Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2004–2005

30 175 Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 23 juni 2005

De commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer[1] heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van het ontwerpbesluit ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (kamerstuk 28 663, nr. 35).
De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 juni 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Halen

[1] Samenstelling:
Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (ondervoorzitter), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijsen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer-Kaya (D66), Gerkens (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Oplaat (VVD).

KST88129
0405tkkst30175-2
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
’s-Gravenhage 2005

1
Is het voorliggende besluit luchtkwaliteit in overleg en overeenstemming met provincies en gemeenten tot stand gekomen? Zo neen, welke verschillen van inzicht bestaan er?

Over luchtkwaliteit vindt regelmatig overleg plaats met provincies en gemeenten, zowel op ambtelijk niveau (in de stuurgroep luchtkwaliteit) als op bestuurlijk niveau (in het kader van het DGM-Unie van Waterschappen-IPO-VNG-overleg (DUIV)). De hoofdlijnen van het Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn in beide overleggen aan de orde geweest. Omtrent de tekst van het besluit hebben zowel IPO en VNG als verschillende individuele gemeenten, de provincie Limburg en een aantal regionale samenwerkingsverbanden zich uitgesproken na de voorpublicatie van het ontwerpbesluit in de Staatscourant (2005, 86). Daaruit blijkt dat het concept-besluit op hoofdlijnen steun vindt. Zowel IPO als VNG hebben enkele punten onder de aandacht gebracht die tot aanpassing van de tekst van het besluit geleid hebben en tot verduidelijking van enkele passages in de toelichting. Het IPO heeft voorts een aantal vragen opgeworpen rond de in het besluit opgenomen saldobenadering. Die zullen worden betrokken bij het wetsontwerp luchtkwaliteit, zoals dat op verzoek van uw Kamer wordt voorbereid.

2
Is dit besluit, evenals de voorgenomen ministeriele regeling, voorgelegd aan de Raad van State en zo ja, wat was het oordeel van de Raad over dit besluit?

Het ontwerpbesluit ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit is op 7 juni 2005, bij Kabinetsmissive no. 05.002132, bij de Raad van State aanhangig gemaakt. Op 15 juni 2005 heeft de Raad advies uitgebracht (no. W08.05.0176/V). Het advies is als bijlage 1 bijgevoegd[1].
Voor de hoofdpunten van het oordeel van de Raad van State, alsmede voor de wijze waarop met de opmerkingen van de Raad rekening is gehouden, moge ik u verwijzen naar het Nader Rapport dat op 17 juni 2005 is uitgebracht (zie bijlage 2)[1]. Het advies bevatte geen zodanig zwaar dictum dat hernieuwde behandeling van het ontwerpbesluit in de Ministerraad noodzakelijk is.

3
Kunt u aangeven welke projecten, die door uitspraken van de Raad van State van de afgelopen 2 jaar zijn stopgezet vanwege de luchtkwaliteitseisen, met dit voorliggende besluit luchtkwaliteit wel doorgang hadden kunnen vinden?

De uitspraken van de Raad van State waarbij besluiten zijn vernietigd betreffen voor het merendeel besluiten (bestemmingsplannen, wegbesluiten, Wm-vergunningen) waarbij sprake is van onvoldoende onderbouwend onderzoek en in samenhang daarmee ook van een tekortschietende motivering inzake het voldoen aan niet alleen de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO_2), maar ook de grenswaarden voor fijn stof (PM_{10}) van het Besluit luchtkwaliteit. Dit betekent dat vrijwel voor alle besluiten die bij de Raad van State aan de orde zijn geweest aanvullend onderzoek nodig is en een verdiepingsslag rond de inzet van mogelijke maatregelen. Het voorliggende ontwerp-Besluit geeft daarbij een drietal belangrijke verruimingen ten opzichte van het huidige Besluit luchtkwaliteit. Ten eerste is er voor PM_{10} de mogelijkheid voor aftrek van de concentraties die zich van nature al in de lucht bevinden en die niet schadelijk zijn, zoals zeezout. De hoogte van deze aftrek zal tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het nieuwe Besluit luchtkwaliteit bekend zijn. Ten tweede is er ruimte voor een ontwikkeling die een bestaande overschrijding van de normen voor NO_2

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

of PM_{10} niet verder doet toenemen. Ten derde geeft het ontwerp-Besluit ruimte voor saldering. Een plan dat een beperkte toename van de concentratie van NO_2 of PM_{10} tot gevolg heeft maar waarbij de luchtkwaliteit per saldo verbetert, is toegestaan. Overigens merk ik op dat het in verschillende gevallen niet alleen tot vernietiging van een besluit kwam vanwege luchtkwaliteit, maar ook vanwege andere zeer uiteenlopende gronden. Mijn verwachting is dat een aanmerkelijk deel van de plannen op basis van het nieuwe Besluit luchtkwaliteit aanzienlijk meer kansen heeft om alsnog doorgang te vinden. De onderbouwing zal beter zijn en gemeenten zullen inventiever naar maatregelen hebben gezocht, daarbij de ruimte benuttend die het nieuwe besluit geeft. Over de precieze omvang van de plannen die alsnog kunnen doorgaan kan ik evenwel op dit moment nog geen uitspraken doen. Meer duidelijkheid hierover zal ik kunnen bieden in de inventarisatie die ik de Tweede Kamer in september zal toezenden, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg over luchtkwaliteit van 26 april jl.

4
Kunt u aangeven op welke wijze (direct dan wel indirect) de koppeling van luchtkwaliteitseisen aan ruimtelijke ordeningprojecten samenhangt met de EU-richtlijn voor luchtkwaliteit?

De EU-richtlijnen verplichten tot het voldoen aan grenswaarden voor de aanwezigheid van bepaalde stoffen in de lucht. De lidstaten moeten de noodzakelijke maatregelen nemen om aan die grenswaarden te voldoen. Die maatregelen zijn in vrijheid door de lidstaten te bepalen, maar bij problemen met het voldoen aan de grenswaarden kan men niet buiten beschouwing laten de uit te oefenen bevoegdheden die mogelijk substantiële effecten voor de luchtkwaliteit met zich meebrengen. Men moet als lidstaat immers alles in het werk stellen om juist wel aan de eisen uit de Europese richtlijnen te voldoen. Nederland voldoet op dit moment niet aan de grenswaarde voor fijn stof. De functies die door de ruimtelijke inrichting van Nederland worden toegestaan of bevorderd kunnen uiteraard substantiële effecten hebben op de aanwezigheid in de lucht van fijn stof. Daarom kunnen bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening niet buiten beschouwing blijven bij de beoordeling of sprake is van de vereiste luchtkwaliteit.

