grondgebied van een lidstaat en dat de blootstelling van de bevolking weergeeft; het wordt gebruikt om de nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling te berekenen alsmede de blootstellingsconcentratieverplichting» (artikel 2, onder 20, van de richtlijn). De blootstellingsconcentratieverplichting is blijkens de richtlijn «een op grond van de gemiddelde blootstellingsindex vastgesteld niveau met het doel de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens te verminderen en waaraan binnen een bepaalde termijn moet worden voldaan» (artikel 2, onder 21). Hierbij gaat het dus om een nationaal uitgemiddelde waarde met een verplichtend karakter. Deze heeft de strekking om de als gemiddelde blootstellingsindex bepaalde gemiddelde blootstelling van de bevolking te beperken tot ten hoogste de genoemde waarde. Vanwege het landelijke gemiddelde karakter van deze verplichting die niet op het niveau van uitvoerende bestuursorganen kan worden nageleefd is geen sprake van een reguliere grenswaarde («limit value» volgens de richtlijn) en wordt deze om die reden niet als grenswaarde geïmplementeerd, maar is sprake van een andersoortige (resultaat-)verplichting («exposure concentration obligation» volgens de richtlijn) voor de naleving waarvan de minister van VROM verantwoordelijk is. De minister draagt zorg voor het nemen van maatregelen om tijdig aan deze verplichting te voldoen. Dat kunnen NSL-maatregelen of andere maatregelen zijn. Bij besluitvorming met toepassing van artikel 5.16 van de Wm (of in rechterlijke procedures met betrekking tot deze besluiten) wordt derhalve niet aan deze verplichting getoetst. Dit is overigens ook niet mogelijk omdat de verplichting betrekking heeft op het voortschrijdend landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties, gemiddeld over drie jaar en deze alleen op nationaal niveau kan worden bewaakt.
- 4) een richtwaarde inzake vermindering van blootstelling van de mens die op 1 januari 2020 voor zover mogelijk is bereikt (voorschrift 4.7 van bijlage 2 en artikel 5.17 van de Wm). Deze richtwaarde is afhankelijk van de hiervoor genoemde gemiddelde blootstellingsindex. Het gaat

ook hierbij om een nationaal uitgemiddelde richtwaarde die om die reden op nationaal niveau wordt bewaakt. Dit volgt uit artikel 5.17 van de Wm, als gewijzigd ingevolge het wetsvoorstel, en de daarop te baseren amvb (artikel II, onder I). Mede vanwege de samenhang in de aanpak van $PM_{2,5}$ wordt de minister van VROM belast met de zorg voor het nemen van maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om de richtwaarde te bereiken, indien deze wordt overschreden. Dit kunnen de NSL maatregelen zijn dan wel andere maatregelen. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.17 en de toelichting op voorschrift 4.7 van bijlage 2 van de Wm (artikel III, onder F, sub 2).

Resumerend:

Ten aanzien van $PM_{2,5}$ wordt de richtlijn strikt geïmplementeerd. De toetsing van besluiten met toepassing van artikel 5.16 van de Wm aan de normstelling voor $PM_{2,5}$ blijft beperkt tot de grenswaarde. Deze grenswaarde gaat in op 1 januari 2015 en is opgenomen in voorschrift 4.4 van bijlage 2 van de Wm. Toetsing vindt met ingang van die datum plaats op de wijze, bepaald in artikel 5.16. Vóór die datum wordt niet getoetst aan de grenswaarde, ook niet indien een besluit mede betrekking heeft op de periode vanaf 1.1.2015. Tot 1 januari 2015 geldt enkel de plandrempel, opgenomen in voorschrift 4.5. Het NSL voorziet er in dat aan de plandrempel wordt voldaan en aan de grenswaarde met ingang van 1.1.2015. Ook aan de plandrempel wordt niet getoetst bij besluitvorming.

Aan de blootstellingsconcentratieverplichting voor $PM_{2,5}$ (die ingaat op 1 januari 2015) wordt evenmin getoetst bij besluitvorming met toepassing van artikel 5.16 (ook niet voor de periode vanaf 1.1.2015). Het NSL is het kader waarin – indien noodzakelijk – wordt voorzien in het (tijdig) voldoen aan deze verplichting. Ook zal het NSL indien nodig maatregelen bevatten waarmee wordt voorzien in het voor zover mogelijk voldoen aan de richtwaarde voor de vermindering van blootstelling, die in 2020 ingaat (voorschrift 4.7). Bij besluitvorming wordt derhalve niet getoetst aan de blootstellingsconcentratieverplichting en de richtwaarde voor de vermindering van de blootstelling.

Aan de richtwaarde voor $PM_{2,5}$ (voorschrift 4.3) die ingaat met ingang van 1 januari 2010, wordt voor zover mogelijk voldaan op de wijze, aangegeven in artikel 5.17 (als gewijzigd) en de daarop te baseren amvb. Hieraan zal eveneens – indien nodig – invulling worden gegeven door middel van het NSL. Ook aan deze richtwaarde wordt niet getoetst bij individuele besluiten.

Over de haalbaarheid van de nieuwe normstelling merk ik het volgende op. Het MNP heeft ten behoeve van het beleidsvoornemen NSL (het kabinetstandpunt) een eerste beoordeling gemaakt in hoeverre de nieuwe $PM_{2,5}$ -normstelling om een aanscherping van het fijn stof beleid vraagt (zie bijlage 3 van het NSL-kabinetstandpunt). Rondom $PM_{2,5}$ bestaat nog veel onzekerheid. Dit betreft zowel de huidige concentraties als de emissies in Nederland en in het buitenland. Op basis van de thans beschikbare kennis en met inachtneming van alle onzekerheden heeft het MNP een voorlopige inschatting gemaakt van de $PM_{2,5}$ -concentraties in Nederland. Vervolgens is een analyse gemaakt van de trends die bij het bestaand en voorgenomen beleid te verwachten zijn in de toekomstige concentraties. De grenswaarde van 25 mg/m^3 die met ingang van 2015 geldt voor jaargemiddelde $PM_{2,5}$ -concentraties en waar overal (dus ook in «hotspots») aan moet worden voldaan wordt met het vaststaande en toekomstige beleid overal tijdig gehaald.

De blootstellingsconcentratieverplichting van 20 mg/m^3 geldt voor het landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties (gemiddeld over drie jaar). De MNP-schattingen laten zien dat de huidige $PM_{2,5}$ -concentraties zeer wel mogelijk al onder de 20 mg/m^3 liggen gemiddeld

voor het stedelijk gebied (zie bijlage 3 van het NSL-kabinetstandpunt). Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat met het vaststaande beleid in 2015 aan deze verplichting kan worden voldaan.

De richtwaarde voor de vermindering van blootstelling betreft een inspanningsverplichting, waarbij het beleid er op gericht moet zijn om de drie-jaars gemiddelde stedelijke achtergrondconcentratie in de periode 2010–2020 met een bepaald percentage te reduceren, afhankelijk van de stedelijke concentratie gemiddeld over de jaren 2008–2009–2010. De taakstelling voor Nederland is dus nog onzeker aangezien de metingen nog moeten plaatsvinden. De verwachting is dat bij vastgesteld beleid een reductiestreefwaarde van 15% (uitgaande van een stadsachtergrondconcentratie $< 18 \text{ mg/m}^3$ in 2010) niet zal worden gehaald. De richtlijn luchtkwaliteit gaat er van uit dat lidstaten alle nodige maatregelen nemen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om de richtwaarde voor vermindering van blootstelling te bereiken. Als rekening wordt gehouden met de aanvullende maatregelen uit het voorgenomen beleid wordt naar verwachting een substantiële extra concentratievermindering bereikt. Echter, ook in dat geval is het onzeker of een reductie van 15% kan worden behaald. Bij de huidige schattingen zal het vertrekpunt voor de stadsachtergrondconcentraties in 2010 lager zijn dan 18 mg/m^3 . Indien de stadsachtergrondconcentraties 18 mg/m^3 of hoger (maar niet meer dan 22 mg/m^3) zouden bedragen in 2010 is de beleidsopgave voor het halen van deze streefwaarde hoger, te weten 20% reductie.

Samenvattend kan gesteld worden dat – bij de huidige inzichten – de nieuwe grenswaarde en blootstellingsconcentratieverplichting voor $\text{PM}_{2,5}$ bij het vaststaande beleid naar verwachting overal in Nederland kunnen worden bereikt. De voorgenomen nationale generieke maatregelen zullen in combinatie met de lokale maatregelendie juist al gericht zullen zijn op de lokale knelpuntten naar verwachting voldoende zijn om ook het beperkte aantal resterende knelpunten op te lossen. In de komende jaren zal op basis van metingen in het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit het beeld van de $\text{PM}_{2,5}$ -concentraties in Nederland meer nauwkeurig worden en zal op grond van de nieuwe inzichten worden geëvalueerd of er reden is deze voorlopige conclusie te herzien.

In het kader van het NSL wordt er vooralsnog van uitgegaan dat met de NSL-maatregelen voor het voldoen aan PM_{10} ook aan de grenswaarde, blootstellingsconcentratieverplichting en richtwaarden voor $\text{PM}_{2,5}$ zal worden voldaan, respectievelijk voor zover mogelijk zal worden voldaan. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar bijlage 3 bij het NSL-kabinetstandpunt.

Momenteel bestaat nog onzekerheid rond het meten en berekenen van zwevende deeltjes ($\text{PM}_{2,5}$) en zijn de methoden daarvoor nog in ontwikkeling. In de loop van 2008 en 2009 zullen naar verwachting meet- en rekenmethoden verder zijn ontwikkeld zodat vanaf 2010 de eerste GCN-kaarten met de achtergrondconcentraties voor $\text{PM}_{2,5}$ kunnen worden vastgesteld. Op basis daarvan kan de normstelling voor $\text{PM}_{2,5}$ worden verwerkt in de programmasystematiek. Voor de toepassing op projectniveau zal een verdere uitwerking moeten plaatsvinden omdat bij projecten, bij de toetsing conform artikel 5.16 van de Wm, met een grotere mate van nauwkeurigheid en zekerheid moet worden gerekend dan bij de daaraan voorafgaande plannen of programma's, hetgeen hogere eisen stelt aan de meet- en rekenmethodiek.

Hieruit volgt dat de op $\text{PM}_{2,5}$ betrekking hebbende artikelen en voorschriften weliswaar tijdig worden geïmplementeerd maar niet eerder van toepassing zullen worden dan op de ingangsdata waartoe de richtlijn verplicht.

5. Implementatie van de derogatie

Het (nog) niet overal tijdig kunnen voldoen aan geldende Europese grenswaarden, mede als gevolg van achterblijvend Europees bronbeleid, speelt in het merendeel van de Europese lidstaten. Met het oog daarop is mede op aandringen van Nederland in de nieuwe richtlijn de mogelijkheid tot toepassing van uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen (derogatie) opgenomen. Ook is mede op verzoek van Nederland een relatie tussen de normstelling en Europees bronbeleid aangebracht. Dit betreft onder meer de normstelling voor het wegverkeer (euro 5 en 6). Ook wordt voorzien in een evaluatie van de richtlijn in 2013.

Artikel 22 van de richtlijn biedt de mogelijkheid tot toepassing door een lidstaat van uitstel, respectievelijk vrijstelling, van de verplichting tot het voldoen aan de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen, tot uiterlijk 1 januari 2015, respectievelijk zwevende deeltjes (PM₁₀), tot uiterlijk 11 juni 2011. Het kabinet is van mening dat dit uitstel voor stikstofdioxide en deze vrijstelling voor zwevende deeltjes (PM₁₀) van toepassing zijn voor Nederland. Nederland is evenals de meeste lidstaten tot dusver niet in staat om overal aan de met ingang van 1 januari 2005 van kracht geworden grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) te voldoen en zal naar verwachting evenmin in staat zijn om met ingang van 1 januari 2010 overal aan de grenswaarden voor stikstofdioxide te voldoen.

De derogatie houdt het volgende in. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie de grenswaarden voor benzeen of stikstofdioxide niet worden bereikt op de in bijlage XI van de richtlijn genoemde uiterste tijdstippen, mag een lidstaat deze tijdstippen voor die specifieke zone of agglomeratie met ten hoogste vijf jaar uitstellen. Bij toepassing door een lidstaat van het uitstel en/of de vrijstelling moet deze aan een aantal voorwaarden voldoen (artikel 22 van de richtlijn):

- 1) er moet voor de zone(s) of agglomeratie(s) waarvoor het uitstel of de vrijstelling zou gaan gelden een luchtkwaliteitsplan worden opgesteld dat aantoont dat overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt;
- 2) wanneer uitstel of vrijstelling wordt toegepast mag de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedragen dan de maximale overschrijdingsmarge die voor die stof in de richtlijn is opgenomen;
- 3) wanneer uitstel of vrijstelling volgens een lidstaat van toepassing is moet deze de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie) daarvan in kennis stellen en het luchtkwaliteitsplan met alle relevante gegevens aan de Commissie overleggen. Ook moet de lidstaat laten zien dat alle passende maatregelen zijn genomen op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau om de deadlines te bereiken.

De Commissie beoordeelt of aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de geraamde effecten van door de lidstaten genomen maatregelen en met de geraamde effecten van (toekomstige) communautaire maatregelen. Als de Commissie binnen negen maanden na ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt wordt krachtens artikel 22, vierde lid, van de richtlijn aan de voorwaarden voor toepassing van uitstel en vrijstelling voldaan. Indien wél bezwaren worden gemaakt kan de Commissie verlangen dat het luchtkwaliteitsplan wordt aangepast of vervangen door een nieuw plan.

Het kabinet is voornemens om door middel van het eerdergenoemde Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) te voldoen aan de hiervoor genoemde voorwaarden voor toepassing van het uitstel en de vrijstelling. Daartoe is een bestuurlijk én door de ministerraad geaccor-

deed NSL-kabinetstandpunt met de overige ingevolge artikel 22, eerste lid, van de richtlijn vereiste gegevens aan de Commissie voorgelegd. Het NSL-kabinetstandpunt vormt dus het voor toepassing van het uitstel en de vrijstelling vereiste luchtkwaliteitsplan als bedoeld in artikel 22 van de richtlijn. Daarna wordt het NSL-kabinetstandpunt voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal en wordt het NSL voor inspraak ter inzage gelegd. De reactie van de Kamers en de inspraak kunnen leiden tot bijstelling van het NSL. De Commissie zal daar over worden geïnformeerd. Ook kunnen eventuele opmerkingen van de Commissie in deze fase worden verwerkt. Indien de Commissie negen maanden na de kennisgeving geen bezwaren heeft geuit voldoet Nederland krachtens artikel 22, vierde lid, van de richtlijn aan de voorwaarden, wordt het uitstel en de vrijstelling in de normstelling van bijlage 2 van de Wm verwerkt en wordt het NSL definitief vastgesteld (NSL-kabinetsbesluit).

Dit wetsvoorstel voorziet niet alleen in implementatie van de nieuwe richtlijn maar tevens in de implementatie van het uitstel en de vrijstelling. Dit krijgt zijn beslag in de desbetreffende voorschriften van bijlage 2 van de Wm. Daartoe worden de ingangsdata van de desbetreffende (inhoudelijk ongewijzigde) normen gewijzigd, met een nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur binnen het wettelijke kader. Zo zijn de uiterste data in het wetsvoorstel opgenomen. Voor deze opzet is gekozen om tot een zo snel mogelijke implementatie te kunnen komen binnen wettelijk vastgelegde kaders. Een zo snel mogelijke implementatie is wenselijk om optimaal gebruik van de programmasystematiek van titel 5.2 van de Wm te kunnen maken en de overschrijding en niet-naleving van geldende Europese grenswaarden te beëindigen. Zolang sprake is van overschrijdingen van de geldende grenswaarden kan van de programma-systematiek nog geen gebruik worden gemaakt. Het NSL gaat immers niet uit van de bestaande normstelling maar van de normstelling van de nieuwe richtlijn, dat wil zeggen met toepassing van het uitstel en de vrijstelling ingevolge die richtlijn. Zodra onherroepelijk vaststaat dat in Nederland het uitstel en de vrijstelling van toepassing zijn en dat Nederland aan de voorwaarden daarvoor voldoet kan van de programma-systematiek gebruik worden gemaakt. Dan is immers geen sprake meer van overschrijdingen van geldende grenswaarden. Het NSL is dan met andere woorden volledig in overeenstemming met de dan geldende normstelling. Voorwaarde voor derogatie is wél dat Nederland in het NSL aantoont dat uiterlijk bij het einde van de derogatietermijn alsnog op alle plaatsen waar de richtlijn dat vereist de grenswaarden worden gehaald. De programma-systematiek dient dus te leiden tot een tijdige sanering van overschrijdingen, dat wil zeggen dat aan het eind van de uitstel- en vrijstellingsperiode overal waar de richtlijn dat vereist aan de grenswaarden wordt voldaan.

6. Wettelijke regeling van enige andere onderwerpen

Dit wetsvoorstel regelt naast de implementatie van de nieuwe richtlijn en de derogatie een aantal onderwerpen die volgen uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen). Het gaat om de volgende onderwerpen:

- 1) Het schrappen van artikel 5.8 uit artikel I, onder I, van de genoemde wet. De daartoe strekkende bepaling is opgenomen in artikel I van dit wetsvoorstel en volgt uit de desbetreffende toezegging van de minister van VROM op verzoek van en naar aanleiding van bezwaren van de Eerste Kamer der Staten-Generaal tegen artikel 5.8. Bij de behandeling door de Eerste Kamer van het betreffende wetsvoorstel heeft de Kamer grondwettelijke bezwaren geuit tegen het bij ministeriële regeling kunnen afwijken van een wet in formele zin. De Kamer heeft in dat

verband verzocht om het betreffende artikel niet in werking te laten treden en zo spoedig mogelijk te doen vervallen. Dit is door de minister toegezegd, laatstelijk bij brief van 26 september 2007 (Kamerstukken I 2006/2007, 30 489, N). In verband met het schrappen van artikel 5.8 wordt voorgesteld tevens een soortgelijke bepaling, opgenomen in artikel 5.16, derde lid, van de Wm, te schrappen (zie artikel II, onder H, sub 7 en de toelichting op dat subonderdeel).

- 2) Het in artikel 5.12 van de Wm regelen van een wettelijke betrokkenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij de totstandkoming of wijziging van het NSL of bij de beëindiging van een in het NSL opgenomen maatregel die gelijk is aan die van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Ook deze wijziging vindt plaats na een daartoe strekkende toezegging van de minister van VROM op verzoek van de Eerste Kamer (zie artikel II, onder F, sub 1, 5 en 6 en de toelichting op die subonderdelen).
- 3) Het invoegen van een nieuw vijfde lid in artikel 5.12 van de Wet milieu-beheer (waarbij de tekst van het huidige vijfde lid wordt toegevoegd aan het derde lid van dat artikel). Ingevolge dat nieuwe vijfde lid worden geen projecten in het NSL opgenomen die ertoe leiden dat aan het eind van de derogatieperiode nog overschrijdingen van grenswaarden resterend. Deze bepaling is opgenomen krachtens een daartoe strekkende toezegging van de toenmalige staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer met het oog op de indiening van een amendement van gelijke strekking van de leden Samsom en Duyvendak, dat vervolgens naar aanleiding van deze toezegging is ingetrokken (zie artikel II, onder F, sub 3 en 4 en de toelichting op die subonderdelen).

Ook zijn nog enige niet-ingrijpende wijzigingen van juridisch-technische aard in het wetsvoorstel opgenomen. Dit betreft een technische opschooning van de opsomming van artikel 5.16, tweede lid (alleen besluiten en voorschriften met rechtsgevolg), een technische wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging en enige redactionele en wetgevings-technische aanpassingen waarmee beter wordt aangesloten bij tekst en systematiek van de richtlijn.

7. Opzet van het wetsvoorstel

De nieuwe richtlijn is op 11 juni 2008 in werking getreden en dient vóór 11 juni 2010 te zijn geïmplementeerd (binnen twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn). Daarnaast is het zoals opgemerkt om meerdere redenen van belang dat een zo spoedig mogelijke implementatie van de derogatie in bijlage 2 van de Wm wordt gerealiseerd nadat vast is komen te staan dat Nederland aan de voorwaarden voor toepassing daarvan voldoet (zie hiervoor, onder par. 5 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel III, onder B en F (voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wm)). Naarmate de derogatie en de daarop gebaseerde programma-systematiek van het NSL eerder kunnen worden toegepast is minder sprake van vertragingen voor door het NSL te onderbouwen projecten en kan daarnaast eerder toepassing worden gegeven aan de 3% grens voor besluiten die «niet in betekenende mate» van invloed zijn op de luchtkwaliteit (zie hierna, onder par. 9). Ook is dan geen sprake meer van overschrijdingen van geldende Europese grenswaarden.

Vanwege de politieke en juridische samenhang en efficiency vinden de implementatie van de nieuwe richtlijn en de implementatie van de derogatie plaats in één (het voorliggende) wetsvoorstel.

Er van uitgaande dat het wetsvoorstel in de nazomer van 2008 wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal en uitgaande van een voortvarende parlementaire behandeling is inwerkingtreding tegen het eind van het eerste kwartaal, begin tweede kwartaal van 2009 haalbaar.

Dan zal naar verwachting ook vast komen te staan dat Nederland voldoet aan de voorwaarden voor uitstel en vrijstelling (indien de Commissie geen bezwaren heeft gemaakt) en zijn op grond van artikel 22 van de richtlijn het uitstel en de vrijstelling van toepassing in Nederland. Deze dienen dan zo spoedig mogelijk te worden geïmplementeerd in het nationale recht, dat immers nog uitgaat van de vigerende normstelling.

Omwille van voldoende flexibiliteit en snelheid in het implementatieproces wordt uitgegaan van het vastleggen van de kaders voor het uitstel en de vrijstelling in de wet met een nadere invulling, binnen dat wettelijke kader, bij algemene maatregel van bestuur. Die nadere invulling betreft de zones en agglomeraties waar de derogatie van toepassing is en de tijdstippen tot welke deze geldt (uiterlijk tot de in de wet opgenomen uiterste tijdstippen).

Immers eerst aan het eind van het eerste kwartaal van 2009 komt naar verwachting vast te staan of Nederland aan de voorwaarden voldoet voor toepassing van de derogatie voor alle zones en agglomeraties waarvoor het dat heeft aangegeven, tot de door Nederland aangegeven tijdstippen. Indien tot dat moment gewacht zou moeten worden met indiening van het wetsvoorstel (omdat gewacht zou worden totdat vaststaat of Nederland aan de voorwaarden voldoet) zou sprake zijn van tenminste een jaar of meer tijdsverlies voor het NSL en voor de daarin genoemde projecten en de NIBM-projecten onder de 3% grens.

Een nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur, binnen de formeelwettelijke kaders, kent niet die nadelen. De voorgestelde nadere invulling bij amvb voldoet ook aan het legaliteitsbeginsel: uitgaande van het primaat van de wetgever, vindt een uitwerking plaats bij algemene maatregel van bestuur, binnen het wettelijke kader.

8. NSL en derogatie

Eerder is opgemerkt dat het NSL in eerste instantie dient als luchtkwaliteitsplan in de zin van artikel 22, eerste, tweede en vierde lid, van de richtlijn. Het NSL als luchtkwaliteitsplan heeft dus in eerste instantie de functie om de kennisgeving aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dat Nederland van mening is dat derogatie van toepassing is, te onderbouwen en aan te tonen dat voor het einde van de derogatieperiode overal aan de grenswaarden wordt voldaan. Daartoe is het NSL-kabinetstandpunt na accordering door de ministerraad op 10 juli 2008 aan de Commissie overgelegd. Deze kennisgeving aan de Commissie, waarbij het kabinet te kennen geeft dat naar zijn mening het uitstel en de vrijstelling van toepassing zijn voor Nederland, volgt uit de politieke afweging van het kabinet om toepassing te geven aan het uitstel en de vrijstelling. Deze afweging en de daaruit volgende kennisgeving zijn evenals andere kabinetsbesluiten niet vatbaar voor bezwaar of beroep.

Op 9 juli 2008 is het NSL-kabinetstandpunt aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd (Kamerstukken II 2007/2008, 30 175, nr. 56). Het NSL wordt na de zomer van 2008 ter visie gelegd voor inspraak. Wijzigingen naar aanleiding van overleg met de Kamers of de inspraak dan wel naar aanleiding van eventuele opmerkingen of bezwaren van de Commissie kunnen in de daaropvolgende fase worden verwerkt. Indien de Commissie binnen de wachtperiode van negen maanden geen bezwaar heeft gemaakt staat vast dat Nederland aan de voorwaarden voor toepassing van de derogatie voldoet en zijn het uitstel en de vrijstelling krachtens artikel 22 van de richtlijn van toepassing. Dan zijn het uitstel en de vrijstelling rechtstreeks krachtens artikel 22 van de richtlijn van toepassing. De toetsing door de Commissie heeft exclusieve werking, er is derhalve geen ruimte voor een eventuele additionele toets door de nationale rechter op

dat moment of later, gedurende de derogatieperiode, of aan de voorwaarden wordt voldaan. De richtlijn verplicht Nederland er voorts toe om over de uitvoering van het NSL en de voortgang van het bereiken van de grenswaarden te rapporteren aan de Commissie.

Indien vaststaat dat aan de voorwaarden wordt voldaan kan het NSL definitief worden vastgesteld (kabinetsbesluit). Op dat moment zal ook de implementatie van de derogatie door middel van het voorliggende wetsvoorstel en de daarop te baseren amvb zijn beslag moeten hebben gekregen, om het nationale recht daarmee in overeenstemming te brengen. Vanaf dat moment gaat het NSL als onderdeel van de wettelijke programmasystematiek zijn tweede functie vervullen, te weten als programma dat gericht is op het tijdig bereiken van de grenswaarden, rekening houdend met noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Daartoe worden maatregelen (met een wettelijke uitvoeringsplicht) opgenomen in het NSL. Tevens worden de ruimtelijke ontwikkelingen en projecten die in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit opgenomen in het NSL. Het NSL dient tevens als onderbouwing – vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit – voor het doorgang vinden van de desbetreffende ruimtelijke besluiten die in betekenende mate bijdragen (dat wil zeggen in betekenende mate van invloed zijn op de concentraties in de buitenlucht waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen). Daartoe worden maatregelen (met een wettelijke uitvoeringsplicht) en ruimtelijke ontwikkelingen en projecten genoemd en opgenomen in het NSL. De onderbouwing voor de projecten die in betekenende mate bijdragen bestaat hierin dat de effecten van deze projecten door het NSL worden gecompenseerd, zodanig dat de effecten van deze projecten niet leiden tot overschrijdingen op het moment dat aan de grenswaarden moet worden voldaan. In projectbesluiten kan dus, voor wat betreft de bij dat besluit onderzochte effecten op de luchtkwaliteit (zoals die bijvoorbeeld uit een project-MER naar voren komen) worden verwezen naar het NSL, dat laat zien dat ondanks het project de grenswaarden tijdig worden gehaald. Indien dat onverhoopt niet het geval is zullen in geval van tegenvallende effecten extra maatregelen noodzakelijk zijn. Dit wordt ook met de jaarlijkse monitor voor het NSL bijgehouden.

In eerste instantie moet het NSL aantonen dat de grenswaarden vóór het tijdstip waarop de derogatie eindigt worden bereikt (zijnde de door de Commissie vooraf te toetsen voorwaarde voor toepassing van de derogatie). Voor de wijze waarop wordt verwezen naar het NSL zelf (kabinetstandpunt), zoals dat op 9 juli 2008 aan beide Kamers der Staten-Generaal is toegezonden (Kamerstukken II 2007/2008, 30 175, nr. 56). Eerder is hier op ingegaan in de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer¹ en de bijbehorende parlementaire stukken en behandeling. Hierna wordt nog kort ingegaan op de wijze waarop het NSL aantoont dat overal tijdig de grenswaarden worden bereikt.

Het NSL bevat beschrijvingen van de actuele en toekomstige achtergrondconcentraties en de effecten van maatregelen en projecten. Alle ontwikkelingen in Nederland worden door het MNP meegenomen in de berekeningen voor de achtergrondconcentraties (de GCN-data). Het gaat dan onder meer om ontwikkelingen in de woningbouw, het verkeer en de industrie. Het MNP hanteert hierbij het zogenoemde GE-toekomstscenario uit de WLO-studies.

Dit scenario kenmerkt zich o.a. door de hoogste groeiverwachtingen in de economische (en daarmee vervoer-)parameters en door de hoogste technologische ontwikkelingen van de vier scenario's. Hierdoor wordt voor de toekomst gerekend met uiterst behoedzame aannames wat betreft de geprognostiseerde achtergrondconcentraties.

¹ (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 2 en Kamerstukken I 2006/2007, 30 489, A).

Om te voorkomen dat projecten lokaal tot overschrijdingen leiden is voorzien in de zogenoemde saneringstool. In het NSL-kabinetstandpunt wordt deze tool beschreven en het gebruik ervan verantwoord. De hoofdlijnen zijn als volgt.

De saneringstool is een instrument waarmee grenswaardenoverschrijdingen op wegen en bij andere bronnen en effecten van maatregelen kunnen worden berekend voor heel Nederland, op een uniforme en snelle wijze. Dit instrument is speciaal voor het NSL ontwikkeld omdat een instrument met deze eigenschappen ontbrak.

De saneringstool maakt voor het Hoofdwegennet (HWN) gebruik van gegevens die door het ministerie van VenW zijn verstrekt. Voor het onderliggend wegennet (OWN) in de NSL regio's wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van lokaal bepaalde en geverifieerde invoergegevens (waaronder verkeersintensiteiten, weg- en omgevingskenmerken), die ook gehanteerd werden bij projectonderbouwingen en de wettelijk verplichte jaarlijkse rapportage over de luchtkwaliteit. Buiten de NSL regio's wordt gerekend met het in opdracht van het ministerie van VROM ontwikkelde nationaal vervoersmodel van Goudappel Coffeng. Voor de zwaarst belaste wegvakken in de belangrijkste steden in deze regio's is gebruik gemaakt van gemeentelijke gegevens. De verkeerseffecten van alle voorgenomen ruimtelijke projecten (IBM en niet-IBM) zijn in de gebruikte verkeersgegevens verdisconteerd.

De saneringstool maakt inzichtelijk wat het effect is van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in internationale en nationale maatregelen en kunnen de nationale maatregelen weer worden onderverdeeld in generieke, regionale en lokale maatregelen.

Het MNP¹ heeft begin 2007 een review gemaakt over de saneringstool versie 1.2. Het MNP gaf daarbij onder andere aan: De tool is uniek in zijn combinatie van grootschaligheid en detaillering. Het MNP vroeg wel om een aantal aanpassingen die inmiddels zijn verwerkt.

Door middel van jaarlijkse monitoring wordt de voortgang van de sanering gecontroleerd.

Nadat vast is komen te staan dat aan de voorwaarden voor toepassing van het uitstel en de vrijstelling wordt voldaan en het NSL-kabinetbesluit definitief is vastgesteld dienen maximale overschrijdingsmarges in acht te worden genomen. Deze marges gelden ingevolge artikel 22, derde lid, van de nieuwe richtlijn tijdens de derogatie als tijdelijke grenswaarden waaraan de lidstaat in de tijd waarvoor uitstel is verkregen, moet voldoen. Deze maximale overschrijdingsmarges gelden tijdens de derogatieperiode en worden geïmplementeerd in de Wm door middel van dit wetsvoorstel (zie de voorgestelde voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wm). In het NSL en de uitvoering daarvan wordt uitgegaan van deze maximale overschrijdingsmarges. De maximale overschrijdingsmarges worden ingevolge dit wetsvoorstel overeenkomstig hun beoogde werking als tijdelijke grenswaarde geïmplementeerd. Aan deze overschrijdingsmarges wordt derhalve bij besluitvorming met toepassing van artikel 5.16 op de reguliere wijze getoetst.

Doordat het hele NSL (mét saneringstool) gericht is op het tijdig halen van de grenswaarden, wordt in samenhang met de werking van de monitor en de cumulatiebepaling voor projecten die «niet in betekenende mate» bijdragen, zoals opgenomen in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), gewaarborgd dat ook knelpunten ten gevolge van nibm-projecten op lokale (micro) schaal worden voorkomen, dan wel tijdig opgelost.

¹ Review Saneringstool versie 1.2.
MNP-rapportnr. 500133003/2007.

9. «Niet in betekenende mate» vóór en na implementatie

Met de Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) is op 15 november 2007 in werking getreden het eerdergenoemde Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Dat besluit met de daarop gebaseerde regeling voorziet in het begrenzen en aanwijzen van de categorieën van besluiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentraties in de buitenlucht van een verontreinigende stof, met een regeling voor het tegengaan van ongewenste cumulatie tot boven de nibm-grens. Totdat het NSL-kabinetsbesluit van kracht is geldt een tijdelijke 1% grens voor nibm, daarna wordt dat 3%. Het gaat daarbij om toenames van de concentraties als gevolg van een project van maximaal 1%, respectievelijk 3%, van de jaargemiddelde grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{10}) of stikstofdioxide, ofwel 0,4, respectievelijk 1,2 microgram/ m^3 . Op de redenen hiervoor is ingegaan in de nota van toelichting behorend bij het besluit, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Overwogen wordt om – indien noodzakelijk – de nieuwe grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), die met ingang van 1 januari 2015 van toepassing wordt, deel uit te doen maken van de 3% grens voor niet in betekenende mate. Dat is afhankelijk van de inschatting in welke mate voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), evenals voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM_{10}) een kans op overschrijding aanwezig is. Vooralsnog lijkt dit niet nodig. Uitgaande van de 3% grens zou een toename van niet meer dan 0,75 microgram/ m^3 zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) aan te merken zijn als «niet in betekenende mate». Een eventuele nibm-grens voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) zal in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) worden verwerkt en zijn beslag krijgen gelijktijdig met de implementatie en het van toepassing worden van de grenswaarde voor $PM_{2,5}$.

10. Voorbereiding

Het wetsvoorstel is voorbereid in overleg met vertegenwoordigers van IPO en VNG. Van die zijde bestond geen bezwaar tegen het voorstel.