5
Is ook in andere EU-landen dan Nederland sprake van een (voorgenomen) koppeling tussen luchtkwaliteitseisen en ruimtelijke ordening projecten? Zo ja, welke landen zijn dit en op welke manier is de koppeling in deze landen vormgegeven?

In het kader van de thans lopende voorbereiding van het wetsontwerp luchtkwaliteit wordt bezien welke alternatieve mogelijkheden voor implementatie van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit mogelijk zijn. Hierbij wordt de wijze waarop andere lidstaten implementeren en de gevolgen daarvan in beeld gebracht. Zoals toegezegd zal de Kamer over de resultaten hiervan bij de aanbieding van het wetsvoorstel geïnformeerd worden.

6
Kunt u aangeven wat de voor- en nadelen zijn van de koppeling van luchtkwaliteitseisen aan ruimtelijke ordeningprojecten?

De koppeling tussen luchtkwaliteitseisen en de ruimtelijke ordening acht ik essentieel. Ruimtelijke ordening is bij uitstek een kwestie van afwegen van verschillende – deels met elkaar strijdende – ruimtevragende belangen. Door in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling rekening te houden met randvoorwaarden zoals de luchtkwaliteitseisen, kan

een optimale ruimtelijke inrichting tot stand komen. Niet voor niets is «basiskwaliteit» een belangrijk bestanddeel van de Nota Ruimte. De koppeling van luchtkwaliteitseisen aan ruimtelijke besluitvorming geeft de mogelijkheid te kijken naar andere varianten of toepassing van extra maatregelen. Ook bij andere milieuaspecten als geluid en externe veiligheid bestaat die directe koppeling. Het maakt een geïntegreerde aanpak mogelijk en stimuleert het denken over maatregelen, die verschillende nadelige milieugevolgen tegelijkertijd oplossen.
In z'n algemeenheid is het bij toetsing van ruimtelijke plannen aan luchtkwaliteitseisen mogelijk dat voorgenomen ontwikkelingen geen doorgang kunnen vinden dan wel dat ze aangepast of nader onderbouwd moeten worden om die alsnog doorgang te laten vinden. Daarbij moet bedacht worden dat dit probleem in hoofdzaak te wijten aan het feit dat de luchtkwaliteit niet aan de gestelde eisen voldoet, en niet aan de koppeling tussen luchtkwaliteitseisen en ruimtelijke ordening als zodanig. De enige echte oplossing is het treffen van maatregelen die de luchtkwaliteit daadwerkelijk verbeteren. Hierbij moet worden aangetekend dat met name de daggemiddelde fijn stof norm uit de richtlijn zeer lastig haalbaar is en moet worden aangepast. Vooruitlopend daarop zal om hieraan tegemoet te komen in de aanloop naar het wetsontwerp luchtkwaliteit worden bezien of de koppeling tussen luchtkwaliteitseisen en ruimtelijke ordening eventueel op een andere dan de huidige directe wijze vorm kan krijgen.

7
Wat zijn de consequenties van het eventueel loslaten van de koppeling van luchtkwaliteitseisen aan ruimtelijke ordeningprojecten? Kunt u bij deze consequenties ingaan op (onder meer) juridische, financieel-economische en luchtkwaliteitsaspecten?

Juridisch gezien is het dubieus of het volledig ontkoppelen van luchtkwaliteitseisen en ruimtelijke ordeningsbesluitvorming in een situatie waarin de grenswaarden al niet worden gehaald voldoende recht doet aan de uit de EG-richtlijnen voortvloeiende resultaatsverplichting voor de lidstaten om te zorgen dat de grenswaarden uit de richtlijn worden gehaald. In dit licht is het risico ook groot dat de rechter in het geval van ontkoppelen rechtstreeks zal toetsen aan de EU richtlijnen en dat Nederland door de Europese Commissie in gebreke zal worden gesteld. Voor enige afweging en nuancering, zoals nu wordt geboden in het Besluit luchtkwaliteit 2005 zal dan geen plaats meer zijn. Een eventuele ontkoppeling zal het halen van de grenswaarden voor fijn stof verder buiten bereik brengen dan nu het geval is. Daarmee is de luchtkwaliteit niet gediend. Het gaat er juist om dat alle overheden – binnen hun bereik – maatregelen treffen. Dat zal ook voor onze positie in het onderhandelingstraject over de wijziging van de richtlijn heel belangrijk zijn. De vraag zal immers rijzen of Nederland wel alles in het werk stelt om te voldoen aan de zeer lastig haalbare, maar wel verplichte norm voor fijn stof.

8
Klopt het dat alleen in Nederland bouw- en infrastructuurprojecten worden stilgelegd en in andere lidstaten niet? Zo ja, wat is de oorzaak van dit verschil? Zo nee, waar gebeurt dit nog meer en in welke mate?

Zoals vermeld bij de beantwoording van vraag 5, zal de Kamer bij de aanbieding van het wetsvoorstel ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit hierover nader geïnformeerd worden. Meer in het algemeen kan ik nog opmerken dat nu de fijn stof normen m.i.v. dit jaar van kracht zijn geworden de positie van de verschillende lidstaten veel meer vergelijkbaar is geworden. In verschillende lidstaten zijn juridische procedures gestart om bij de overheden naleving van deze normen te eisen.

9
Kunt u aangeven wat er gebeurt met de nu vastgestelde eisen voor luchtkwaliteit als op de datum dat lidstaten aan de eisen moeten voldoen, blijkt dat diverse lidstaten deze normen niet halen? Welke sancties dreigen voor landen die dan niet aan de normen voldoen?

Als blijkt dat diverse lidstaten op de datum dat aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit moet worden voldaan, deze normen niet halen, heeft dat op zich geen gevolgen voor de juridische bindendheid van die grenswaarden. Het kan wel aanleiding voor de Commissie zijn om met nieuwe richtlijnvoorstellen te komen. Bij overschrijding van de grenswaarde(n) na de realisatiedatum is de Commissie bevoegd een inbreukprocedure te starten tegen de lidstaten die de grenswaarde(n) niet halen. Een dergelijke inbreukprocedure kan leiden tot een veroordeling door het Hof van Justitie. Uiteindelijk zou dit ook tot oplegging van een dwangsom door het Hof kunnen leiden.

10
Bestaat er kans op een «heronderhandelingstraject» over de normen?

In het kader van de voorbereiding van de thematische strategie voor luchtverontreiniging (CAFE) wordt door de Europese Commissie gewerkt aan voorstellen ter wijziging van de bestaande luchtkwaliteitsrichtlijnen. De voorstellen hiervoor zullen naar verwachting medio september 2005 beschikbaar komen. De haalbaarheid van de normstelling zal bij de onderhandelingen over de betreffende ontwerprichtlijn een belangrijke rol spelen.