11. Effecten

Het wetsvoorstel leidt tot implementatie van de nieuwe richtlijn voor luchtkwaliteit, met inbegrip van de derogatie. De implementatie is beperkt tot wijzigingen ten opzichte van de eerdere richtlijnen. Dit volgt uit overweging 28 van de richtlijn. Voor het overige blijft de bestaande implementatie in titel 5.2 van de Wm, bijlage 2 van die wet en de op titel 5.2 berustende bepalingen van kracht. De belangrijkste veranderingen betreffen de normstelling. Enerzijds is sprake van nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), anderzijds van uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM_{10}) te voldoen. De toetsing aan de nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) in het kader van het NSL, (eventueel) bij de projectsaldering en (eventueel) bij de toetsing van projecten nibm aan de 3% grens zal naar verwachting zijn beslag krijgen binnen het kader van de toetsing aan de normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{10}), die het meest kritisch is van de twee. Daardoor zal naar verwachting geen sprake zijn van hogere administratieve of bestuurslasten als gevolg van de nieuwe normstelling.

Hiervoor, onder par. 3, is aangegeven dat, met toepassing van het uitstel en de vrijstelling, de normstelling voor Nederland haalbaar lijkt, met waar nodig inzet van extra regionale of lokale maatregelen. Het NSL toont aan op welke wijze Nederland tijdig aan de grenswaarden gaat voldoen. Als

vaststaat dat Nederland volgens de Europese Commissie aan de voorwaarden voor toepassing van het uitstel en de vrijstelling voldoet kunnen het uitstel en de vrijstelling worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving door middel van dit wetsvoorstel en de daarop te baseren amvb (die een nadere invulling naar gebied en tijdvak inhoudt), en kan het NSL definitief worden vastgesteld. Door het uitstel en de vrijstelling is niet langer sprake van overschrijdingen van geldende grenswaarden voor luchtkwaliteit. Nederland kan dan niet langer in gebreke worden gesteld en sancties opgelegd krijgen wegens niet naleving van de richtlijn. Wel gelden gedurende de periode van uitstel en vrijstelling de eerdergenoemde maximale overschrijdingsmarges en dient aan het eind van die periode overal aan de grenswaarden te worden voldaan. Het NSL zal daarin voorzien.

Als gevolg van de implementatie van het uitstel en de vrijstelling door middel van dit wetsvoorstel en de daarop te baseren amvb kan de programmasystematiek van het NSL van kracht worden. Het NSL strekt immers tot het bereiken van de grenswaarden met toepassing van het uitstel en de vrijstelling. Dit heeft enerzijds het effect dat de in het NSL opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd (daarvoor geldt een wettelijke uitvoeringsplicht) en anderzijds, dat de in het NSL genoemde of opgenomen projecten doorgang kunnen vinden én dat voor de projecten die «niet in betekenende mate bijdragen» de eerdergenoemde 3% grens gaat gelden in plaats van de tijdelijke 1% grens.

Gezien het voorgaande leidt het wetsvoorstel niet tot andere effecten voor het milieu en voor de administratieve lastendruk dan de effecten zoals beschreven in par. 11 van de memorie van toelichting, behorend bij het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 3). Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

12. Omzetting en overgang naar nieuw recht

Overeenkomstig overweging 28 van de richtlijn wordt de omzetting beperkt tot die bepalingen en voorschriften die gewijzigd zijn ten opzichte van de eerdere richtlijnen. Er vindt met andere woorden geen hernieuwde implementatie plaats van de overige bepalingen en voorschriften van de nieuwe richtlijn die zijn overgenomen uit de eerdere richtlijnen luchtkwaliteit en reeds zijn verwerkt in de regelgeving. Voor de wijze waarop de eerdere richtlijnen luchtkwaliteit zijn omgezet in de Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) wordt verwezen naar de transponeringstabellen zoals opgenomen in par. 12 van de hiervoor genoemde memorie van toelichting behorende bij het betreffende wetsvoorstel, alsmede naar de toelichting bij de op die wet gebaseerde Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Voor de wijze waarop bepalingen uit de eerdere richtlijnen luchtkwaliteit zijn overgegaan in de nieuwe richtlijn wordt verwezen naar de Concordantietabel, opgenomen in bijlage XVII van de nieuwe richtlijn.

Onderstaand volgt een transponeringstabel voor de wijzigingen ingevolge de nieuwe richtlijn.

De omzetting kan zoals aangegeven in par. 9 mogelijk nog leiden tot aanpassing van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), in verband met de nieuwe normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}). Tevens is de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 aangepast in verband met gewijzigde technische regels en is of wordt binnenkort een wijziging doorgevoerd met het oog op de (ten dele nieuwe) regels voor de plaatsen waar niet de luchtkwaliteit wordt beoordeeld (het zogenoemde «toepasbaarheidsbeginsel»). Ook worden wijzi-

gingen voorbereid met het oog op het meten en rekenen bij inrichtingen en met het oog op de bepaling van de gemiddelde blootstellingsindex als maatstaf voor blootstelling van de bevolking aan PM_{2,5}.

Aan de overgangsbepalingen van artikel 31, eerste lid, van de richtlijn wordt voldaan.

In het wetsvoorstel is geen algemene bepaling van overgangsrecht opgenomen. Voor overgangsrecht is geen reden aangezien het nieuwe recht grotendeels voortbouwt op het vigerende recht en wijzigingen ten opzichte van het vigerende recht samenhangen met de invoering van de programmasystematiek van het NSL, hetgeen een positief effect heeft op zowel de ontwikkeling van de luchtkwaliteit als de mogelijkheden tot het doorgang vinden van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dit houdt in dat het nieuwe recht direct van toepassing wordt, niet alleen op lopende procedures of na de inwerkingtreding te nemen besluiten maar ook op bestaande rechtsverhoudingen en rechtsposities.

Alleen in voorschrift 4.4, tweede lid, is een specifieke overgangsrechtelijke bepaling met het oog op de grenswaarde voor PM_{2,5} opgenomen (uitgestelde werking tot de ingangsdatum van de grenswaarde, 1 januari 2015).

13. Transponeringstabel (omzetting is conform overweging 28 van de richtlijn beperkt tot die bepalingen en voorschriften die gewijzigd zijn ten opzichte van de eerdere richtlijnen)

Artikel(lid) richtlijn luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa	Voorstel van wet
Artikel 2 (definities) 1. en bijlage III, onderdeel A, sub 2: lucht, m.u.v. de werkplek en plaatsen waartoe publiek geen toegang heeft 2. verontreinigende stof 4. beoordeling 5. grenswaarde 6. kritiek niveau 15. bijdragen van natuurlijke bronnen 19. PM _{2,5} 20. gemiddelde blootstellingsindex 21. nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling	– artikel 5.6, tweede lid en artikel 5.7; – artikel 5.7 – artikel 5.7 – artikel 5.7 – – artikel 5.7 – artikel 5.7 – artikel 5.7 – voorschrift 4.7
Artikel 3 (verantwoordelijkheden) onder f: samenwerking lidstaten	– artikel 5.24, eerste lid, en een regeling op basis van artikel 5.24, tweede lid
Artikel 6 (beoordelingscriteria) vijfde lid: PM _{2,5}	– wijziging Regeling beoordeling luchtkwaliteit
Artikel 7 (bemonsteringspunten) derde lid: halveren aantal bemonsteringspunten	– artikelen 10 tot en met 18 Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007
Artikel 11 (referentiemethoden) tweede lid: info aan Cie	– geen implementatie vereist
Artikel 15 (PM _{2,5}) eerste lid, en bijlage XIV, onderdeel B: nationale richtwaarde inzake vermindering van de blootstelling eerste lid a en bijlage XIV, onderdeel C: blootstellingsconcentratieverplichting tweede lid, en bijlage XIV, deel A: gemiddelde blootstellingsindex derde lid, en bijlagen III en V, onderdeel B: bemonsteringspunten	– artikel 5.17 en bijlage 2, voorschrift 4.6 – artikel 5.12a en bijlage 2, voorschrift 4.6 – Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 – Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007

Artikel(lid) richtlijn luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa	Voorstel van wet
Artikel 16 (PM_{2,5}) eerste lid, en bijlage XIV, onderdeel D: richtwaarden tweede lid, en bijlage XIV, onderdeel E: grenswaarde derde lid, en bijlage XIV, onderdeel E: plandrempels	– artikel 5.17 en bijlage 2, voorschrift 4.3 – artikel 5.16 juncto 5.12, en bijlage 2, voorschrift 4.4 (buiten toepassing vóór 1.1.2015) – artikel 5.12 en bijlage 2, voorschrift 4.5
Artikel 17 (ozon) tweede lid, en bijlage VII, onderdeel B: richtwaarden derde lid, en bijlage VII, onderdeel C: richtwaarden (langetermijndoelstellingen)	– artikel 5.17 en bijlage 2 – bijlage 2, voorschriften 8.1, onder b, 8.2, onder b en artikel 81, eerste lid, Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007
Artikel 20 (bijdragen van natuurlijke bronnen) eerste lid	– artikel 5.19, tweede tot en met vierde lid
Artikel 21 (strooien van zand en zout op de wegen in de winter)	– vooralsnog geen implementatie (facultatief)
Artikel 22 (derogatie) eerste lid: uitstel grenswaarden stikstofdioxide tweede lid: vrijstelling toepassen grenswaarden PM ₁₀ derde lid: plandrempels vierde lid: verzoek derogatie Commissie	– bijlage 2, voorschrift 2.1a en AMvB – bijlage 2, voorschrift 4.1 en AMvB – bijlage 2, voorschriften 2.1a en 4.1 – bijlage 2, voorschriften 2.1a en 4.1
Artikel 23 (luchtkwaliteitsplannen) eerste lid, en bijlage XV, onderdeel A: gegevens luchtkwaliteitsplannen	– artikel 5.11, eerste en tweede lid
Artikel 24 (korte termijn actieplannen) eerste lid: actieplannen tweede lid: beheersmaatregelen, opschorten activiteiten	– regeling op basis van 5.18, tweede lid, – artikel 48 Wet inzake de luchtverontreiniging
Artikel 25 (grensoverschrijdende luchtverontreiniging)	artikel 5.24, eerste lid, en een MR op basis van artikel 5.24, tweede lid
Artikel 27 (gegevens en verslagen) tweede lid: lijsten zones en agglomeraties	– artikel 5.22, derde lid
Bijlage I (Gegevenskwaliteitsdoelstellingen) onderdeel C: kwaliteitsborging	– Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007
Bijlage III (beoordeling luchtkwaliteit en plaats bemonsteringspunten) onderdeel B, sub 2: bescherming vegetatie en ecosystemen	– art. 5.20; bijlage 2, voorschriften 1.2 en 3.1 en artikel 21 Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007
Bijlage IV (plattelandsachtergrondlocaties)	– Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I (vervallen artikel 5.8 van de Wm, zoals opgenomen in de wijzigingswet luchtkwaliteit)

De wijziging zoals opgenomen in artikel I volgt uit de daartoe strekkende toezeggingen van de minister van VROM aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, laatstelijk bevestigd bij brief van de minister van VROM van 26 september 2007 (Kamerstukken I 2006/2007, 30 489, N) in het kader van de behandeling van het betreffende wetsvoorstel.

Artikel II, onder A (wijziging artikel 5.6, tweede lid, van de Wm (luchtkwaliteitsregels niet van toepassing op de arbeidsplaats))

In artikel 5.6, eerste lid, van de Wm is de (exclusieve) toepasselijkheid van titel 5.2, bijlage 2 van de Wet milieubeheer (Wm) en van de op titel 5.2 berustende bepalingen ten aanzien van de kwaliteit van de buitenlucht vastgelegd. Dit eerste lid blijft ongewijzigd.

In het tweede lid van dat artikel wordt verder bepaald dat titel 5.2, bijlage 2 van de Wm en de op die titel berustende bepalingen *niet* van toepassing zijn op een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 1, derde lid, onder g, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Dit tweede lid wordt gewijzigd door artikel II, onderdeel A. De wijziging volgt uit artikel 2, aanhef en onder 1, van de richtlijn luchtkwaliteit. Daarin wordt «voor de toepassing van de richtlijn» 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. Artikel 2, aanhef en onder 1, van de richtlijn luchtkwaliteit bevat derhalve niet alleen een definitie van het begrip «lucht» maar regelt ook het toepassingsgebied van de richtlijn luchtkwaliteit. De richtlijn is niet van toepassing op de in dat onderdeel bedoelde plaatsen.

In Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van de Europese Unie van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen¹ wordt onder 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 heeft.

De voorgestelde wijziging van artikel 5.6, tweede lid, sluit aan bij de tekst van de richtlijn. Titel 5.2, bijlage 2 van de Wm en de op titel 5.2 berustende bepalingen zijn derhalve niet van toepassing op de hier bedoelde plaatsen. Voor het begrip «(buiten)lucht» wordt ingevolge onderdeel B een omschrijving opgenomen in artikel 5.7 van de Wm.

Artikel II, onder B, sub 1 (wijziging artikel 5.7 van de Wm (nieuwe begripsomschrijvingen))

Ingevolge subonderdeel 1 wordt een begripsomschrijving voor «beoordelen van de luchtkwaliteit» opgenomen in artikel 5.7. Het beoordelen van de luchtkwaliteit omvat zowel het vaststellen van het kwaliteitsniveau (het door middel van meten of rekenen bepalen of prognosticeren van de concentraties in de buitenlucht) als het bepalen van de mate waarin een vastgesteld kwaliteitsniveau voldoet aan de grenswaarden, blootstellingsconcentratieverplichting, richtwaarden, plandrempels, alarmdrempels en informatiedrempels, bedoeld in bijlage 2. Het «beoordelen van de luchtkwaliteit» omvat derhalve mede het «vaststellen van de luchtkwaliteit». De begrippen zijn ontleend aan de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Omdat deze begrippen in titel 5.2 en de daarop berustende bepalingen meermalen voorkomen wordt voorgesteld de betreffende begripsomschrijvingen op te nemen in artikel 5.7.

Ook voor het begrip «blootstellingsconcentratieverplichting» wordt een omschrijving ingevoegd. Hierbij is de omschrijving van de richtlijn gevolgd. De betreffende norm is opgenomen in voorschrift 4.6 van bijlage 2, zoals voorgesteld in artikel III. Het voorgestelde artikel 5.12a van de Wm bevat de regeling van de wijze waarop aan de norm wordt voldaan.

¹ PbEG L 393; richtlijn gewijzigd bij richtlijn 2007/30/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 165).

Voor het begrip «buitenlucht» wordt eveneens een omschrijving ingevoegd in artikel 5.7 van de Wm. Dit begrip komt veelvuldig voor in titel 5.2, bijlage 2 van de Wm en de op titel 5.2 berustende bepalingen. In die omschrijving wordt aangesloten bij de begripsomschrijving van «lucht» zoals opgenomen in artikel 2, onder 1, van de richtlijn. Omdat in titel 5.2 niet het begrip «lucht» maar het begrip «buitenlucht» wordt gehanteerd wordt van dat begrip uitgegaan. Inhoudelijk maakt dit geen verschil¹.

Voorts wordt de omschrijving van het begrip «bijdragen van natuurlijke bronnen» uit de richtlijn overgenomen (artikel 2, onderdeel 15, van de richtlijn). Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek en bepalingen van de richtlijn betreffende de omschrijving van bijdragen van natuurlijke bronnen en het niet meerekenen van deze bijdragen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit. Die systematiek is vereenvoudigd en ook eenduidiger ten opzichte van de vigerende richtlijnen. Daardoor kan met een algemene regeling voor alle verontreinigende stoffen worden volstaan. In verband hiermee wordt voorgesteld om ook de tekst van artikel 5.19 van de Wm te wijzigen (zie hierna, toelichting op artikel II, onderdeel L).

Artikel II, onder B, sub 3 (omschrijving «gemiddelde blootstellingsindex» in artikel 5.7 van de Wm)

De gemiddelde blootstellingsindex wordt gebruikt ter berekening van (1) de richtwaarde inzake vermindering van de blootstelling en (2) de blootstellingsconcentratieverplichting. Korthedshalve wordt verwezen naar par. 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting alsmede de toelichting op artikel 5.12a van de Wm (hierna, onder G) en op de voorschriften 4.6 en 4.7 van bijlage 2 van de Wm (artikel III, onder F, sub 2).

Artikel II, onder B, sub 4 (wijziging begrip grenswaarde in artikel 5.7 van de Wm)

De gewijzigde omschrijving van het begrip «grenswaarde» sluit beter aan bij de richtlijn (artikel 2, onderdeel 5) en biedt meer duidelijkheid dan de vigerende omschrijving.

Artikel II, onder B, sub 5 (wijziging begrip «jaargemiddelde concentratie» in artikel 5.7 van de Wm)

De nieuwe richtlijn bevat als nieuw element normstelling voor (onder meer) de jaargemiddelde concentratie voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}). De begripsomschrijving van «jaargemiddelde concentratie» wordt daarop aangepast.

Artikel II, onder B, sub 6 (wijziging begrip richtwaarde in art. 5.7 van de Wm)

De voorgestelde gewijzigde omschrijving sluit beter aan bij het begrip «streefwaarde» zoals gedefinieerd in de EG-richtlijn luchtkwaliteit (artikel 2, onder 9). Met de wijziging wordt voorkomen dat aan een «richtwaarde» verdergaande consequenties worden verbonden dan waartoe de richtlijn verplicht. Het vigerende begrip «richtwaarde» zoals opgenomen in artikel 5.7 van de Wm luidt «kwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet zijn bereikt en dat, waar aanwezig, zoveel mogelijk moet worden in stand gehouden». Ingevolge deze wijziging wordt dat «een kwaliteitsniveau dat (...) voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt», hetgeen nauwer aansluit bij de richtlijntekst. In het Nederlandse recht met betrekking tot de luchtkwaliteit wordt het

¹ Omdat «lucht» in artikel 2, onder 1, van de richtlijn, wordt gedefinieerd als «de buitenlucht in de troposfeer, met uitzondering 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». Het laatste deel van de definitie van de richtlijn dat begint met «met uitsluiting van» wordt ingevolge onderdeel A opgenomen in artikel 5.6, tweede lid, van de Wm, dat de werkingssfeer van titel 5.2 regelt.

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 op een later tijdstip ingaande grenswaarde. Indien een Europese streefwaarde wordt overschreden geldt een verplichting tot het nemen van maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om voor zover mogelijk aan de streefwaarde te voldoen. Voorgesteld wordt die verplichting in artikel 5.17 op te nemen (zie artikel II, onder I). Bij de bepaling van wat «buitensporige kosten» zijn dient een brede kostenbatenanalyse 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, verslechterde bereikbaarheid, inzet van politie en hulpdiensten, omzetverlies, nadeelscompensatie e.d. De voorgestelde wijziging van artikel 5.17 van de Wm en de daarop te baseren amvb bevatten voorts een gewijzigde regeling voor richtwaarden, die beter aansluit op de systematiek van titel 5.2 (zie de toelichting op artikel II, onder I).

Artikel II, onder B, sub 7 (begripsomschrijving voor «vaststellen van het kwaliteitsniveau» in artikel 5.7 van de Wm)

Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting hiervoor, onder B, sub 2 (begrip «beoordelen van de luchtkwaliteit»).

Artikel II, onder B, sub 8 (wijziging begrip «verontreinigende stoffen» in artikel 5.7 van de Wm)

Met de hier voorgestelde gewijzigde omschrijving van het begrip «verontreinigende stoffen» wordt aangesloten bij de begripsomschrijving van artikel 2, onderdeel 2, van de richtlijn en bij de definitie van artikel 1, tweede lid.

Artikel II, onder B, sub 9 (begripsomschrijving voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in artikel 5.7 van de Wm)

De normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) is nieuw, in verband daarmee wordt voorgesteld deze omschrijving op te nemen.

Artikel II, onder C (wijziging artikel 5.9 van de Wm)

De voorgestelde toevoeging verduidelijkt waar in bijlage 2 van de Wm de bedoelde gevallen zijn aangegeven.

Artikel II, onder D en I; artikel III, onder I (wijziging artikelen 5.10 en 5.17 van de Wm voor ozon; wijziging voorschriften 8.1 en 8.2 van bijlage 2 van de Wm)

Artikel 5.10 van de Wm vervalt ingevolge dit onderdeel omdat dat artikel opgaat in het gewijzigde artikel 5.17 en de daarop te baseren amvb voor richtwaarden. De systematiek voor ozon is als volgt: Artikel 17, eerste lid, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen die geen buitensporige kosten meebrengen om ervoor te zorgen dat de streefwaarden en langetermijndoelstellingen voor ozon worden bereikt. Deze streefwaarden en langetermijndoelstellingen zijn als richtwaarden opgenomen in de voorschriften 8.1 en 8.2 van bijlage 2 van de Wm. Artikel 17, tweede lid van de richtlijn bepaalt (samengevat) dat voor zones en agglomeraties waar een streefwaarde wordt overschreden, een

programma wordt uitgevoerd om de streefwaarden te bereiken, behalve wanneer dit niet realiseerbaar is met maatregelen die geen buitensporige kosten meebrengen.

Het derde lid van dat artikel bepaalt dat voor zones en agglomeraties waar de ozonniveaus hoger zijn dan de langetermijndoelstellingen maar lager zijn dan of gelijk aan de streefwaarden, de lidstaten overgaan tot het voorbereiden en uitvoeren van kosteneffectieve maatregelen met als doel de langetermijndoelstellingen te bereiken.

De normstelling voor ozon is opgenomen in bijlage VII, onder B (streefwaarden) en C (langetermijndoelstellingen) van de nieuwe richtlijn. De streefwaarden zijn (als richtwaarden) opgenomen in voorschrift 8.1, onder a, en voorschrift 8.2, onder a. Voor de streefwaarden geldt dat deze op de ingangsdatum 1 januari 2010 voor zover mogelijk zijn bereikt. De langetermijndoelstellingen zijn opgenomen in onderdeel b van genoemde voorschriften. Voor de langetermijndoelstellingen zijn geen specifieke ingangsdata bepaald. Daarmee vervallen de in de huidige voorschriften 8.1, onder b en 8.2, onder b genoemde ingangsdata (zie artikel III, onder G).

Indien de streefwaarden worden overschreden geldt een planverplichting en de verplichting om alle nodige maatregelen te nemen «die geen buitensporige kosten met zich meebrengen». Indien wél aan de streefwaarden wordt voldaan maar niet aan de langetermijndoelstellingen geldt geen planverplichting maar de verplichting tot het nemen van «kosteneffectieve maatregelen».

In Nederland zijn de vigerende plan- en maatregelverplichtingen op nationaal niveau gelegd omdat met name op dat niveau maatregelen effectief kunnen zijn. Dit uitgangspunt wordt onder de nieuwe richtlijn voortgezet, met regeling in een amvb op grond van artikel 5.17 van de Wm, als gewijzigd ingevolge artikel II, onder I. Korteheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij dat onderdeel.

Artikel II, onder E (wijziging artikel 5.11 van de Wm)

De hier voorgestelde wijzigingen volgen uit artikel 23, eerste lid, van de richtlijn. Daarin wordt bepaald dat alle luchtkwaliteitsplannen de hier bedoelde gegevens bevatten.

Artikel II, onder F, sub 1, 5, 6 (wijziging artikel 5.12 van de Wm)

Bij de behandeling door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken I 2006/2007, 30 489, A) is aan de Eerste Kamer op diens verzoek toegezegd dat ook deze zal worden gehoord voorafgaand aan de definitieve vaststelling van het NSL. In verband daarmee wordt het eerste lid gewijzigd. In lijn hiermee wordt dit eveneens bepaald wanneer het betreft een wijziging van het programma (sub 5) dan wel het opheffen van de uitvoeringsplicht van een in het programma opgenomen maatregel (sub 6).

Artikel II, onder F, sub 2 (aanwijzing NSL-gebieden bij separate ministeriële regeling wordt vervangen door aanwijzing in het NSL)

Ingevolge dit onderdeel wordt de aanhef van artikel 5.12, derde lid, vereenvoudigd. De wijziging leidt ertoe dat de NSL-gebieden niet bij ministeriële regeling worden aangewezen maar dat aanwijzing in het NSL volstaat. Dit is efficiënter, leidt tot minder regeldruk en heeft verder geen andere gevolgen dan aanwijzing bij ministeriële regeling.

Artikel II, onder F, sub 3 en 4 (wijziging vijfde lid van artikel 5.12 van de Wm)

De hier voorgestelde wijziging waarbij een gewijzigd vijfde lid wordt ingevoegd in artikel 5.12 van de Wm (waarbij de tekst van het vigerende vijfde lid aan het derde lid wordt toegevoegd) volgt uit de uitdrukkelijke toezegging van de toenmalige staatssecretaris van VROM naar aanleiding van de indiening (en intrekking) van het amendement-Samsom met eenzelfde strekking bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, nr. 23 en 30 489, nr. 27, pag. 4). Besluiten als bedoeld in artikel 5.12, derde lid, onder c, van de Wm zijn besluiten die naar verwachting worden genomen gedurende de periode waarop het NSL betrekking heeft en die in betekenende mate bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen.

De bevoegdheid tot het stellen van regels bij ministeriële regeling, opgenomen in de slotzin van het derde lid (het huidige vijfde lid) is voorts enigszins gewijzigd en verruimd. Deze betreft niet langer alleen de coördinatie van de uitvoering van het derde en zesde lid maar omvat de wijze van uitvoering van onderdelen a tot en met e van het derde lid en de wijze van uitvoering van het vierde en zesde lid, met inbegrip van daarbij te hanteren uitgangspunten en criteria. Reden voor deze wijziging is dat aldus een harmonisatie en uniformering kan worden bereikt ten aanzien van de input voor het NSL en de uitvoering daarvan en duidelijkheid kan worden verschaft gelet op signalen vanuit de praktijk. Een daarop aansluitende verduidelijking van bevoegdheid wordt op dezelfde gronden opgenomen in artikel 5.20, eerste lid, ingevolge onderdeel M, sub 1 (zie hierna).

Artikel II, onder G (nieuw artikel 5.12a van de Wm)

In het voorgestelde artikel 5.12a wordt geregeld op welke wijze voldaan wordt aan de blootstellingsconcentratieverplichting, opgenomen in het voorgestelde voorschrift 4.6 van bijlage 2 van de Wm (artikel III, onder F, sub 2).

In voorschrift 4.6 is een waarde van 20 microgram per m³ als (te bereiken) blootstellingsconcentratieverplichting opgenomen. Deze betreft de vermindering van de blootstelling van de mens aan de concentraties in de buitenlucht. De te bereiken waarde is gedefinieerd als gemiddelde blootstellingsindex en geldt met ingang van 1 januari 2015. Deze blootstellingsconcentratieverplichting («exposure concentration obligation» (ECO)) volgt uit artikel 15, onder 2, van de nieuwe richtlijn en heeft blijkens de formulering («obligation») een bindend karakter, vergelijkbaar met dat van een grenswaarde. Voor «grenswaarde» gebruikt de richtlijn de aanduiding «limit value». Van een reguliere grenswaarde («limit value») is blijkens de tekst van de richtlijn geen sprake. Aan de blootstellingsconcentratieverplichting kan immers niet op het niveau van individuele bestuursorganen worden voldaan. Dit kan alleen op landelijk niveau worden beoordeeld. De verplichting wordt daarom niet als reguliere grenswaarde geïmplementeerd. Artikel 5.16 van de Wm is derhalve niet van toepassing. Bij de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften vindt derhalve geen toetsing aan de blootstellingsconcentratieverplichting plaats zodat dit bijvoorbeeld ook geen rol kan spelen bij de beoordeling van dergelijke besluiten door een rechter. Het voldoen aan deze verplichting is primair een verantwoordelijkheid van het rijk, omdat de blootstellingsconcentratieverplichting als (op nationaal niveau uitgemiddelde) gemiddelde-blootstellingsindex is gedefinieerd. De minister van VROM is aangewezen als (primair) belast met het zorgdragen voor het nemen van maatregelen indien niet aan de verplichting wordt voldaan. De minister kan daarbij een beroep doen op andere bestuursorganen van het rijk of andere overheden om maatregelen te nemen. De

maatregelen kunnen de reeds in het NSL opgenomen maatregelen zijn dan wel additionele maatregelen.

Artikel II, onder H (wijziging artikel 5.16 van de Wm)

Artikel II, onder H, sub 1 (wijziging artikel 5.16, eerste lid, aanhef):

Verduidelijkt wordt dat gebruik van het toetsingskader van het eerste lid verplicht is in de in het tweede lid bedoelde gevallen. Gelet op signalen uit de praktijk is een dergelijke verduidelijking van de bedoeling van de wetgever ten aanzien van artikel 5.16, eerste lid en de mogelijkheden die deze bepaling biedt gewenst.

Het woord «kunnen» dat momenteel in de aanhef is opgenomen wekt mogelijk de indruk dat sprake is van een facultatieve bevoegdheid terwijl bedoeld is: bestuursorganen worden in staat gesteld, zijn bevoegd iets te doen binnen het volgende kader en zijn ook verplicht dat kader te gebruiken in de in het tweede lid bedoelde gevallen.

Het woord «kunnen» is destijds, bij de voorbereiding van de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteits-eisen) overgenomen uit artikel 7, derde lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005). Met het woord «kunnen» was in dat lid bedoeld het kunnen afwijken van de hoofdregel van het eerste lid van dat artikel (het inachtnemen van de grenswaarden). De hoofdregel is inmiddels vervallen met het Blk 2005 en invoering van de nieuwe Wet luchtkwaliteit. De formulering van het toetsingskader van artikel 5.16, eerste lid, dient hier aan te worden aangepast.

Het voorgaande laat onverlet dat in andere dan de in het tweede lid bedoelde gevallen een bestuursorgaan eigener beweging artikel 5.16 kan toepassen. Artikel 5.16, eerste lid, mag derhalve niet zo worden uitgelegd dat in andere dan in het tweede lid bedoelde gevallen een bestuursorgaan dat lid niet zou *mogen* toepassen.

Ingevolge de toevoeging «op een of meer van de volgende gronden» wordt verduidelijkt dat een bestuursorgaan, bij de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm, gebruik kan maken van een combinatie van de in dat lid genoemde gronden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie, dat ter plaatse van een nieuw te realiseren woonwijk en de ontsluitingsweg A aan de grenswaarde voor NO₂ wordt voldaan waarbij ter plaatse de concentraties met 1,5 µg/m³ stijgen maar ook dan nog steeds aan de grenswaarde wordt voldaan en waarbij verderop, waar de ontsluitingsweg aansluit op een doorgaande weg B waar de grenswaarde al wél wordt overschreden, de toename nog 0,2 µg/m³ bedraagt. Het betreffende project kan dan doorgang vinden op de a-grond (geen overschrijding) in combinatie met de c-grond (nibm-toename in overschrijdingssituatie). De ratio is dat projecten doorgang kunnen vinden mits de grenswaarden tijdig worden gehaald. Zo dient ook artikel 5.16 te worden gelezen. In het tijdig halen van de grenswaarden voorziet het NSL. Het NSL leidt er i.c. toe dat de overschrijding bij weg B wordt beëindigd, rekening houdend met de nibm-toename bij die weg. Onjuist is de ook wel gehoorde uitleg dat het project bij weg A leidt tot een toename die in betekenende mate is (ook al blijven de concentraties daar beneden de grenswaarde) en dat het gehele project geen doorgang kan vinden omdat het op enig punt tot een toename van de overschrijding leidt, ook al blijft die toename daar onder de grens voor nibm.

Artikel 5.16, eerste lid, dient derhalve zodanig te worden gelezen, dat uitgaande van het gebied waar zich meerdere relevante effecten van een project voordoen, dat project doorgang kan vinden op:

- a. de a-grond op die plaatsen waar aan de grenswaarde wordt voldaan en waarbij het project niet tot een overschrijding leidt en
- b. op een van de overige gronden voor plaatsen waar het project leidt tot een overschrijding of toename van een bestaande overschrijding, zulks afhankelijk van de hoogte van de toename op die locaties (al dan niet onder de grens voor NIBM).

Een ander voorbeeld betreft een amvb als bedoeld in artikel 8.40 van de Wm, die betrekking heeft op inrichtingen die deels binnen en deels buiten overschrijdingsgebieden liggen. De amvb kan worden gebaseerd op de a-grond, voor zover het gaat om gebieden waar de grenswaarden niet worden overschreden en dat ook na de oprichting, uitbreiding of wijziging van de inrichtingen in die gebieden niet het geval zal zijn, en op een van de overige gronden van artikel 5.16 voor de overschrijdingsgebieden. Voor de laatste gevallen kan de amvb er bijvoorbeeld door middel van voorschriften voor die inrichtingen in voorzien dat de toenames niet de grens voor NIBM overschrijden.

De voorgestelde wijziging sluit ook aan bij de rechtspraak, bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 januari 2008 inzake het bestemmingsplan «Oostelijk gedeelte aansluiting N233 op de A12» (200702171/1).

Artikel II, onder H, sub 2 tot en met 5

De tekst van deze onderdelen wordt vereenvoudigd en in overeenstemming gebracht met de mogelijkheid om meerdere gronden toe te passen. Het momenteel in die onderdelen opgenomen woord «hetzij» suggereert ten onrechte een alternatief karakter (waarbij toepassing van de ene grond de andere uitsluit) terwijl met het woord «hetzij» bedoeld was: het voorkomen van een cumulatieve lezing (waarbij aan alle gronden voldaan zou moeten worden). Dit wordt verduidelijkt met deze redactionele wijzigingen.

Artikel II, onder H, sub 6

De opsomming van bevoegdheden en wettelijke voorschriften van het tweede lid (die bij de eerdere wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) vrijwel ongewijzigd is overgenomen uit artikel 7, tweede lid, van het Blk 2005) wordt ingevolge de hier voorgestelde wijziging opgeschoond. Op basis van de huidige tekst van artikel 5.16 bestaat de mogelijkheid dat een project in meerdere fasen van besluitvorming en kaders moet worden onderzocht en getoetst op gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het artikel is vereenvoudigd en beperkt tot de artikelen van diverse wetten waarin de bevoegdheden zijn opgenomen waarvan de uitoefening qua rechtsgevolg en mate van concreetheid het meest van belang is voor een project en waar om die reden de toetsing van de gevolgen voor de luchtkwaliteit van een project dient te worden geconcentreerd. De opschoning vormt een technische vereenvoudiging die geen gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit maar die van aanzienlijk belang is voor de uitvoerbaarheid en bestuurlijke en administratieve lasten.