11
Verschilt de wijze waarop andere lidstaten vaststellen of er sprake is van overschrijding van de grenswaarden, van die van Nederland? Zo ja, wat zijn de verschillen en draagt dit er toe bij dat andere lidstaten in gelijke gevallen geen overschrijding constateren en Nederland wel?

In de milieubalans van het Milieu- en Natuurplanbureau is gemeld dat Nederland in vergelijking met andere EU landen strikt omgaat met de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen. Dit betreft een aantal verschillende aspecten, waaronder het vaststellen van de luchtkwaliteit. Volgens de EG-richtlijnen moet de luchtkwaliteit ten minste vastgesteld worden middels metingen. De meetlocaties moeten zodanig worden gekozen dat gegevens worden verkregen over gebieden waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking kan worden blootgesteld en voorts zodanig dat een representatief beeld wordt verkregen van de blootstelling van de bevolking als geheel. In aanvulling daarop kan een lidstaat ervoor kiezen om, naast alleen metingen, ook rekenmodellen te gebruiken om de luchtkwaliteit vast te stellen. Nederland maakt gebruik van ruimtelijk gedetailleerde modellen om tot een landsdekkend beeld te komen. Uit een recente inventarisatie komt naar voren dat diverse andere landen de luchtkwaliteit alleen vaststellen middels metingen. Hiermee dienen in ieder geval de meest belaste locaties in beeld te worden gebracht. Ook zijn er landen die wel rekenmodellen gebruiken, maar met minder ruimtelijk detail. Alleen Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden gebruiken rekenmodellen met een vergelijkbaar ruimtelijk detail als Nederland voor de rapportage van overschrijding van grenswaarden aan de Europese Commissie. Nederland behoort op dit punt dus tot de landen die de luchtkwaliteitsknelpunten het meest gedetailleerd in kaart brengen. Dat leidt tot het constateren van verhoudingsgewijs veel knelpunten langs wegen in vooral stedelijk gebied.

12
Wanneer kan de Kamer de resultaten tegemoet zien van het nader onderzoek naar de interpretatieverschillen inzake de Europese luchtkwaliteitsnormen in de verschillende lidstaten en het resultaat van het contact met de Europese Commissie over de concrete interpretatie van de normen, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg d.d. 28 april 2005?

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zal de wijze van interpretatie en implementatie van de richtlijnen in andere Europese landen nader bestudeerd worden, teneinde na te gaan of er, binnen de context van het Nederlandse rechtsbestel, kansrijke alternatieven zijn voor de wijze van implementeren van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit in de Nederlandse wetgeving. De uitkomsten zullen verdisconteerd worden in het wetsvoorstel. Zie ook het antwoord op vraag 5.
Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg op 26 april met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de vaste commissie voor Financiën, zal ik de Kamer een analyse doen toekomen van de verschillen in Europa op het punt van interpretatie en implementatie van de normen voor luchtkwaliteit op het moment dat het wetsvoorstel bij de Kamer voorligt. Tegelijkertijd zal ik de Kamer informeren omtrent de resultaten van overleg met de Europese Commissie over interpretatie van de luchtkwaliteitsnormen.

13
Wat wordt de inzet van de regering richting de Europese Commissie ten aanzien van de huidige en verwachte problematiek rond (het halen van de normen voor) luchtvervuiling in Nederland?

In Europees verband pleit Nederland voor
a. een grotere nadruk op onderbouwing, zowel financieel als wetenschappelijk, van de EU-normen met een nieuwe, verbeterde, financiële impact analyse door de Commissie;
b. de ontwikkeling van een passend (scherper) communautair bestrijdingsbeleid;
c. het opnemen van een overmachtbepaling voor die situaties waarin een lidstaat gefundeerd kan aantonen dat op nationaal gebied alles gedaan wordt dat redelijkerwijs mogelijk is, maar toch niet in staat is om hiermee de EU-normen te realiseren (bijvoorbeeld vanwege grensoverschrijdende vervuiling);
d. een overgangsbepaling voor het geval de termijn tot realisatie te kort blijkt te zijn (hetzij om technische redenen, hetzij voor specifieke probleemlocaties («hot spots»));
e. een expliciete uitsluiting van het fijn stof van natuurlijke oorsprong;
f. het meewegen van de beperkte effectiviteit van puur nationaal en lokaal beleid waar het gaat om het nationaal niet-beïnvloedbare deel van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging;
g. het bij nieuwe normstelling kiezen van voldoende ambitieuze maar wél realistische waarden, gebaseerd op wetenschappelijk goed onderbouwde reële gevaren voor mens en milieu en een goede analyse van de kosten. Zo dient nieuwe normstelling voor fijn stof beter aan te grijpen op de gezondheidsrelevante fractie van het stof in de buitenlucht;
h. specificatie van het toepassingsgebied van de normstelling voor de gezondheid, waarbij rekening gehouden wordt met de vraag of er sprake is van relevante blootstelling;
i. de mogelijkheid om naast grenswaarden (resultaatsverplichting) ook streefwaarden (inspanningsverplichting) in de herziene regelgeving op te nemen, voor die stoffen waarvoor nog onvoldoende inzichten zijn in

de technische, financiële en maatschappelijke haalbaarheid van een bepaalde norm.

14
Kunt u aangeven op welke wijze de concentraties van stoffen, die vallen onder het besluit luchtkwaliteit, worden gemeten in Nederland en in andere EU-lidstaten? Welke gevolgen hebben de diverse gehanteerde meettechnieken en manieren van meetlocatiebepaling voor de gemeten waarden van stoffen in de diverse EU-lidstaten?

Voor iedere stof zijn in de EG-richtlijnen een referentie methode en kwaliteitscriteria vastgelegd. Voor de gasvormige componenten (zoals stikstofoxiden) wordt door alle lidstaten deze referentiemethode op vrijwel alle meetstations gehanteerd. Voor deze stoffen zijn meetresultaten daarom vergelijkbaar. Voor fijn stof ligt de zaak ingewikkelder. In de referentiemethode wordt het fijn stof (PM_{10}) opgevangen op een filter en vervolgens wordt gravimetrisch de massa bepaald. Omdat dit een handmatige, arbeidsintensieve methode is, geven veel landen de voorkeur aan een automatische methode. Om technische redenen werken deze automatische monitoren bij een verhoogde temperatuur waardoor de meer vluchtige componenten in het fijn stof kunnen verdampen. Als gevolg hiervan is er een systematische afwijking tussen de resultaten van de automatische monitoren en de die van de referentie methode. Bij gebruik van automatische monitoren moet daarom een correctiefactor worden gehanteerd om de resultaten in overeenstemming te brengen met de referentiemethode. Deze correctiefactor is afhankelijk van de gebruikte meetapparatuur en kan ook per regio verschillen. Zolang een lidstaat nog geen onderzoeksresultaten kan overleggen op grond waarvan een eigen correctiefactor kan worden bepaald, is een standaard correctiefactor van 1,3 van toepassing. Lidstaten gaan hier verschillend mee om. Zo hanteert Frankrijk een correctiefactor van 1. De onderbouwing hiervan is niet bekend. De gerapporteerde concentraties in Frankrijk zijn derhalve 30% lager dan wanneer Frankrijk de standaard correctiefactor had gehanteerd. Aan de andere kant wordt in België een duidelijk hogere correctiefactor (1,47) gehanteerd. In Nederland loopt onderzoek naar de vraag of aanpassing noodzakelijk is van de correctiefactor van 1,33 die het RIVM reeds jaren in het kader van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit hanteert. Verwacht wordt dat de eerste indicatieve resultaten van dit onderzoek medio juli 2005 beschikbaar komen.

15
Op basis waarvan wordt in Nederland en in andere EU-landen bepaald op welke locaties wordt gemeten (bij gevoelige locaties en bij minder gevoelige locaties)?

In de richtlijnen zijn criteria vastgesteld voor de bepaling van meetlocaties. Enerzijds moet gemeten worden daar waar de hoogste concentraties voorkomen waar personen gedurende een relevante periode aan kunnen worden blootgesteld. Dit betreft vaak verkeerssituaties. Anderzijds moet worden gemeten op locaties die representatief zijn voor een groter gebied, de zgn. stedelijke en regionale achtergrond. Het vereiste minimum aantal meetpunten in zones of agglomeraties hangt af van bevolkingsaantal en concentratie. Het meetnet van het RIVM voldoet aan deze criteria.

16
Kunt u aangeven op welke wijze andere Europese lidstaten de luchtkwaliteitsrichtlijn hebben geïmplementeerd, met name waar het gaat om het moment waarop getoetst wordt of grenswaarden, drempelwaarden et cetera worden gehaald? In Nederland is de toets gekoppeld aan de uitoe-

fening van bevoegdheden zoals bestemmingsplanwijzigingen en vergunningverlening, maar hoe is dat in andere landen geregeld?

Hierbij wordt verwezen naar de antwoorden op vraag 5 en vraag 12.

17
Kunt u aangeven hoe in dit besluit wordt omgegaan met verschillende normen voor gevoelige en minder gevoelige bestemmingen, zoals respectievelijk woonwijken en weilanden? Zijn, met name wat betreft fijn stof alle juridische mogelijkheden voor het maken van een dergelijk onderscheid benut?

In het Besluit luchtkwaliteit 2005 wordt, evenmin als in de Europese richtlijnen luchtkwaliteit, een onderscheid gemaakt in normen voor gevoelige en niet-gevoelige bestemmingen. Ingevolge de EG-richtlijnen gelden de grenswaarden namelijk op het gehele grondgebied van de lidstaten. De richtlijnen laten geen ruimte voor het in andere zin definiëren van de werkingssfeer van de grenswaarden. Afdeling V van de Raad van State heeft zich ook bij brief van 30 maart 2005 in deze zin uitgelaten in de voorlichting inzake de concept-ministeriële regeling luchtkwaliteit.
De juridische mogelijkheden voor selectieve toepassing van de grenswaarden, zijn verkend. Dat heeft niet geleid tot opties die op dit moment juridisch haalbaar worden geacht. De grenswaarden zijn dan ook, evenals dat tot dusverre het geval was, overal in Nederland van toepassing. De enige uitzondering daarop vormt ingevolge de richtlijnen, de werkplek (artikel 2 van de Kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn; artikel 2, eerste lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005).

18
Waarom is de datum in artikel 3 in vergelijking met het oorspronkelijke besluit verlengd van 2006 naar 2010?

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit, juncto artikel 6 van de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit, wordt de indeling van elke zone of agglomeratie ten minste om de vijf jaar geëvalueerd. De indeling wordt eerder geëvalueerd wanneer significante wijzigingen optreden in de activiteiten die relevant zijn voor de concentraties van de betreffende stoffen.
Om uitvoering te geven aan dit artikel is in 2001 in artikel 2, derde lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2001 opgenomen dat voor 19 juli 2006, namelijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het besluit, overwogen zou worden of de indeling in zones en agglomeraties aanpassing behoeft.
Bij de voorbereiding van het Besluit luchtkwaliteit 2005 heeft een beoordeling plaatsgevonden van de indeling in zones en agglomeraties, mede in verband met de implementatie van artikel 5 van de tweede dochterrichtlijn, waarin de indeling in zones en agglomeraties voor koolmonoxide en benzeen is geregeld. Hiermee is gestalte gegeven aan de verplichting tot een vijfjaarlijkse evaluatie. Uitgaande van het moment waarop de evaluatie heeft plaatsgevonden (begin 2005) is in artikel 3 van het Besluit luchtkwaliteit 2005, een nieuw tijdstip vastgelegd, namelijk 1 januari 2010, waarop een volgende evaluatie uiterlijk plaats moet hebben gevonden.

19
Kunt u de lijst met zones en agglomeraties die aangewezen zijn naar de Kamer sturen (artikel 3)?

De indeling in zones en agglomeraties blijft gelijk aan de indeling zoals vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de Meetregeling luchtkwaliteit (Staatscourant 2001, nr. 135). De Meetregeling luchtkwaliteit wordt vervangen door de Meetregeling luchtkwaliteit 2005. Deze is momenteel

in voorbereiding en zal in werking treden op het tijdstip waarop het Besluit luchtkwaliteit 2005 in werking treedt.

20
Hoe wordt bepaald «dat concentraties zich van nature in de lucht bevinden en niet schadelijk zijn voor de gezondheid» (artikel 5)?