De momenteel in de wet opgenomen opsomming is ontleend aan artikel 7 van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Daarin werd geregeld dat bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit de grenswaarden voor luchtkwaliteit in acht dienden te nemen. Een aantal van die bevoegdheden werd in het artikel

expliciet genoemd. Met de wijziging van de Wm is de systematiek gewijzigd, terwijl de lijst met bevoegdheden dezelfde is gebleven. Bovendien is de lijst limitatief van karakter geworden. De systematiek van koppeling van besluiten aan grenswaarden is vervangen door een programma-systematiek die is gericht op het bereiken van de grenswaarden. Artikel 5.16 biedt een gewijzigd toetsingskader dat met name de voorwaarden aangeeft waaronder projecten doorgang kunnen vinden. In artikel 5.16, tweede lid, worden bevoegdheden genoemd waarop de nieuwe systematiek van toepassing is. Door de bevoegdheden van het Blk 2005 grotendeels ongewijzigd over te nemen sluit deze onvoldoende aan op de nieuwe systematiek. Een gevolg daarvan kan zijn dat een project in meerdere fasen van besluitvorming en kaders moet worden onderzocht en getoetst op gevolgen voor de luchtkwaliteit. Zo zijn artikelen opgenomen in de opsomming met bevoegdheden of verplichtingen die slechts secundair of indirect relevant zijn vanuit het oogpunt van de beoordeling van projecten en het beheer van de luchtkwaliteit. Dit kan zodra de programmasystematiek van het NSL gaat werken leiden tot verwarring, uitvoeringsproblemen en complicaties voor projecten, naast onnodig hoge bestuurlijke en administratieve lasten (doordat in meerdere opeenvolgende fasen toetsing van hetzelfde project wordt vereist). Ook de door het kabinet ingezette verdere terugdringing van de administratieve lastendruk en bestuurslasten brengt met zich mee dat het toetsingskader van artikel 5.16 – ofwel het aantal malen dat voor een project luchtkwaliteitsonderzoek moet worden verricht en een toetsing aan dat kader plaatsvindt – wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke. Het gaat hierbij om bevoegdheden en verplichtingen met een accessoir of secundair karakter ten opzichte van het eigenlijke projectbesluit, dat de belangrijkste rechtsgevolgen bevat. Hierbij kan gedacht worden aan bevoegdheden en wettelijke voorschriften die geen (zelfstandige) gevolgen voor de luchtkwaliteit hebben, procedureel of interbestuurlijk van aard zijn, abstract en globaal zijn zonder de mogelijkheid van beroep en nog worden gevolgd door een bindend besluit of plan dat eveneens moet worden getoetst en waartegen wél beroep openstaat, etcetera. Dit heeft geen toegevoegde waarde en kan de indruk wekken dat er bij één project of projectbesluit een meervoudige toetsing aan luchtkwaliteit moet plaatsvinden. Dit is niet de bedoeling. De primaire bevoegdheid dient immers tezamen met de bijkomende bevoegdheden zodanig te worden uitgeoefend of toegepast dat deze past binnen het toetsingskader van artikel 5.16. Het is daarvoor niet vereist ook de bijkomende of accessoire bevoegdheden of verplichtingen te noemen of deze zelfstandig te toetsen.

Ook zijn in de opsomming interbestuurlijke amvb's en aanwijzingsbevoegdheden genoemd, die doorwerken in plannen en besluiten ten aanzien van projecten die in dat kader eveneens getoetst worden. Er is geen reden om een instructie-amvb of aanwijzing eveneens te toetsen aan artikel 5.16, dat is dubbelop en ook praktisch moeilijk.

Verder is een aantal planvormen genoemd die dermate abstract en globaal zijn dat een luchttonderzoek (en toepassing van het toetsingskader van artikel 5.16) praktisch moeilijk uitvoerbaar is, terwijl de uitwerking plaatsvindt in andere (ruimtelijke) plannen en besluiten die eveneens worden getoetst. Van deze globale en niet de burger bindende plannen (waar om die reden vaak geen beroep tegen openstaat) is onduidelijk hoe deze moeten worden vastgesteld met toepassing van artikel 5.16 omdat deze op tal van (globaal genoemde) ontwikkelingen betrekking hebben terwijl de daaruit volgende projectbesluiten eveneens worden vastgesteld met toepassing van artikel 5.16.

Het is met het oog op de luchtkwaliteit voldoende indien er op projectniveau een éénmalige en volledige toetsing plaatsvindt in het kader van

het plan, voorschrift of besluit dat het juridisch belangrijkste kader vormt voor dat project en waartegen ook de mogelijkheid van beroep openstaat.

Hoewel de opschoning tamelijk omvangrijk lijkt, is deze zoals opgemerkt vooral technisch van aard en volgt deze uit de gewijzigde systematiek voor luchtkwaliteit. De opschoning leidt zeker niet tot een afname van projectbesluiten die moeten worden getoetst of tot minder nauwkeurige beoordelingen van projectbesluiten of minder milieubescherming. Wel wordt de toetsing geconcentreerd bij de bevoegdheidsuitoefening die er wat betreft luchtkwaliteit het meest concreet en direct «toe doet».

De voor de opschoning gehanteerde criteria volgen uit het voorgaande:

- alleen besluiten (bijv. milieuvergunning), plannen (bijv. bestemmingsplan) en algemeen verbindende voorschriften (bijv. provinciale milieuverordening) met rechtsgevolg voor burgers, bedrijven en instellingen;
- alleen besluiten, plannen en algemeen verbindende voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit (in die zin dat deze betrekking hebben op concrete ontwikkelingen en projecten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit);
- geen interbestuurlijke instrumenten zoals aanwijzingen, die doorwerken in een wél te toetsen plan, besluit of algemeen verbindend voorschrift;
- geen procedurele bepalingen die geen gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit;
- geen besluiten, plannen of voorschriften die uitsluitend strekken ter bescherming van het milieu en die geen betrekking hebben op de toelaatbaarheid van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. subsidieregeling);
- geen plannen en dergelijke voor zover beroep daartegen is uitgesloten (bijv. omdat er geen sprake is van een rechtsgevolg en de gevolgen voor de luchtkwaliteit worden getoetst in het kader van uit dat plan volgend besluit of ander plan dat wél wordt getoetst);
- geen plannen, besluiten of algemeen verbindende voorschriften die accessoir (ondersteunend, bijkomend of volgend) zijn ten opzichte van een eveneens (en wél) te toetsen en zelfstandig uit te oefenen primaire bevoegdheid (zoals een milieuvergunning waar krachtens een bijkomende bevoegdheid bepaalde voorschriften aan kunnen worden verbonden).

Voor onderdeel a (Wet milieubeheer) heeft dit tot gevolg dat de regionale en gemeentelijke milieubeleidsplannen vervallen omdat deze slechts een richtinggevend karakter voor het bestuur hebben en onduidelijk is hoe deze moeten worden getoetst in het kader van 5.16. Dit betreft de artikelen 4.15a en 4.16. Artikel 1.2 (provinciale milieuverordening), artikel 8.2 (vergunning) en artikel 8.40 (algemene regels) blijven gehandhaafd. Verder vervallen de artikelen 8.8 en 8.11, derde lid, in de opsomming (accessoir karakter bij de vergunningverlening).

Uit de eerdergenoemde criteria volgt dat in onderdeel b (Wet inzake de luchtverontreiniging) vervallen:

- de artikelen 43 en 48 (bevoegdheid commissaris der Koningin in buitengewone omstandigheden); gezien het bijzondere karakter van deze bevoegdheid én het gegeven dat deze uitsluitend dient ter beperking van verontreiniging ligt handhaving in de opsomming niet voor de hand;
- artikel 53. Het gaat hierbij om een (instructie) amvb ten aanzien van de wijze van uitoefening van de bevoegdheden in buitengewone omstandigheden, die als zodanig geen gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft en waarvan moeilijk kan worden bepaald hoe deze getoetst dient te worden aan artikel 5.16.

Voor onderdeel c (Wet ruimtelijke ordening) betekent het voorgaande dat in de opsomming vervallen:

- de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 Wro. Dit betreft de gemeentelijke, provinciale en rijksstructuurvisie. Het gaat om globale plannen met alleen bestuurlijke binding. Verdere uitwerking van deze structuurvisies vindt plaats in andere, wél te toetsen plannen en besluiten en is praktisch ook moeilijk. Ook staat tegen deze plannen geen beroep open;
- artikel 3.23. Dit omvat een amvb waarin wordt bepaald in welke gevallen burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan; het betreft hier de lijst van zogenoemde kruimelgevallen (ofwel van geringe planologische betekenis) in het Besluit ruimtelijke ordening. Deze gevallen zullen dus naar verwachting kleinschalig qua gevolgen zijn. De tijdelijke ontheffing als bedoeld in artikel 3.22 blijft gehandhaafd in de opsomming (want deze kan ook op grootschalige activiteiten betrekking hebben) en wordt getoetst conform artikel 5.16, eerste lid;
- de artikelen 3.30 tot en met 3.35. Deze zijn procedureel van aard en omvatten een gemeentelijke, provinciale en rijkscoördinatieregeling voor bestemmingsplannen en projectbesluiten maar hebben zelf geen gevolgen voor de luchtkwaliteit; de bestemmingsplannen (artikel 3.1) en het projectbesluit (artikel 3.10) blijven uiteraard gehandhaafd in de opsomming;
- de artikelen 3.38 tot en met 3.42. Deze omvatten besluiten met betrekking tot een beheersverordening; een beheersverordening is gericht op handhaving van de status quo en heeft als zodanig geen gevolgen voor de luchtkwaliteit (geen nieuwe activiteiten). Het gaat bij de beheersverordening per definitie om een vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling technisch gesproken laag-dynamisch gebied en (dus) om navenante kleinschalige ontheffingen (in plaats van op ontwikkeling gerichte projectbesluiten);
- de artikelen 4.1, 4.2, 4.3 en 4.4. Deze omvatten een interbestuurlijke provinciale verordening gericht op de inhoud van bestemmingsplannen (artikel 4.1), een interbestuurlijke provinciale aanwijzingsbevoegdheid (artikel 4.2), een interbestuurlijke instructie-amvb (artikel 4.3) en een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid (artikel 4.4) die doorwerken in bestemmingsplannen en projectbesluiten maar zelf geen gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. De bestemmingsplannen en projectbesluiten worden al zelfstandig getoetst). Gehandhaafd blijven in de opsomming:
 - artikel 3.1 (gemeentelijk bestemmingsplan)
 - artikel 3.10 (gemeentelijk projectbesluit)
 - artikel 3.22 (ontheffing van een bestemmingsplan)
 - artikel 3.26 (inpassingsplan provincie)
 - artikel 3.27 (provinciaal projectbesluit)
 - artikel 3.28 (rijksinpassingsplan)
 - artikel 3.29 (rijksprojectbesluit)

Onderdeel d (opsomming artikelen 11 en 15 van de Tracéwet) wordt niet gewijzigd.

Onderdeel e (Planwet verkeer en vervoer) vervalt in zijn geheel. Het betreft de artikelen:

- 2 (nationaal verkeers- en vervoersplan),
- 5 (provinciaal verkeers- en vervoersplan) en
- 8 (verplichting gemeente om zorg te dragen voor een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid).

Ten aanzien van deze plannen en verplichting voor de gemeente geldt dat deze veelal zo abstract en globaal zijn dat een luchtonderzoek (en daarmee toetsing conform artikel 5.16, eerste lid) praktisch moeilijk mogelijk is. Tevens zal ten aanzien van veel onderdelen de uitwerking plaats-

vinden in andere (ruimtelijke) plannen en besluiten die eveneens worden getoetst conform artikel 5.16. Wat verkeersbesluiten betreft speelt dat de gevolgen daarvan veelal zijn meegenomen bij Tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten (genoemd onder d). In de gevallen waarin dat niet het geval is, speelt luchtkwaliteit veelal een marginale rol.

Onderdeel f (wordt: e) betreft artikel 9 van de Spoorwet wegverbreding (het wegaanpassingsbesluit). Deze blijft gehandhaafd in de opsomming.

Artikel II, onder H, sub 7 en 8 (vervallen artikel 5.16, derde lid)

Evenals artikel 5.8 van de Wm, zoals opgenomen in de Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), welk artikel vervalt ingevolge artikel I van het wetsvoorstel, omvat ook artikel 5.16, derde lid, van de Wm een bevoegdheid tot afwijking van een formele wet bij lagere (ministeriële) regeling. Om die reden wordt voorgesteld dit lid te schrappen onder vernummering van de overige leden.

Artikel II, onder I (wijziging artikel 5.17 van de Wm)

De voorgestelde wijziging leidt in de eerste plaats tot een noodzakelijke aanpassing van de wettelijke systematiek voor richtwaarden aan de reeds geldende systematiek voor grenswaarden. Zoals artikel 5.17 momenteel luidt omvat deze een directe en individuele toetsing van alle besluiten met gevolgen voor de luchtkwaliteit aan de richtwaarden met een daar aan gekoppelde maatregelplicht. Bij de eerdere aanpassing van de wettelijke systematiek voor grenswaarden is de systematiek voor richtwaarden nog niet op overeenkomstige wijze aangepast. Dit is een omissie in de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) hoewel dit in de praktijk niet tot problemen heeft geleid. Momenteel vallen alleen de richtwaarden voor zware metalen onder de werking van artikel 5.17 en aan die richtwaarden wordt overal voldaan. Mede gezien de komende richtwaarde voor $PM_{2,5}$ is er evenwel reden om artikel 5.17 nu beter te laten aansluiten op de systematiek van titel 5.2 en bij het beoogde doel en de beoogde werking van deze richtwaarde (streefwaarde) in de richtlijn.

Het artikel sluit momenteel niet aan bij de systematiek voor de toetsing van besluiten, zoals opgenomen in titel 5.2 van de Wm en, met name, artikel 5.16 van die wet. Het nieuwe toetsingskader van artikel 5.16 omvat geen directe en individuele projecttoets aan grenswaarden meer maar een programmatoetsing, met vrijstelling van toetsing aan de grenswaarden voor de categorie besluiten die «niet in betekenende mate» bijdragen. Het is noodzakelijk om de systematiek voor richtwaarden op overeenkomstige wijze te regelen. Dit om complicaties en uitvoeringsproblemen die het gevolg kunnen zijn van de verschillen qua systematiek te voorkomen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een besluit dat niet in betekenende mate bijdraagt dat krachtens artikel 5.16 en het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (NIBM) is vrijgesteld van toetsing aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit maar waarbij krachtens artikel 5.17 zoals dat nu luidt wél op individueel projectniveau zou moeten worden getoetst aan de richtwaarde voor $PM_{2,5}$ en daartoe maatregelen zouden moeten worden genomen. Ook kan gedacht worden aan een in het NSL genoemd projectbesluit waarvoor hetzelfde zou gelden. Dit soort gevolgen is ongewenst omdat deze de wettelijke systematiek doorkruisen, verwarring oproepen, problemen kunnen veroorzaken in de uitvoeringsfase en ook niet worden beoogd door de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit. Ook zou een ongewijzigde opzet tot extra administratieve lasten, bestuurslasten en uitvoeringslasten leiden omdat elk besluit afzonderlijk (ook nibm-besluiten) zou moeten worden getoetst aan de richtwaarden, met een maatregelplicht. Dat gevolg is ongewenst en ook niet nodig, omdat in

het kader van het NSL zorg zal worden gedragen voor het voldoen aan bedoelde richtwaarde voor $PM_{2,5}$.

Artikel 5.17, zoals dat door de wijziging komt te luiden, houdt in dat de krachtens het tweede lid aangewezen bestuursorganen alle nodige maatregelen nemen die, tenzij anders bepaald, geen buitensporige kosten met zich meebrengen, om ervoor te zorgen dat een in bijlage 2 opgenomen richtwaarde met ingang van het daarbij behorende tijdstip niet wordt overschreden. De verdere uitwerking vindt plaats bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dit omvat de aanwijzing van bestuursorganen en 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 mogelijk vanwege de verschillen qua aard en schaalniveau tussen de regelingen voor de richtwaarden. Titel 5.2 bevat momenteel reeds verschillende uitwerkingen, met een specifieke bepaling (artikel 5.10) en plan voor ozon naast de algemene bepaling van artikel 5.17. Titel 5.2 zou nog ingewikkelder worden met een regeling voor de nieuwe richtwaarde voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$), waaraan invulling wordt gegeven door middel van de programma-systematiek van het NSL en met de nieuwe richtwaarde voor de vermindering van blootstelling voor $PM_{2,5}$. Vandaar het voorstel voor een nadere uitwerking bij of krachtens amvb, waarbij met name de verantwoordelijkheidstoedeling en criteria voor maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen op amvb-niveau zullen worden bepaald. Dit brengt met zich mee dat de specifieke bepaling voor ozon (artikel 5.10) vervalst en dat in verband daarmee voorschrift 13.2 van bijlage 2 van de Wm eveneens vervalst. De inhoud daarvan zal worden opgenomen in de amvb.