Op basis van de kennis over de chemische samenstelling van deeltjes uit specifieke bronnen kan aan de hand van specifieke metingen voor wat betreft de samenstelling van fijn stof (PM_{10}) het aandeel van een bepaalde bron worden bepaald. De chemische samenstelling van deeltjes uit specifieke bronnen geeft bovendien houvast voor een wetenschappelijke beoordeling van de schadelijkheid. Zeezout is een voorbeeld van deeltjes van natuurlijke oorsprong waarvoor de samenstelling (natriumchloride) het mogelijk maakt het aandeel in PM_{10} vast te stellen. Daarnaast wordt natriumchloride als onschadelijk beschouwd.
Het aandeel van de diverse natuurlijke concentratiebijdragen is niet eenvoudig vast te stellen. De bijdrage zal bovendien vaak variëren afhankelijk van de plaats, het seizoen en de weersomstandigheden. Voor zeezout bestaat voldoende basis om een schatting te maken van de concentratiebijdrage. Voor andere componenten (zie het antwoord op vraag 21) is dit aanzienlijk moeilijker vast te stellen en is schadelijkheid van deeltjes vooralsnog niet uit te sluiten.

21
Kunt u aangeven om welke stoffen het gaat waar in artikel 5, lid 1 wordt gesproken over concentraties die zich van nature in de lucht bevinden, afgezien van zeezout?

Er zijn naast zeezout verschillende natuurlijke bronnen te onderscheiden die aan de concentratie van fijn stof (PM_{10}) kunnen bijdragen
- bodemstof dat wordt opgewerveld door de wind (daarnaast kan een bijdrage aanwezig zijn van bodemstof opgewerveld door menselijke activiteiten zoals landbewerking en langsrijdend verkeer)
- fijne resten van allerlei materiaal van plantaardige oorsprong (stuifmeel, afbraakproducten van vegetatie, schimmels en bacteria, e.d.)
- zogenaamd «secundair organisch aerosol»-deeltjes die ontstaan door chemische reacties in de lucht uit vluchtige organische stoffen van natuurlijke oorsprong (zo brengen vegetatie en bossen vele vluchtige organische stoffen in de lucht).

22
Wat voegt de zinsnede «die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit... luchtverontreiniging» in artikel 7, 1e lid, precies toe? Wat is precies het doel van deze specificering, anders dan daarmee is aangesloten bij de in de EG-richtlijnen aangegeven doelen (memorie van toelichting, p. 16)? Wat zijn de gevolgen van deze toevoeging voor het aantal zaken waarin het besluit luchtkwaliteit van toepassing is?

Met de genoemde zinsnede werd beoogd een nauwere relatie te leggen met de doelen van de EG-richtlijnen, met name de bescherming van de gezondheid van de mens. De gezondheid van mensen wordt niet alleen door (de emissie van) schadelijke stoffen als zodanig negatief beïnvloed, maar ook door de mate waarin mensen daadwerkelijk aan die stoffen worden blootgesteld. Het in acht nemen van de grenswaarden is dan ook niet alleen aan de orde bij het uitoefenen van bevoegdheden die van invloed zijn op de emissies van luchtverontreinigende stoffen, maar ook op bevoegdheden die de mate van blootstelling aan concentraties van die stoffen beïnvloeden. Met de toevoeging «die gevolgen hebben voor de blootstelling van mensen, ecosystemen of vegetatie aan luchtverontreini-

ging» werd uitsluitend een verduidelijking beoogd en geenszins een uitbreiding van de werkingssfeer. Uit diverse zienswijzen na de voorpublicatie van het Besluit luchtkwaliteit 2005 bleek dat deze toevoeging tot misverstanden kon leiden, in die zin dat zij ook zou kunnen worden geïnterpreteerd als een aanscherping ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2001. Aangezien uitsluitend een verduidelijking werd beoogd, in overeenstemming met de huidige beleidspraktijk, is besloten de toevoeging niet door te voeren.

23
Worden er door het opnemen van de niet-limitatieve opsomming in artikel 7 nu activiteiten uitgesloten van de werkingssfeer van het besluit luchtkwaliteit, die eerder wel onder het besluit luchtkwaliteit vielen?

De werkingssfeer van het Besluit luchtkwaliteit is gelijk aan die van het Besluit luchtkwaliteit 2001. Zoals aangegeven in de nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2005, wordt met de niet-limitatieve opsomming in artikel 7, tweede lid, geëxpliciteerd welke bevoegdheden in ieder geval gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. Deze opsomming is ontleend aan de nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2001. Door het opnemen van de niet-limitatieve opsomming in artikel 7, tweede lid, worden derhalve geen activiteiten uitgesloten van de werkingssfeer van het besluit die eerder wel onder het Besluit luchtkwaliteit 2001 vielen.

24
Waarom wordt in artikel 7, lid 3 onder b niet aangegeven hoe groot het gebied mag zijn waarin de luchtkwaliteit «per saldo» verbeterd?

Met het opnemen van de saldobenadering in artikel 7, derde lid, wordt beoogd, binnen de kaders van de EG-richtlijnen, ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen, in een situatie dat ondanks het treffen van alle mogelijke redelijke maatregelen (nog) niet aan de grenswaarde kan worden voldaan. De saldobenadering acht ik in lijn met de richtlijnen. De richtlijnen kennen hieromtrent evenwel geen specifieke regels.
Mede om die reden is volstaan met het in de nota van toelichting uitwerken dat voor toepassing van de saldobenadering gedacht wordt aan een gebied dat maximaal een agglomeratie of zone beslaat, waarin de lokale situatie zich bevindt. Aanleiding voor de keuze van een dergelijke gebiedsomvang wordt in de richtlijnen gevonden die zowel voor de beoordeling van de luchtkwaliteit als voor het treffen van maatregelen om aan de grenswaarden te voldoen uitgaan van de agglomeraties en zones. Mocht in de praktijk blijken dat een gebied dat in beperkte mate van de indeling afwijkt, zich meer leent voor de saldobenadering, dan kan dat toepassing van de benadering niet in de weg staan. Immers, niet het gebied, maar het met de saldobenadering te bereiken doel, staat centraal. Toepassing van de saldobenadering in de praktijk zal moeten uitwijzen of zones en agglomeraties inderdaad werkbare gebieden zijn om luchtverontreiniging te compenseren.
De saldobenadering is een nieuw element in de regelgeving en het beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit. De gedachtevorming hieromtrent zal voortgaan.
In het op 26 april 2005 gevoerde Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en de vaste commissie voor Financiën, over ondermeer de consequenties van de voorlichting Raad van State inzake de ministeriële regeling luchtkwaliteit (29 667, 28 663, nr. 10) is aangekondigd dat medio september 2005 een overzicht van de lokale knelpunten op het gebied van bouw- en infrastructuurprojecten gepresenteerd zal worden. Hiertoe wordt het effect van belangrijke wijzigingen in het Besluit luchtkwaliteit 2005 ten opzichte van het

oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit ten aanzien van de aftrek van luchtverontreiniging door natuurlijke bronnen en de invoering van de saldobenadering in detail geanalyseerd. Op basis van de ervaringen die hierbij opgedaan worden zal tot een nadere concretisering van de saldobenadering worden gekomen.
Dit zal mogelijk aanleiding geven tot nadere regels op dit punt, in de vorm van een handreiking voor de andere overheden over de toepassing van de saldobenadering in de praktijk of van een ministeriële regeling.
Aan de saldobenadering zal bij de voorbereiding van het wetsvoorstel luchtkwaliteit nadere aandacht besteed worden. Dit zal mogelijk aanleiding geven tot nadere regelgeving op dit punt.