De voorgenomen opzet en invulling van de amvb is als volgt:

1. Richtwaarden voor ozon (ingangsdatum 1 januari 2010):
dit omvat de richtwaarden, opgenomen in voorschrift 8.1, onder a, en 8.2, onder a: de minister van VROM stelt een plan vast met maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om ervoor te zorgen dat deze richtwaarden met ingang van het daarbij behorende tijdstip niet worden overschreden. Aan de richtwaarden wordt niet getoetst bij het nemen of toetsen van besluiten. Zie ook de toelichting hiervoor, op het vervallen van artikel 5.10 van de Wm (onderdeel D).
2. Richtwaarden voor ozon (langetermijndoelstellingen richtlijn, geen ingangsdatum)
dit betreft de richtwaarden, opgenomen in voorschrift 8.1, onder b, en 8.2, onder b: de minister van VROM neemt kosteneffectieve maatregelen om ervoor te zorgen dat deze richtwaarden met ingang van het daarbij behorende tijdstip niet worden overschreden zonder dat sprake is van overschrijding van een richtwaarde als bedoeld onder 1. Ook aan deze richtwaarden wordt niet getoetst bij het nemen of toetsen van besluiten.
3. (nieuw) richtwaarde voor $PM_{2,5}$ (1 januari 2010):
dit omvat de richtwaarde, opgenomen in voorschrift 4.3: de minister van VROM neemt maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om ervoor te zorgen dat deze richtwaarde met ingang van het daarbij behorende tijdstip niet wordt overschreden. De maatregelen kunnen deel uitmaken van het NSL. Aan de richtwaarde wordt niet getoetst bij het nemen of toetsen van besluiten.
4. (nieuw) richtwaarde voor vermindering van de blootstelling $PM_{2,5}$ (1 januari 2020):
dit betreft de richtwaarde, opgenomen in voorschrift 4.7: de minister van VROM neemt maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om ervoor te zorgen dat deze richtwaarde met ingang

van het daarbij behorende tijdstip niet wordt overschreden. De maatregelen maken deel uit van het NSL. Aan de richtwaarde wordt niet getoetst bij het nemen of toetsen van besluiten.

Artikel 5.17, als gewijzigd, met de daarop te baseren amvb voorziet in de uit de nieuwe richtlijn volgende verplichting om «alle nodige maatregelen te nemen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen om de blootstelling aan $PM_{2,5}$ te verminderen teneinde de in bijlage XIV, deel B, van de richtlijn opgenomen nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling voor het daar genoemde jaar te bereiken» (zie artikel 15 en bijlage XIV, deel B, van de richtlijn). Deze Europese streefwaarde wordt als richtwaarde in het voorgestelde voorschrift 4.7 van bijlage 2 van de Wm opgenomen.

Vanwege het nationaal uitgemiddelde karakter van deze richtwaarde draagt de minister van VROM zorg voor het – indien nodig – nemen van maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen. Dit neemt niet weg dat ook andere bestuursorganen van het rijk of decentrale overheden door de minister kunnen worden aangesproken op het nemen van maatregelen. Het gaat daarbij om maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen. Ook hier dient evenals bij de andere richtwaarden te worden uitgegaan van een breed kostenbegrip: niet alleen de directe kosten van een maatregel maar ook alle overige maatschappelijke en economische kosten die daarvan het gevolg zijn. De maatregelen kunnen zijn de in het NSL op te nemen maatregelen dan wel overige maatregelen ter vermindering van de concentraties van zwevende deeltjes (PM_{10}) en ($PM_{2,5}$) en de blootstelling daaraan. Indien met de NSL-maatregelen en overige maatregelen aan de bedoelde richtwaarde wordt voldaan zijn uiteraard geen additionele maatregelen meer nodig.

5. richtwaarden voor arseen, cadmium, nikkel, benzo(a)pyreen (1 januari 2013):

dit betreft de richtwaarden, opgenomen in de voorschriften 9.1, 10.1, 11.1 en 12.1. Er wordt in Nederland (nagenoeg) overal aan deze richtwaarden voldaan. Tenzij anders bepaald, wordt bij het nemen of toetsen van besluiten niet getoetst aan deze richtwaarden. In gevallen waarin onverhoopt niet aan de richtwaarden wordt voldaan meldt de minister van VROM dat aan het bevoegde gezag en is het bevoegde gezag gehouden om voor zover mogelijk door middel van de vergunningverlening zorg te dragen voor het bereiken van de richtwaarde.

Artikel II, onder J (wijziging artikel 5.18 van de Wm)

De hier voorgestelde wijzigingen zijn van technische aard. De wijziging onder 1 verduidelijkt dat de informatieplicht ook geldt in geval van een overschrijding van een grenswaarde indien overschrijding van een informatiedrempel of alarmdrempel voorkomt in samenhang met overschrijding van die grenswaarde. Dit speelt met name bij smog. Overschrijding van een grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{10}) komt veelal voor in samenhang met overschrijdingen van een informatiedrempel of alarmdrempel voor zwaveldioxide, stikstofdioxide of ozon. Smog wordt gekarakteriseerd door overschrijding van de drempels plus van de grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{10}).

De wijziging onder 2 omvat gewijzigde verwijzingen in verband met de nieuwe richtlijn. Van belang is in dit verband dat de in artikel 24 van de richtlijn bedoelde korte termijn actieplannen bij (dreigende) overschrijding van een alarmdrempel, net zo als in de vroegere kaderrichtlijn luchtkwaliteit, een verplichtend karakter hebben. Voor grenswaarden of streefwaarden kunnen de lidstaten «indien dat passend is dergelijke korte-termijn actieplannen opstellen». Deze formulering wijkt af van die in artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit, waarnaar tot

dusverre in artikel 5.18 werd verwezen. Daarin werd voorgeschreven dat de lidstaten ook voor dreigende overschrijding van grenswaarden actieplannen opstellen. Dreigende overschrijding van grenswaarden zal echter veelal een uitzonderlijke situatie als een ramp betreffen. Daarop kan moeilijk middels een van te voren opgesteld actieplan met maatregelen en aanbevelingen aan de bevolking ingespeeld worden. Daarom is in de nieuwe richtlijn toegevoegd dat dergelijke plannen alleen opgesteld worden indien dat passend is.

Artikel II, onder L (wijziging artikel 5.19 van de Wm)

Artikel II, onder L, sub 1 (wijziging artikel 5.19, eerste lid)

De verwijzing in het eerste lid naar artikel 5.20, eerste lid, onder b, wordt aangepast in verband met de wijziging van dat artikel.

Artikel II, onder L, sub 2 (wijziging artikel 5.19, tweede tot en met vierde lid)

Nieuw tweede en derde lid van artikel 5.19

Het tweede en derde lid zijn nieuw. In de toelichting op artikel II, onderdeel B, is opgemerkt dat in het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de systematiek en bepalingen van de richtlijn betreffende de omschrijving van bijdragen van natuurlijke bronnen en het in aftrek brengen van deze bijdragen bij het beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan. Die systematiek is vereenvoudigd en ook eenduidiger vergeleken met de vigerende richtlijnen. Daardoor kan met een algemene regeling voor alle verontreinigende stoffen worden volstaan. Deze regeling is als volgt opgezet en in dit wetsvoorstel opgenomen.

In overweging 15 van de richtlijn is opgenomen dat «(...) indien overschrijdingen geheel of gedeeltelijk te wijten zijn aan deze natuurlijke bijdragen, mogen ze, wanneer wordt beoordeeld of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd, onder de in deze richtlijn beschreven voorwaarden buiten beschouwing worden gelaten». De ratio daarvan is dat «bijdragen van natuurlijke bronnen (...) niet kunnen worden beheerst». Een soortgelijke overweging is opgenomen met het oog op «overschrijdingen van grenswaarden van zwevende deeltjes (PM_{10}) die toe te schrijven zijn aan het strooien van zand of zout op de wegen in de winter, (...) op voorwaarde dat er redelijke maatregelen zijn getroffen om de concentraties te verlagen».

Het is gezien overweging 15 en ook blijkens het proces van totstandkoming van de richtlijn (waarbij continuïteit en verduidelijking van de bestaande regeling zijn beoogd) de bedoeling van de richtlijngever om bij het beoordelen of de grenswaarden worden nageleefd de bijdragen van natuurlijke bronnen en bijdragen afkomstig van opwervelingen door het strooien van zand of zout op de wegen in de winter steeds in aftrek te brengen. Blijkens overweging 15 van de richtlijn geldt de aftrek indien een overschrijding *geheel of gedeeltelijk* te wijten is aan een bijdrage van een natuurlijke bron. Een meer restrictieve uitleg (zie ook voetnoot 14) is zeker niet bedoeld door de richtlijngever en ook om andere redenen ongewenst, omdat deze kan leiden tot ongerijmde verschillen in saneringsopgaven in vergelijkbare gevallen en tot een ook internationaal afwijkende (zwaardere) saneringsopgave voor Nederland dan voor andere lidstaten. Een restrictieve uitleg leidt daarnaast tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten door een onevenredig hoge saneringslast in gevallen waarin een overschrijding bij een project niet geheel kan worden toegerekend aan bijdragen van natuurlijke bronnen.

¹ Een uitleg van artikel 20, waarbij alleen bijdragen van natuurlijke bronnen worden afgetrokken indien een overschrijding daar volledig aan te wijten zou zijn, is te restrictief en gaat voorbij aan de tekst van overweging 15 en de bedoelingen van de richtlijngever. De woorden «geheel of gedeeltelijk» in overweging 15 zijn gedurende de totstandkoming van de richtlijn ter verduidelijking aan de tekst toegevoegd nadat dit punt uitdrukkelijk aan de orde is gekomen bij de desbetreffende raads-werkgroepen. De richtlijngever heeft verzuimd de toevoeging in artikel 20 op te nemen. Hoewel deze toevoeging niet met zoveel woorden is herhaald in artikel 20, eerste en tweede lid, van de richtlijn, mag hieraan zeker niet de gevolgtrekking worden verbonden dat de richtlijngever in dit artikel een van overweging 15 afwijkende regel heeft willen invoeren en dat voor «toe te schrijven aan» in dat artikel *enkel* zou moeten worden gelezen: «*geheel* toe te schrijven aan». Uit overweging 15 en de duidelijke bedoeling van de richtlijn-gever volgt dat artikel 20 moet worden gelezen in de context van overweging 15 en dat onder «toe te schrijven aan» dient te worden verstaan: *geheel of gedeeltelijk* toe te schrijven aan. Het is derhalve de bedoeling van de richtlijn-gever om bij het beoordelen of de grens-waarden worden nageleefd de bijdragen van natuurlijke bronnen en bijdragen afkomstig van opwervelingen door het strooien van zand of zout op de wegen in de winter steeds in aftrek te brengen. Een restrictieve uitleg zoals gevolgd in het advies van de Raad van State is zeker niet bedoeld door de richtlijngever en ook om andere redenen ongewenst, omdat deze kan leiden tot ongerijmde verschillen in saneringsopgaven in vergelijkbare gevallen en tot een ook internationaal afwijkende (zwaar-dere) saneringsopgave voor Nederland dan voor andere lidstaten (*staat ook in de hoofd-tekst*). De restrictieve uitleg leidt daarnaast tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten door een onevenredig hoge saneringslast in gevallen waarin een over-schrijding bij een project niet geheel kan worden toegerekend aan bijdragen van natuurlijke bronnen. Een dergelijke uitleg zou immers tot ongerijmde en niet door de richtlijngever beoogde verschillen in nage-noeg dezelfde uitgangssituaties kunnen leiden. Deze zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat (uitgaande van een jaargemiddelde grenswaarde van 40 microgram/m³) in: a) een situatie met een vastgestelde concen-tratie van 44 microgram inclusief een concentratiebijdrage van natuurlijke bronnen

De voorgestelde wijziging van artikel 5.19 van de Wm (nieuw tweede en derde) sluit bij het voorgaande aan. Deze houdt verder in dat alleen bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau ten behoeve van de rapportages, bedoeld in artikel 5.14 van de Wm, de bijdragen van natuurlijke bronnen worden meegerekend. Immers daardoor worden de totale concentraties inzichtelijk gemaakt en kan hieromtrent worden gerapporteerd aan de Europese Commissie. In alle overige gevallen waarbij ten behoeve van besluitvorming (plannen, programma's, besluiten) de luchtkwaliteit wordt beoordeeld worden deze bijdragen steeds in aftrek gebracht. Dat wil zeggen: deze aftrek vindt plaats bij het bepalen of sprake is van een planverplichting (artikel 5.9 van de Wm), bij het opstellen en uitvoeren van een programma als bedoeld in artikel 5.12 (NSL) of 5.13 van de Wm en bij uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift met toepassing van artikel 5.16 van de Wm.

Deze wijze van implementatie sluit aan bij de systematiek van de vige-rende richtlijnen. Een strengere regeling is zoals opgemerkt niet beoogd¹.

Ingevolge artikel 20 van de richtlijn dienen lidstaten de Commissie van de Europese Gemeenschappen jaarlijks een lijst te verstrekken van zones en agglomeraties waar overschrijdingen van grenswaarden voor een bepaalde verontreinigende stof toe te schrijven zijn aan natuurlijke bronnen. De lidstaten verstrekken daarbij tevens gegevens over de concentraties en bronnen en het bewijsmateriaal dat aantoonst dat de overschrijdingen geheel of gedeeltelijk aan natuurlijke bronnen zijn toe te schrijven. De Commissie zal richtsnoeren publiceren voor het aantonen en in mindering brengen van overschrijdingen die geheel of gedeeltelijk toe te schrijven zijn aan natuurlijke bronnen. In afwachting van deze richt-snoeren wordt toepassing gegeven aan het bepaalde in artikel 20 door middel van de jaarlijkse rapportage aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, op basis van de krachtens de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 verkregen gegevens over de luchtkwaliteit. Als bewijs-materiaal voor de bijdrage van natuurlijke bronnen aan de concentraties van zwevende deeltjes (PM₁₀) wordt gebruik gemaakt van gegevens van het RIVM. Het RIVM heeft een voorlopige correctiemethode voor zeezout vastgelegd in de «Aanbeveling voor een voorlopige regeling voor de concentratie van fijn stof (PM₁₀) concentraties voor de bijdrage van zeezout – juni 2005». Vooralsnog is dat een weergave van het best beschikbare inzicht. Mochten metingen die verricht worden in het kader van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit of voortschrijdende kennis nieuwe inzichten opleveren, dan kan dat aanleiding zijn de methode te heroverwegen.

De aftrek vindt plaats bij het beoordelen van de luchtkwaliteit, dat wil zeggen bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau en bepalen van de mate waarin een vastgesteld kwaliteitsniveau voldoet aan een grens-waarde, blootstellingsconcentratieverplichting, richtwaarde, plandrempel, alarmdrempel of informatiedrempel als bedoeld in bijlage 2.

van 3 microgram (zeezout), die 3 microgram niet zou mogen worden afgetrokken en er dus een saneringsopgave van 4 microgram zou resteren, terwijl in b) een situatie met een vastgestelde concen-tratie van 44 microgram inclusief een concentratiebijdrage van natuurlijke bronnen van 4 microgram (zeezout) er geen overschrij-ding meer zou resteren en dus ook geen sane-ring zou hoeven plaats te hebben. De gevolg-trekking onder a is niet een door de richtlijn beoogde uitkomst, want zou betekenen dat in

die situatie sprake zou zijn van een oneven-redig zwaardere saneringsopgave (4 micro-gram) dan in de situatie onder b (nul micro-gram), terwijl de uitgangssituatie slechts één microgram (zeezout) verschilt. De richtlijn beoogt dit niet. Deze beoogt dat in beide gevallen de bijdragen van natuurlijke bronnen worden afgetrokken bij het bepalen of aan de norm wordt voldaan. In geval a resteert dan een te saneren overschrijding van 1 micro-gram, in geval b resteert dan geen over-schrijding.

De aftrek is met name van belang voor fijn stof, waarvoor geen alarmdrempel of informatiedrempel geldt. De aftrekmogelijkheid geldt conform de bedoelingen van de richtlijngever en de systematiek van de richtlijn niet alleen voor de grenswaarde, maar ook voor de blootstellingsconcentratieverplichting (qua karakter – resultaatverplichting – vergelijkbaar met grenswaarde), richtwaarden (gaan veelal vooraf aan later ingaande grenswaarde) en plandrempels. Een andere uitleg zou tot ongerijmde verschillen in de beoordeling van de luchtkwaliteit en de sanering leiden, hetgeen niet is beoogd door de richtlijn.

Voor overschrijdingen van zwevende deeltjes (PM₁₀) die toe te schrijven zijn aan het strooien van zand of zout op de wegen in de winter bevat de richtlijn een facultatieve regeling (artikel 21) waar Nederland desgewenst gebruik van kan maken.

Vierde lid van artikel 5.19

Het vierde lid is een voortzetting van het huidige vierde lid met een redactionele verduidelijking.

Artikel II, onder L, sub 3 (vervallen zesde lid van artikel 5.19)

Het zesde lid vervalt. Overeenkomstig de nieuwe richtlijn is de opsomming van natuurverschijnselen opgenomen in de begripsomschrijving van «bijdragen van natuurlijke bronnen» die ingevolge artikel II, onder B, sub 1 wordt toegevoegd aan artikel 5.7 van de Wm.

Artikel II, onder M (wijziging artikel 5.20)

Artikel II, onder M, sub 1 (wijziging artikel 5.20, eerste lid)

Het eerste lid wordt redactioneel vereenvoudigd in verband met de invoering van de begripsomschrijving van «beoordelen van de luchtkwaliteit» in artikel 5.7. Daarmee wordt tevens verduidelijkt dat de krachtens artikel 5.20 te stellen regels betrekking kunnen hebben op alle aspecten van het beoordelen van de luchtkwaliteit, met inbegrip van de locaties waar geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt (zie vijfde lid) en de criteria van de richtlijn voor de situering van meet- en rekenpunten. Tevens wordt beter aangesloten bij de formuleringen van de richtlijn op dit punt. Verder wordt verduidelijkt dat de ingevolge artikel 5.20 te stellen regels mede kunnen omvatten de uitgangspunten en criteria die worden gehanteerd bij het berekenen van de effecten van ontwikkelingen, besluiten en maatregelen, bedoeld in de artikelen 5.12 en 5.16. Dit sluit aan op en ligt in het verlengde van de bevoegdheid tot het stellen van regels bij ministeriële regeling zoals die ingevolge onderdeel F, sub 3, wordt opgenomen in artikel 5.12, derde lid, op gelijke gronden. Korteheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij dat onderdeel.