25
Over welk gebied moet worden gesaldeerd als het gaat om de toepassing van saldobenadering conform artikel 7, derde lid? Waarom bevat deze saldobenadering geen verwijzing naar de begrippen zone of agglomeratie of een ander gebied?

Zie het antwoord op vraag 24.

26
Kan preciezer worden aangegeven wat wordt verstaan onder de betreffende agglomeratie of zone waarbinnen een saldobenadering kan worden toegepast: is dit bijvoorbeeld in het geval van Rotterdam de hele gemeente Rotterdam, het hele Rijnmondgebied of een beperkter gebied?

In de Meetregeling luchtkwaliteit (Staatscourant 2001, nr. 135), die bij inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit 2005 wordt vervangen door de Meetregeling luchtkwaliteit 2005, zijn zones en agglomeraties aangewezen voor de toepassing van het Besluit luchtkwaliteit. Een van de agglomeraties is de agglomeratie Rotterdam/Dordrecht. Deze omvat de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Rozenburg, Spijkenisse, Albrandswaard, Capelle aan de IJssel, Ridderkerk, Barendrecht, Heerjansdam, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht. Zie ook de antwoorden op vraag 24 en 29.

27
In de memorie van toelichting wordt gesproken over de mogelijkheid van saldering van de effecten van een mogelijke maatregel ten behoeve van de luchtkwaliteit, bijvoorbeeld bij de aanleg van een stedelijke ringweg ter ontlasting van een binnenstad. Welke geografische beperkingen zitten aan de mogelijkheid tot saldering?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 24 en 26.

28
Betekenen de randvoorwaarden voor saldering zoals opgesomd in artikel 7, lid 3 en 4 ook, dat gemeenten eigen overschrijdingen kunnen compenseren door elders te investeren in schonere lucht?

Een gemeente kan in principe, met toepassing van artikel 7, derde lid, onder b, met een ander bestuursorgaan overeenkomen dat ter compensatie van de uitoefening van een bevoegdheid in de ene gemeente, gelijktijdig door een andere gemeente maatregelen getroffen worden die leiden tot vermindering van de concentraties van de betreffende stof in hetzelfde gebied.
De saldobenadering is een nieuw element in de regelgeving en het beleid ten aanzien van de luchtkwaliteit. De praktijk zal uitwijzen welke mogelijkheden en beperkingen het instrument heeft. Ervaringen kunnen aanleiding

zijn voor het formuleren van nadere regels over toepassing van de saldobenadering.
De strekking van artikel 7, derde lid, is niet om een algemene compensatieregeling in het leven te roepen voor bestaande overschrijdingen. Ingevolge de EG-richtlijnen dienen maatregelen getroffen te worden om aan de grenswaarden te voldoen. Dat geldt in iedere situatie dat grenswaarden worden overschreden of dreigen te worden overschreden.
Overigens is de bepaling in het vierde lid van artikel 7 dat het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan concentraties van de desbetreffende stof aanzienlijk dient te verminderen inmiddels geschrapt. Voor een toelichting verwijs ik naar het antwoord op vraag 34.

29
Artikel 7 lid 3 (saldobenadering) is gekoppeld aan lid 2, dat aangeeft op welke wetten de bevoegdheden «in ieder geval» gebaseerd kunnen zijn (WRO, Tracéwet e.d.). Kunt u aangeven in welke mate sprake moet zijn van een directe koppeling c.q. causaal verband tussen de betreffende bevoegdheid en het saldo-effect? Als een bestuursorgaan, los van de realisering van een project, een pakket maatregelen wil uitvoeren ter verbetering van de luchtkwaliteit, mogen die maatregelen (die per saldo leiden tot een betere situatie in een groter gebied) dan leiden tot een (beperkte en eventueel tijdelijke) overschrijding van de normen op lokale schaal?

De strekking van artikel 7, derde lid, is dat uitoefening van een bevoegdheid die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit (waartoe de in lid twee genoemde bevoegdheden horen) in een overschrijdingssituatie alleen mogelijk is als de luchtkwaliteit verbetert of gelijk blijft of wanneer een vermindering van de luchtkwaliteit gecompenseerd wordt door een verbetering van de luchtkwaliteit in het zelfde gebied ten aanzien van dezelfde stof.
Het negatieve effect ten gevolge van de uitoefening van een bevoegdheid dient tegelijkertijd gecompenseerd te worden door een positief effect ten gevolge van speciaal met dat doel getroffen compenserende maatregelen. In die zin is er sprake van een causaal verband.
Daarnaast is het denkbaar dat voor situaties waar er reeds sprake is van normoverschrijding, een integraal plan ter verbetering van de luchtkwaliteit maatregelen bevat die per saldo leiden tot een betere situatie in een groter gebied, maar op lokale schaal aanleiding geven tot een beperkte en/of tijdelijke verslechtering.

30
Hoe wordt bepaald dat er sprake is van een «beperkte toename» (art. 7, lid 3 onder b)? Waarom is er geen maximale bovengrens aangegeven bij die «beperkte toename»?

Met de saldobenadering wordt beoogd, binnen de kaders van de EG-richtlijnen, ruimte te bieden voor nieuwe ontwikkelingen, in een situatie dat ondanks het treffen van alle mogelijke redelijke maatregelen (nog) niet aan een grenswaarde kan worden voldaan. Omdat het een situatie betreft dat grenswaarden, die beogen de gezondheid van de mens te beschermen, reeds worden overschreden, kan het uitsluitend gaan om een «beperkte» toename van de concentraties van een stof. Kwantificering daarvan op voorhand, is niet mogelijk. Per concrete situatie dient een beoordeling plaats te vinden van hetgeen redelijk geacht wordt. In een situatie dat voorzien wordt dat tengevolge van getroffen danwel te treffen maatregelen binnen afzienbare tijd wel aan de grenswaarde voldaan kan worden, kan de toename ten gevolge van de uitoefening van een bevoegdheid groter zijn dan in het geval dat de grenswaarde in ruime

mate wordt overschreden en nog geen redelijk denkbare oplossingen voorhanden zijn.