Artikel II, onder M, sub 2 (artikel 5.20, nieuw vijfde lid)

In het nieuwe vijfde lid wordt overeenkomstig bijlage III, A, onder 2, van de nieuwe richtlijn, in het wetvoorstel verduidelijkt waar geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt. Dit betreft:

- 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, op bedrijfsterreinen of terreinen van inrichtingen waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden¹ en
 - c. op de rijbaan van wegen en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.
- Voorgesteld wordt deze bepaling op te nemen in artikel 5.20, vijfde lid,

¹ (Zie ook artikel II, onder A, bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.6 van de Wm in verband met de werkingssfeer van de richtlijn, waar de uitzondering onder b op aansluit).

van de Wm zodat op wetsniveau het uitgangspunt wordt vastgelegd waar geen beoordeling van het kwaliteitsniveau plaatsvindt. Hoewel de grondslag daartoe ook in het vigerende artikel 5.20 aanwezig is (vaststellen kwaliteitsniveau en bepalen effecten) wordt daarmee tevens geëxpliciteerd dat daaromtrent bij ministeriële regeling krachtens het eerste lid verdere regels kunnen worden gesteld. Deze regels betreffen blijkens het opschrift van bijlage III van de richtlijn de beoordeling van de luchtkwaliteit en de plaats van de bemonsteringspunten voor het meten (en naar analogie daarvan ook de locaties waar het kwaliteitsniveau wordt berekend) van zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht. Verder bevat de richtlijn in bijlage III de uitgangspunten voor de situering van meet- en rekenpunten¹. Deze worden, voor zover mogelijk al op basis van het vigerende artikel 5.20 van de Wm, verwerkt in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Artikel II, onder N (wijziging artikel 5.22 van de Wm)

Het derde lid van artikel 5.22 van de Wm dient te worden aangepast in verband met de verwijzing naar de nieuwe richtlijn. Het gaat om de in artikel 27, tweede lid, onder a en b, van de richtlijn bedoelde lijsten. Dit betreft enerzijds (wijzigingen in) de algemene lijst van zones en agglomeraties als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn (aangewezen krachtens artikel 5.22, eerste lid, van de Wm), en anderzijds de lijst van zones en agglomeraties waar sprake is van overschrijdingen. De verwijzing naar de vierde dochterrichtlijn blijft gehandhaafd.

Artikel II, onder O (wijziging opschrift par. 5.2.6)

Dit betreft een technische wijziging in verband met het nieuwe artikel 5.24 (zie onder P).

Artikel II, onder P (nieuw artikel 5.25 van de Wm)

Met het nieuwe artikel 5.24 wordt gevolg gegeven aan artikel 25 van de richtlijn.

Artikel II, onder Q (wijziging artikel 20.2 van de Wm)

Ingevolge deze wijziging wordt in artikel 20.2 van de Wm bepaald dat geen beroep openstaat tegen een besluit van de ministerraad dat strekt tot het doen van een kennisgeving als bedoeld in artikel 22, vierde lid, van de EG-richtlijn luchtkwaliteit. Deze kennisgeving (het «in kennis stellen» in de zin van artikel 22, vierde lid, van de richtlijn) is op 10 juli 2008 door Nederland gedaan en heeft tot doel de Commissie van de Europese Gemeenschappen ervan op de hoogte te brengen dat Nederland artikel 22, eerste en/of tweede lid, van de richtlijn, toepast. Het toepassen van het uitstel en de vrijstelling en het doen van een kennisgeving is onderdeel van een politieke afweging en besluitvorming door de ministerraad inzake luchtkwaliteit en ruimtelijke ontwikkeling en is als zodanig niet vatbaar voor bezwaar en beroep.

De bepalingen van de richtlijn inzake de toepassing, voorwaarden en procedure van het uitstel en de vrijstelling hebben daarnaast een exclusief en uitputtend karakter, waarbij niet is voorzien in een mogelijkheid van bezwaar of beroep bij een nationale rechter tegen een kennisgeving als bedoeld. De richtlijn beoogt de lidstaat rechtstreeks in staat te stellen tot het toepassen van het uitstel en de vrijstelling, onder de in de richtlijn opgenomen voorwaarden. De Commissie toetst of aan deze voorwaarden wordt voldaan. De richtlijn bepaalt expliciet dat, indien de Commissie niet binnen negen maanden na de kennisgeving bezwaren heeft gemaakt, aan

¹ Dit betreft onder meer de eis dat bemonsteringspunten zich op een zodanige plaats 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(n) niet verwaarloosbaar is.

de desbetreffende voorwaarden voor uitstel of vrijstelling geacht wordt te zijn voldaan. Voor een eventuele toetsing daarnaast door de nationale rechter biedt de richtlijn dan ook geen ruimte en is ook afgezien daarvan geen aanleiding, gezien het voorgaande. Dit zou ook betekenen dat langs een omweg alsnog het NSL voor beroep vatbaar zou worden hetgeen de wetgever expliciet heeft uitgesloten.

Nadat onherroepelijk is vast komen te staan dat Nederland aan de voorwaarden voor uitstel en vrijstelling voldoet worden het uitstel en de vrijstelling, binnen de daarvoor wettelijk geregelde kaders van de voorschriften 2.1a en 4.1a van bijlage 2 van de Wm, verder bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd (zie artikel III, onder B en F). Het gaat daarbij om de gebieden waar, en mogelijk ook de perioden gedurende welke, het uitstel en de vrijstelling van toepassing zijn.

Artikel III, onder A (wijziging voorschrift 1.2 van bijlage 2 van de Wm)

De voorgestelde wijziging van voorschrift 1.2 volgt uit bijlage III, onder B, sub 2, van de richtlijn.

Artikel III, onder B (nieuw voorschrift 2.1a van bijlage 2 van de Wm)

Het voorgestelde nieuwe voorschrift 2.1a en de daarmee samenhangende wijziging van de voorschriften 2.2 en 2.3 (zie hierna) volgen uit de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit en het krachtens artikel 22, eerste lid juncto vierde lid, van die richtlijn toe te passen uitstel van de verplichting om aan de grenswaarden voor stikstofdioxide te voldoen (derogatie). Voorschrift 2.1a en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur bevatten de omzetting in nationaal recht van het krachtens artikel 22 van de richtlijn toe te passen uitstel. Het uitstel is van toepassing indien Nederland de Commissie van de Europese Gemeenschappen ervan in kennis heeft gesteld dat volgens Nederland artikel 22, eerste lid, van de richtlijn van toepassing is en het daartoe een luchtkwaliteitsplan als bedoeld in dat lid met de daar bedoelde gegevens heeft overgelegd, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan (artikel 22, vierde lid, van de richtlijn). Artikel 22, vierde lid, van de richtlijn bepaalt dat, indien de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt, aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van het eerste lid van dat artikel geacht wordt te zijn voldaan; in dat geval mag Nederland de ingangsdata van de richtlijn voor de grenswaarden voor stikstofdioxide met ten hoogste vijf jaar uitstellen, tot uiterlijk 1 januari 2015. Indien vaststaat dat Nederland aan de voorwaarden voor toepassing van het uitstel voldoet en de betreffende amvb van kracht is geworden heeft dat tot gevolg dat, met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die amvb, de grenswaarden voor stikstofdioxide, zoals opgenomen in voorschrift 2.1, niet langer gelden binnen de zones en agglomeraties waar het uitstel van toepassing is, en wel zolang als het uitstel daar geldt (uiterlijk tot 1 januari 2015).

Toepassing van het uitstel volgt derhalve (na een daartoe strekkende politieke afweging en besluitvorming door de ministerraad, gevolgd door een kennisgeving aan de Commissie en indiening van een luchtkwaliteitsplan met de bijbehorende gegevens) rechtstreeks uit de richtlijn en uit het niet maken van bezwaar door de Commissie, waardoor Nederland krachtens artikel 22, vierde lid, van de richtlijn aan de voorwaarden voor het uitstel voldoet. Zoals toegelicht bij artikel II, onder Q (wijziging artikel 20.2

van de Wm) staat ook tegen de kennisgeving aan de Commissie geen beroep open.

In een op voorschrift 2.1a te baseren algemene maatregel van bestuur worden de zones en agglomeraties aangewezen waarvoor, en het tijdstip of de tijdstippen tot welke, het uitstel van toepassing is. Het gaat hierbij om een nadere invulling (van gebieden en tijdstippen) van de wettelijke normstelling, binnen door de wet gegeven kaders. Voor de aanwijzing bij amvb van de gebieden waar, en de tijdstippen tot welke, het uitstel van toepassing is is gekozen om, zo kort mogelijk nadat is vast komen te staan dat Nederland voldoet aan de voorwaarden voor het uitstel, dit uitstel ook te kunnen implementeren. Door de keuze voor nadere invulling bij amvb, binnen het wettelijke kader, kunnen eventuele onzekerheden worden opgevangen en kunnen tot in een laat stadium eventuele wijzigingen worden verwerkt, zonder dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel moet wachten op de uitkomsten van de uitstelprocedure. Indien ook de aanwijzing van gebieden en bijbehorende tijdstippen voor het uitstel bij formele wet zou moeten worden geregeld zou dat tot tenminste een jaar vertraging bij de implementatie van het uitstel kunnen leiden. Dit zou tot verdere vertraging van het NSL en van de in het NSL genoemde projecten (en ook de «niet in betekenende mate» projecten onder de 3% grens) kunnen leiden. Om die situatie te voorkomen is een implementatie van het uitstel direct nadat is vast komen te staan dat Nederland aan de voorwaarden voldoet gewenst. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal, begin tweede kwartaal, van 2009 zijn beslag kunnen krijgen.

Aan voorschrift 2.1a kan uitsluitend toepassing worden gegeven indien onherroepelijk vast is komen te staan dat voor Nederland het uitstel, bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de richtlijn, van toepassing is, dat wil zeggen nadat de in het vierde lid, tweede volzin, van dat artikel genoemde periode is verstreken en de Europese Commissie in die periode geen bezwaren heeft gemaakt. Aan voorschrift 2.1a kan voorts uitsluitend toepassing worden gegeven voor de zones en agglomeraties en tot de tijdstippen waarvoor Nederland blijkens de procedure, bedoeld in artikel 22, vierde lid, van de richtlijn, aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. Dat betreft de gebieden van Nederland die in het NSL zijn opgenomen. Totdat vaststaat dat het uitstel van toepassing is geldt voorschrift 2.1 voor geheel Nederland (voor alle zones en agglomeraties).

Voor de bij amvb aangewezen zones en agglomeraties gelden met ingang van het tijdstip van de inwerkingtreding van die amvb en zolang als het uitstel van toepassing is (uiterlijk tot 1 januari 2015) niet langer de grenswaarden van voorschrift 2.1 maar gelden de in voorschrift 2.1a, onder a en b, opgenomen maximale overschrijdingsmarges annex plandrempels, genoemd in artikel 22, derde lid, en opgenomen in bijlage XI, onder B). Deze maximale overschrijdingsmarges gelden gedurende de gehele looptijd van het uitstel en nemen derhalve niet jaarlijks af. Deze worden als tijdelijke grenswaarde geïmplementeerd. Gedurende het uitstel wordt via het toetsingskader van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm aan deze maximale overschrijdingsmarges getoetst. Ook gaat het NSL uit van deze maximale overschrijdingsmarges.

In zones en agglomeraties waar geen uitstel van toepassing is blijven zoals opgemerkt de normen van voorschrift 2.1 en de plandrempels annex overschrijdingsmarges als opgenomen in de voorschriften 2.2 en 2.3 van toepassing. In die gevallen zijn de plannen als bedoeld in artikel 5.9 (of 5.13) het daarvoor bestemde kader in geval van eventuele (dreigende) overschrijding van de plandrempels.

Artikel III, onder C (wijziging voorschrift 2.2 van bijlage 2 van de Wm)

Met de hier voorgestelde wijziging wordt de werking van voorschrift 2.2 en de daarin opgenomen plandrempels beperkt tot die gebieden en plaatsen waar het uitstel krachtens artikel 22, eerste en vierde lid, van de richtlijn, niet van toepassing is. In zones en agglomeraties waar bedoeld uitstel wél van toepassing is geldt voorschrift 2.1a met de daarin opgenomen plandrempel annex maximale overschrijdingsmarges (zie hiervoor, onder B).

Artikel III, onder D (wijziging voorschrift 2.3 van bijlage 2 van de Wm) Sub 1

Met de hier voorgestelde wijziging wordt de werking van voorschrift 2.3 en de daarin opgenomen plandrempels beperkt tot die gebieden en plaatsen waar het uitstel krachtens artikel 22, eerste en vierde lid, van de richtlijn, niet van toepassing is. In zones en agglomeraties waar bedoeld uitstel wél van toepassing is geldt voorschrift 2.1a met de daarin opgenomen plandrempel annex maximale overschrijdingsmarges (zie hiervoor, onder B).

Sub 2. Dit betreft een technische correctie.

Artikel III, onder E (wijziging voorschrift 3.1 van bijlage 2 van de Wm)

De voorgestelde wijziging van voorschrift 3.1 (analoog aan de wijziging van voorschrift 1.2, ingevolge onderdeel A) volgt uit bijlage III, onder B, sub 2, van de richtlijn.

Artikel III, onder F, sub 1 (wijziging opschrift § 4 van bijlage 2 van de Wm)

Deze wijziging hangt samen met de invoering ingevolge de richtlijn van richtwaarden, een grenswaarden en een blootstellingsconcentratieverplichting voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$).

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.2 e.v. van bijlage 2 van de Wm)

Subonderdeel F voorziet in nieuwe voorschriften 4.2 tot en met 4.7. Het nieuwe voorschrift 4.2 volgt uit de nieuwe EG richtlijn luchtkwaliteit en de krachtens artikel 22, tweede lid juncto vierde lid, van die richtlijn toe te passen vrijstelling van de verplichting om aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM_{10}) te voldoen (derogatie). Voorschrift 4.2 en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur bevatten de omzetting in nationaal recht van de krachtens artikel 22 van de richtlijn toe te passen vrijstelling. De vrijstelling is van toepassing indien Nederland de Commissie van de Europese Gemeenschappen ervan in kennis heeft gesteld dat volgens Nederland artikel 22, tweede lid, van de richtlijn van toepassing is en het daartoe een luchtkwaliteitsplan met de gegevens als bedoeld in dat lid heeft overgelegd, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan (artikel 22, vierde lid, van de richtlijn). Wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt wordt aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van het tweede lid van artikel 22 van de richtlijn geacht te zijn voldaan en geldt vrijstelling van de ingangsdata voor de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM_{10}) tot uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. De richtlijn is op 11 juni 2008 in

werking getreden. De vrijstelling zou derhalve van toepassing zijn tot uiterlijk 11 juni 2011. Indien vaststaat dat Nederland aan de voorwaarden voor toepassing van de vrijstelling voldoet en de betreffende amvb van kracht is geworden heeft dat tot gevolg dat, met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van die amvb, de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM_{10}), zoals opgenomen in voorschrift 4.1, niet langer gelden binnen de zones en agglomeraties waar de vrijstelling van toepassing is, en wel zolang als de vrijstelling daar geldt (uiterlijk tot 11 juni 2011).

Toepassing van de vrijstelling volgt (na een daartoe strekkende politieke afweging en besluitvorming door de ministerraad, gevolgd door een kennisgeving aan de Commissie en indiening van een luchtkwaliteitsplan met de bijbehorende gegevens) rechtstreeks uit de richtlijn en uit het niet maken van bezwaar door de Commissie, waardoor Nederland krachtens artikel 22, vierde lid, van de richtlijn aan de voorwaarden voor de vrijstelling voldoet.

Zoals toegelicht bij artikel II, onder Q (wijziging artikel 20.2 van de Wm) staat tegen een besluit houdende een kennisgeving aan de Commissie geen beroep open.

In een op voorschrift 4.2 te baseren algemene maatregel van bestuur worden de zones en agglomeraties aangewezen waarvoor, en het tijdstip of de tijdstippen tot welke, de vrijstelling van toepassing is. Evenals in het voorgestelde voorschrift 2.1a gaat het hierbij om een materiële invulling van de wettelijke normstelling, binnen door de wet gegeven kaders. Voor de aanwijzing bij amvb van de gebieden waar, en de tijdstippen tot welke, de vrijstelling van toepassing is, is gekozen om, zo kort mogelijk nadat is vast komen te staan dat Nederland voldoet aan de voorwaarden voor de vrijstelling, deze ook te kunnen implementeren. Door de keuze voor nadere invulling, binnen het wettelijke kader, bij amvb kunnen eventuele onzekerheden worden opgevangen en kunnen tot in een laat stadium eventuele wijzigingen worden verwerkt, zonder dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel moet wachten op de uitkomsten van de vrijstellingsprocedure. Indien ook de aanwijzing van gebieden en bijbehorende tijdstippen voor de vrijstelling bij formele wet zou moeten worden geregeld zou dat tot ten minste een jaar vertraging bij de implementatie van de vrijstelling kunnen leiden. Dit zou tot verdere vertraging van het NSL en van de in het NSL genoemde projecten (en projecten nibm onder de 3% grens) kunnen leiden. Om die situatie te voorkomen is een implementatie van de vrijstelling direct nadat is vast komen te staan dat Nederland aan de voorwaarden voldoet gewenst. Naar verwachting zal dit in het eerste kwartaal, begin tweede kwartaal van 2009 zijn beslag kunnen krijgen.