31
Wat gebeurt er met de rechten van burgers die in een gebied wonen waar een overschrijding van de grenswaarde aan de orde is, maar waar met de saldobenadering een «beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof» rechtvaardig wordt geacht, aangezien de luchtkwaliteit op een andere plek binnen de agglomeratie verbetert?

Bij de saldobenadering zal er steeds sprake moeten zijn van een situatie waarin een vooruitgang een achteruitgang compenseert. In het geval van bijvoorbeeld de aanleg van een rondweg, zal een groot gebied waar mensen wonen worden ontlast. Voor hen wordt de luchtkwaliteit juist beter. De luchtverontreiniging wordt als het ware verplaatst naar een gebied waar geen of veel minder mensen wonen. Verder blijft het beleid erop gericht dat uiteindelijk voor het gehele grondgebied de grenswaarden worden bereikt, waarbij prioriteit wordt gegeven aan gebieden waar mensen wonen of verblijven.

32
Is de «saldobenadering» uit artikel 7 in overeenstemming met de EG-Richtlijn, in overweging nemend dat de Raad van State in haar voorlichting expliciet gesteld heeft dat de grenswaarden overal op het grondgebied gelden, en er geen onderscheid gemaakt mag worden naar plaats?

Het uitgangspunt dat de grenswaarden op het gehele grondgebied van de lidstaten gelden blijft onverlet. De richtlijnen verplichten de lidstaten de in de dochterrichtlijnen opgenomen grenswaarden na te leven. Aan de lidstaten is evenwel overgelaten op welke wijze zij dit resultaat willen bereiken.
De in artikel 7, derde lid, opgenomen saldoregeling past daarbinnen. Wanneer de luchtkwaliteit ten gevolge van het uitoefenen van een bevoegdheid per saldo gelijk blijft of verbetert, raakt het doel van de richtlijnen immers in ieder geval niet verder verwijderd of komt het zelfs dichter binnen bereik. Toepassing van de saldobenadering laat uiteraard onverlet dat bestuursorganen onverminderd doorgaan alle mogelijke redelijke maatregelen te treffen om aan de grenswaarden te voldoen.

33
De Raad van State heeft in haar voorlichting bij de eerder voorgelegde ministeriële regeling gesteld dat «indien een bepaald project geen negatieve en wellicht zelfs enige positieve invloed heeft op de luchtkwaliteit, waarbij de lucht overigens een zodanige concentratie heeft van een bepaalde stof waardoor de grenswaarde wordt overschreden, niet valt in te zien waarom zo'n project op zichzelf bezien in strijd zou zijn met hetgeen de richtlijn vereist». Kunt u ten aanzien hiervan de volgende vragen beantwoorden
- *Wordt de ruimte die de Raad van State hier biedt in het voorliggende besluit luchtkwaliteit geboden in artikel 7, lid 3 onder a?*
- *Wordt hieraan de extra voorwaarde gesteld dat het aantal mensen dat aan concentraties van de betreffende stof wordt blootgesteld, vermindert?*
- *Zo ja, klopt het dat het bouwen van een woonwijk in een gebied waar de grenswaarde wordt overschreden onder dit nieuwe besluit luchtkwaliteit nooit mogelijk is, aangezien het aantal mensen dat wordt blootgesteld altijd vermeerdert?*

Artikel 7, derde lid, onder a. is een codificatie van de door de Raad van State geboden ruimte in de voorlichting over de concept-ministeriële

regeling luchtkwaliteit: wanneer de concentratie van een stof per saldo verbetert of gelijk blijft is uitoefening van bevoegdheden mogelijk, ook in een overschrijdingssituatie.

De in het concept-besluit in het vierde lid bij herstructurering gestelde voorwaarde dat het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan concentraties van de betreffende stof aanzienlijk vermindert, is mede naar aanleiding van de reacties op de voorpublicatie van het concept-besluit inmiddels geschrapt. De veronderstelling, genoemd bij het derde gedachtestreepje, is dan ook niet langer aannemelijk. Zie ook het antwoord op vraag 34.

34
Wat is de noodzaak om in lid 4 van artikel 7 een aanvullende voorwaarde op te nemen dat het totale aantal aan luchtverontreiniging blootgestelde mensen substantieel afneemt?

Met het in het ontwerp-besluit opgenomen artikel 7, vierde lid, werd beoogd, in lijn met de doelstellingen van de EG-richtlijnen, voorwaarden te scheppen voor stedelijke herstructurering, in situaties waarin de grenswaarden voor stikstofdioxide daaraan in de weg leken te staan. Ten gevolge van herstructurering wordt immers doorgaans een groter aantal mensen ter plekke blootgesteld aan heersende concentraties van een luchtverontreinigende stof. In een situatie dat de grenswaarde voor stikstofdioxide, ondanks het treffen van alle mogelijke redelijke maatregelen, wordt overschreden, kan dan van herstructurering geen sprake zijn, terwijl dat een gebied zeer ten goede zou kunnen komen. Daarom is, in lijn met de richtlijn in dergelijke situaties de voorwaarde gesteld dat het totaal aantal aan luchtverontreiniging blootgestelde mensen ter plaatse door de herstructurering substantieel zou afnemen. Op deze wijze kon, ondanks overschrijding van de norm, bijgedragen worden aan een noemenswaardige verbetering van de situatie. De concentraties ter plaatse nemen weliswaar niet af, maar het aantal mensen dat de concentraties ter plaatse gedurende langere tijd inademt, wel.
In verschillende schriftelijke reacties die na de voorpublicatie van het concept-besluit werden ontvangen, werd gewezen op de niet bedoelde gevolgen van deze bepaling, bij bredere toepassing dan op stikstofdioxide. Aangezien de grenswaarde voor fijn stof in een groot deel van Nederland wordt overschreden, kan vrijwel op geen enkele locatie aan de voorwaarde worden voldaan dat ten gevolge van de herstructurering aanzienlijk minder mensen worden blootgesteld aan de betreffende concentraties, en werkt deze bepaling bij nader inzien averechts. De ontvangen reacties, zijn aanleiding geweest tot het schrappen van artikel 7, vierde lid. Herstructurering kan gestalte krijgen onder toepassing van artikel 7, derde lid.

35
Wat is de toegevoegde waarde van lid 4 van artikel 7 nu in lid 3 als eis is geformuleerd dat een saldobenadering alleen is toegestaan indien de luchtkwaliteit per saldo verbetert?