Aan voorschrift 4.2 kan voorts uitsluitend toepassing worden gegeven indien onherroepelijk vast is komen te staan dat voor Nederland de vrijstelling, opgenomen in artikel 22, tweede lid, van de richtlijn, van toepassing is, dat wil zeggen nadat de in het vierde lid, tweede volzin van dat artikel genoemde periode is verstreken en de Europese Commissie in die periode geen bezwaren heeft gemaakt. Aan voorschrift 4.2 kan voorts uitsluitend toepassing worden gegeven voor de zones en agglomeraties en tot de tijdstippen waarvoor dit wordt toegestaan volgens de procedure, bedoeld in artikel 22, vierde lid, van de richtlijn. Dat betreft de in het NSL aangewezen gebieden. Totdat vaststaat dat de vrijstelling van toepassing is geldt voorschrift 4.1 voor geheel Nederland (voor alle zones en agglomeraties).

Voor de bij amvb aangewezen zones en agglomeraties gelden met ingang van het tijdstip van de inwerkingtreding van die amvb en zolang als de vrijstelling van toepassing is (uiterlijk tot 1 mei 2011) niet langer de grens-

waarden van voorschrift 4.1 maar gelden de in voorschrift 4.2, onder a en b, opgenomen maximale overschrijdingsmarges annex plandrempels. Het gaat hierbij om de maximale overschrijdingsmarges, genoemd in bijlage XI, onder B, van de richtlijn waarnaar in artikel 22, derde lid, wordt verwezen. Deze gelden gedurende de gehele periode van vrijstelling en worden als tijdelijke grenswaarde geïmplementeerd. Gedurende de vrijstelling wordt via het toetsingskader van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm aan deze maximale overschrijdingsmarges getoetst. Ook gaat het NSL uit van deze maximale overschrijdingsmarges.

Daar waar geen vrijstelling van toepassing is blijven de normen van voorschrift 4.1 van toepassing.

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.3 van bijlage 2 van de Wm)

Voorschrift 4.3 volgt uit de richtlijn (bijlage XIV, onder C), met dien verstande dat ook hier in plaats van «streefwaarde» het begrip richtwaarde is gebruikt. Inhoudelijk is er geen verschil.

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.4 van bijlage 2 van de Wm)

Voorschrift 4.4 volgt eveneens uit de richtlijn (bijlage XIV, onder D). Deze grenswaarde wordt met ingang van 1 januari 2015 van toepassing. Vóór die tijd wordt niet door middel van artikel 5.16 getoetst aan deze grenswaarde, ook niet indien een besluit betrekking heeft op een project dat ook na 1 januari 2015 gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft. Het NSL voorziet indien nodig in maatregelen om aan deze grenswaarde te voldoen en te blijven voldoen met ingang van genoemde datum. De wettelijke uitvoeringsplicht voor in het NSL opgenomen maatregelen blijft immers van kracht zolang als nodig om aan de grenswaarden te (blijven) voldoen, ook na afloop van de periode waarop het NSL betrekking heeft.

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.5 van bijlage 2 van de Wm)

De plandrempeel als opgenomen in voorschrift 4.5 volgt uit bijlage XIV, onder E, van de richtlijn. Deze werkt indien nodig door in het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de Wm (het NSL). Indien de plandrempeel wordt overschreden geldt de verplichting tot het opstellen van een plan. Aan de plandrempeel wordt niet getoetst bij het nemen van besluiten met toepassing van artikel 5.16 of 5.17. Dit geldt voor alle in bijlage 2 van de Wm opgenomen plandrempels.

De verantwoordelijkheid van de minister van VROM, conform artikel 23, eerste lid, van de richtlijn, voor de naleving van de plandrempeel van voorschrift 4.5 van bijlage 2 van de Wm volgt uit artikel 5.12, eerste lid, van de Wm. In geval van een (dreigende) overschrijding van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde dient krachtens die bepaling een programma te worden opgesteld, gericht op het bereiken van die grenswaarde. De plandrempeel is gericht op het per 1 januari 2015 bereiken van de grenswaarde. Indien de plandrempeel wordt overschreden is sprake van een dreigende overschrijding van de grenswaarde en is artikel 5.12 van toepassing. Deze plandrempeel bestaat uit een jaarlijks afnemende waarde (overschrijdingsmarge) die ertoe leidt dat met ingang van 1 januari 2015 aan de dan ingaande grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{2,5}) wordt voldaan. De grenswaarde is opgenomen in voorschrift 4.4 van genoemde bijlage 2. Voor alle duidelijkheid: de plandrempeel speelt geen enkele rol bij het nemen of toetsen van besluiten met toepassing van artikel 5.16 maar leidt in geval van een overschrijding uitsluitend tot een verplichting voor de

minister van VROM om een programma op te stellen om uiterlijk met ingang van 1 januari 2015 de grenswaarde te bereiken. De minister kan dat programma opnemen in het NSL en gebruik maken van de in het NSL opgenomen maatregelen met het oog op PM_{10} of $PM_{2,5}$, dan wel daaraan maatregelen toevoegen. Binnen de programmasystematiek kan dit inhouden dat ook andere ministers of decentrale overheden maatregelen moeten nemen. In het kader van het NSL wordt er zoals eerder toegelicht vooralsnog van uitgegaan dat de maatregelen gericht op het voldoen aan de grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{10}) tevens zullen leiden tot het tijdig voldoen aan de normstelling voor $PM_{2,5}$ (zie bijlage 2 van het NSL-kabinetstandpunt). Dit wordt nog nader onderzocht.

Het NSL zal tevens het kader vormen voor het voldoen aan de richtwaarde voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) die ingaat met ingang van 1 januari 2010. Uit de begripsomschrijving van «richtwaarde» volgt dat het hierbij gaat om het voor zover mogelijk voldoen aan die waarde, door middel van maatregelen die geen buitensporige (maatschappelijke) kosten met zich meebrengen. Ook deze richtwaarde zal niet doorwerken bij het nemen of toetsen van individuele besluiten. Dit wordt nader toegelicht bij de voorgestelde wijziging van artikel 5.17 van de Wm ingevolge artikel II, onder I. Vooruitlopend op het van kracht worden van de grenswaarde voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) zijn derhalve een (afnemende) overschrijdingsmarge annex plandrempel van kracht én een richtwaarde. De plandrempel verloopt van $30 \mu\text{g}/\text{m}^3$ bij het van kracht worden van de richtlijn in jaarlijks gelijke stappen tot $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ met ingang van 1 januari 2015. De richtwaarde bedraagt $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ met ingang van 1 januari 2010. Aan de samenloop tussen overschrijdingsmarge annex plandrempel en de richtwaarde zal aldus invulling worden gegeven, dat de overschrijdingsmarge annex plandrempel bindend zal zijn voor het programma en dat daarnaast voor zover mogelijk aan de (lagere) richtwaarde voldaan zal worden met maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen. Dit laatste zal bij of krachtens amvb op grond van artikel 5.17 van de Wm worden geregeld.

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.6 van bijlage 2 van de Wm)

In het voorgestelde voorschrift 4.6 is ten hoogste 20 microgram per m^3 als blootstellingsconcentratieverplichting opgenomen. Deze betreft de (als gemiddelde blootstellingsindex gedefinieerde) ten hoogste toegestane concentraties in de buitenlucht waaraan de mens mag worden blootgesteld. De lidstaten moeten verzekeren dat deze waarde met ingang van 1 januari 2015 is bereikt.

De blootstellingsconcentratieverplichting van $20 \text{ mg}/\text{m}^3$ geldt voor het landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties (gemiddeld over drie jaar).

Zoals opgemerkt in het algemeen deel van deze memorie van toelichting laten eerste schattingen door het MNP zien dat de huidige $PM_{2,5}$ -concentraties in Nederland zeer wel mogelijk al onder de $20 \text{ mg}/\text{m}^3$ liggen gemiddeld voor het stedelijk gebied (zie bijlage 5 van het NSL-kabinetstandpunt). Het is dan ook waarschijnlijk dat bij het vaststaande beleid in 2015 aan deze verplichting kan worden voldaan.

De waarde van $20 \text{ mg}/\text{m}^3$ is conform bijlage XIV van de richtlijn gedefinieerd als gemiddelde blootstellingsindex en geldt met ingang van 1 januari 2015. Er is sprake van een resultaatverplichting («exposure concentration obligation»). Hoewel inhoudelijk daarmee overeenkomend is deze niet als grenswaarde («limit value») in de richtlijn opgenomen. Om die reden, maar ook omdat de blootstellingsconcentratieverplichting niet op het niveau van individuele overheden kan worden bewaakt en nageleefd, wordt deze verplichting niet als grenswaarde geïmplementeerd. Artikel

5.16 van de Wm is derhalve niet van toepassing. Bij de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften vindt derhalve geen toetsing aan de te bereiken waarde plaats. Het voldoen aan deze verplichting is primair een verantwoordelijkheid van het rijk. Reden hiervoor is dat de blootstellingsconcentratieverplichting aan de hand van het landelijk gemiddelde van de stedelijke achtergrondconcentraties (gemiddeld over drie jaar) is vormgegeven. Bij individuele besluiten kan hier met andere woorden niet op een zinnige wijze aan worden getoetst. Dit kan wel op landelijk (programma) niveau. Dit wordt vastgelegd in het voorgestelde artikel 5.12a van de Wm, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor het (laten) nemen van maatregelen bij de minister van VROM wordt gelegd.

De voorschriften uit bijlage XIV van de richtlijn met betrekking tot het vaststellen van de gemiddelde blootstellingsindex zullen worden geïmplementeerd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit.

Artikel III, onder F, sub 2 (nieuw voorschrift 4.7 in bijlage 2 van de Wm)

In het voorgestelde voorschrift 4.7 is de richtwaarde inzake vermindering van de blootstelling van de mens voor zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) opgenomen. Deze richtwaarde volgt uit bijlage XIV van de nieuwe richtlijn. Het betreft hier de zogenoemde «nationale streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling» van de richtlijn. In artikel 2, onder 22, van de richtlijn wordt daar onder verstaan: «een procentuele vermindering van de gemiddelde blootstelling van de bevolking van een lidstaat die voor het referentiejaar wordt vastgesteld met het doel de schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid te verminderen en die waar mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt».

In plaats van de term «streefwaarde» wordt in het Nederlandse luchtkwaliteitsrecht de meer gebruikelijke term richtwaarde aangehouden. Inhoudelijk is er geen verschil. Deze richtwaarde heeft een specifiek karakter (op nationale schaal uitgemiddeld en na te streven) en wijkt in dit opzicht af van andere richtwaarden. Artikel 5.17 van de Wm (als gewijzigd) en de daarop te baseren amvb van de Wm zal voorzien in de verplichting voor de minister om waar mogelijk deze richtwaarde binnen de gestelde termijn te bereiken.

De hoogte van de richtwaarde is afhankelijk van de vastgestelde gemiddelde blootstellingsindex. In de richtlijn wordt daaronder verstaan: een gemiddeld niveau dat wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties verspreid over het gehele grondgebied van een lidstaat en dat de blootstelling van de bevolking weergeeft (deze omschrijving wordt ook in artikel 5.7 van de Wm opgenomen). De gemiddelde blootstellingsindex wordt gebruikt om (1) de richtwaarde inzake vermindering van de blootstelling en (2) de blootstellingsconcentratieverplichting (zie voorschrift 4.6, hiervoor) te berekenen. Artikel 5.17 en de daarop te baseren amvb regelen de wijze waarop deze richtwaarde voor zover mogelijk wordt bereikt. De minister van VROM draagt in gevallen waarin de richtwaarde inzake vermindering van blootstelling wordt overschreden of dreigt te worden overschreden zorg voor het nemen van maatregelen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen met het doel die richtwaarde te bereiken. Deze maatregelen kunnen deel uitmaken van het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid. Onder «redelijkerwijs geschikte» maatregelen (onderdeel b) worden verstaan maatregelen die passend, geschikt zijn om de richtwaarde te bereiken zonder onredelijk hoge kosten («appropriate»). Kosten dienen ruim te worden opgevat: niet alleen de directe kosten van maatregelen maar ook alle overige economische en maatschappelijke kosten als gevolg van een maatregel.

Vaststelling van de gemiddelde-blootstellingsindex gebeurt conform het bepaalde in bijlage XIV van de richtlijn. De betreffende voorschriften zullen worden geïmplementeerd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit.

Artikel III, onder G (wijziging voorschriften 8.1 en 8.2 van bijlage 2 van de Wm)

De nieuwe richtlijn luchtkwaliteit bevat voor de langetermijndoelstellingen (of: richtwaarde zonder specifieke ingangsdata) voor ozon (bijlage VII, onder C) geen specifieke ingangsdata. De voorschriften 8.1, onder b, en 8.2, onder b, worden hierop aangepast.

Artikel III, onder H (wijziging voorschriften 9.1 tot en met 12.1 van bijlage 2 van de Wm)

Deze wijziging hangt samen met de ingevolge de richtlijn gewijzigde definitie voor richtwaarde en het daarin opgenomen criterium «voor zover mogelijk».

Artikel III, onder I (wijziging voorschrift 13.1 van bijlage 2 van de Wm)

Wijziging van voorschrift 13.1, onderdeel a, is noodzakelijk om de verplichting voor burgemeester en wethouders tot het opstellen van plannen als bedoeld in artikel 5.9 (de plandrempeplannen) te beperken tot gebieden of plaatsen waarin het uitstel van de verplichting om aan de grenswaarden voor stikstofdioxide te voldoen niet van toepassing is. In zones en agglomeraties waar het uitstel wél van toepassing is gelden de hogere plandrempels annex maximale overschrijdingsmarges zoals opgenomen in voorschrift 2.1a.

Artikel III, onder J (vervallen voorschrift 13.2 van bijlage 2 van de Wm)

De inhoud van voorschrift 13.2 wordt opgenomen in de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.17, tweede lid, van de Wm, zoals dat artikel komt te luiden ingevolge artikel II, onder I. Om die reden kan voorschrift 13.2 vervallen. Inhoudelijk is er geen verschil.

Artikel IV (Wijziging artikel 53 Wlv)

Artikel 5.18 tweede en derde lid van de Wm (nadere regels over mededeling aan het publiek bij overschrijding van een alarm- of informatiedrempel en korte termijn actieplannen bij overschrijding grenswaarde of alarmdrempel) en artikel 53 van de Wet inzake de luchtverontreiniging (regels over maatregelen bij (dreigende) overschrijding alarmdrempels) regelen nagenoeg hetzelfde, met dien verstande dat de Wm regeling bij ministeriële regeling en de WLV bij amvb mogelijk maken. Dit wordt opgelost door de tweede volzin van artikel 53 te schrappen.

Artikel V

Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie van toelichting bestaat momenteel nog veel onzekerheid rond zwevende deeltjes (PM_{2,5}). In 2009 zullen naar verwachting voldoende betrouwbare meet- en rekenmethoden zijn ontwikkeld zodat vanaf 2010 de eerste GCN-kaarten met de achtergrondconcentraties voor PM_{2,5} kunnen worden vastgesteld. Op basis daarvan kan de normstelling voor PM_{2,5} worden verwerkt in de programmasystematiek en kan bij besluitvorming met toepassing van

artikel 5.16 of 5.17 van de Wm mede worden getoetst aan de normstelling voor $PM_{2,5}$, op de in die artikelen bepaalde wijze.

Het voorgaande houdt in dat artikelonderdelen met bepalingen en voorschriften met betrekking tot $PM_{2,5}$ eerst van kracht zullen worden indien deze in voldoende mate uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, rekening houdend met de implementatietermijn en ingangsdata van de desbetreffende normen. Op het tijdstip waarop de voorgestelde wet naar verwachting grotendeels in werking zal treden (begin 2009) zullen de op $PM_{2,5}$ betrekking hebbende artikelonderdelen daarom nog niet in werking treden. Deze zullen zoveel later als nodig, rekening houdend met de periode waarbinnen de implementatie moet hebben plaatsgehad, inwerkingtreden. Hierin zal bij het koninklijk besluit dat de inwerkingtreding regelt worden voorzien.

Concreet betekent dit dat artikel II, voor zover betrekking hebbend op het voorgestelde artikel 5.12a van de Wm, in samenhang met artikel III, voor zover betrekking hebbend op de voorschriften 4.3, 4.5, 4.6 en 4.7 van bijlage 2 van de Wm, eerst in werking treden op het tijdstip dat de bedoelde GCN-kaarten en meet- en rekenmethodiek zijn vastgesteld, rekening houdend met de periode waarbinnen de nieuwe richtlijn moet zijn geïmplementeerd en met de ingangsdata waarop de normen van toepassing worden. Voorschrift 4.4 zal binnen de implementatietermijn in werking treden maar eerst van toepassing worden met ingang van 1 januari 2015. Vóór die ingangsdatum wordt zoals opgemerkt niet getoetst aan voorschrift 4.4, eerste lid.

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