Zoals uit het antwoord op vraag 34 moge blijken, werd met het inmiddels geschrapte vierde lid van artikel 7 beoogd te bereiken dat het aantal mensen dat ter plaatse aan (te hoge) concentraties van luchtverontreinigende stoffen zou worden blootgesteld, afneemt. Door toepassing van deze aanvullende voorwaarde zou de situatie netto verbeteren en in de geest van de (doelstelling van de) richtlijn zijn.

36
Is de toevoeging in artikel 7 lid 4 over het de aanzienlijke vermindering van het aantal blootgestelde mensen aan verhoogde concentraties van verontreinigde stoffen een toevoeging door de Nederlandse regering, bovenop de EU-richtlijn?

Met het opnemen van artikel 7, vierde lid, werd beoogd, binnen de kaders van de EG-richtlijnen, ruimte te bieden en voorwaarden te scheppen voor stedelijke herstructurering in situaties waarin de grenswaarden voor stikstofdioxide daaraan in de weg leken te staan. De richtlijnen kennen hieromtrent evenwel geen specifieke regels. Het betrof derhalve een uitwerking van de met de richtlijn beoogde doelstelling voor de Nederlandse situatie. Zoals vermeld bij het antwoord op vraag 34, is bij nader inzien besloten het vierde lid van artikel 7, niet in het besluit op te nemen.

37
Hoe wordt bepaald of het aantal mensen dat bloot wordt gesteld aan de desbetreffende stof inderdaad «aanzienlijk» vermindert? Wat wordt verstaan onder «aanzienlijk», om hoeveel mensen gaat het dan?

Het vierde lid van artikel 7, waar deze vraag betrekking op heeft, is, zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 34, vervallen.

38
Indien aan de extra voorwaarde uit artikel 7 lid 4 moet worden voldaan bij de toepassing van de saldobenadering en de bouw in herstructureringsgebieden (inbreiding), kunt u aangeven welke mogelijkheden u ziet voor herstructurering/inbreiding? Is het waar dat in praktijk zelden aan deze extra voorwaarde kan worden voldaan omdat nieuwbouw vrijwel altijd gepaard gaat met verdichting en dus met een toename van het aantal blootgestelden?

Zie het antwoord op vraag 34. Door toepassing van het vierde lid van artikel 7, op fijn stof, zouden de mogelijkheden tot herstructurering, geminimaliseerd worden, hetgeen haaks staat op de met dit lid, beoogde strekking. Derhalve is besloten tot het schrappen van artikel 7, vierde lid. Herstructurering kan gestalte krijgen onder toepassing van artikel 7, derde lid.

39
Waarom acht u het wenselijk om ook situaties op grond van artikel 17 van de WRO (tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan) onder het besluit luchtkwaliteit te laten vallen? Kan dit een belemmering zijn voor tijdelijke situaties, die noodzakelijk zijn om projecten mogelijk te maken die op langere termijn juist een verbetering van de luchtkwaliteit betekenen, zoals bijvoorbeeld «schuifoperaties» bij stedelijke herstructureringen (tijdelijke verplaatsing van bijvoorbeeld een bedrijf naar een leegstaand pand waarop een andere bestemming rust)?

Ook in geval van een tijdelijke ontwikkeling waarvoor een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is, dient getoetst te worden aan de grenswaarden voor NO_2 en PM_{10}. Gegeven de mogelijke invloed op de luchtkwaliteit van een zodanige ontwikkeling zie ik geen reden om bij de uitoefening van de vrijstellingsbevoegdheid op grond van artikel 17 WRO de toepassing van luchtkwaliteitsnormen op voorhand buiten beschouwing te laten. Uitzondering hierop vormt uiteraard toetsing aan de grenswaarde voor NO_2 van een activiteit die voor 2010 beëindigd zal zijn, dus voordat die grenswaarde daadwerkelijk van kracht wordt (mits PM_{10} geen knelpunt oplevert).

Ten aanzien van deze vrijstellingsbevoegdheid is echter artikel 7, derde lid, van het Besluit van toepassing. Dat betekent dat een vrijstelling kan worden verleend als er reeds sprake is van overschrijding van de normen, mits de concentratie NO_2 of PM_{10} niet verder verslechtert. Het betekent ook dat de salderingsregeling van artikel 7, derde lid , onder b, van toepassing is. Een tijdelijke verplaatsing van een bedrijf zoals de vraag beschrijft zal dus alleen een probleem zijn als er sprake is van een meer dan beperkte toename van de concentratie NO_2 of PM_{10} die niet kan worden gecompenseerd door een salderingsmaatregel. Voor de acceptatie van (de omvang van) deze beperkte verslechtering kan het vooraf vaststaande tijdelijke karakter van die verslechtering van belang zijn.

40
Wie is gehouden de metingen te verrichten die bepalen of er wel of geen luchtkwaliteitsplan opgesteld moet worden (artikel 9 en 10)?

In artikel 9 is geregeld dat burgemeester en wethouders een actieplan maken, wanneer uit de vaststelling van de luchtverontreiniging ingevolge artikel 26 of uit een verslag ingevolge artikel 32 blijkt dat een plandrempel is overschreden.
In artikel 26 wordt aangegeven dat burgemeester en wethouders de luchtverontreiniging vaststellen. Eerst vindt een globale beoordeling plaats van locaties waar de grenswaarden mogelijk overschreden worden. Vervolgens stelt het college van burgemeester en wethouders de luchtverontreiniging op de geïnventariseerde plaatsen vast, met behulp van metingen of modelberekeningen. Veelal zal dit gebeuren door het verrichten van modelberekeningen. Metingen zijn daarvoor niet vereist. Voor locaties in de nabijheid van wegen of inrichtingen die onder het beheer vallen van een ander bestuursorgaan kunnen burgemeester en wethouders voor het vaststellen van de luchtverontreiniging een beroep doen op het betreffende bestuursorgaan. Van de inventarisatie van locaties waar de grenswaarden mogelijk overschreden worden en van de uitkomsten van de berekeningen wordt een verslag opgesteld dat ingevolge artikel 32 aan gedeputeerde staten wordt gezonden.
De gemeente zal dus aan de hand van de door haar verrichte berekeningen en het daarover opgestelde verslag zelf kunnen constateren of een plandrempel wordt overschreden en het opstellen van een actieplan ingevolge artikel 9 aan de orde is.

41
Zijn gemeenten in staat om de taak om de luchtverontreiniging te inventariseren adequaat uit te voeren, zowel met betrekking tot benodigde expertise als met betrekking tot het benodigde materieel (artikel 26)? Zo neen, welke maatregelen worden genomen teneinde deze taken wel uit te kunnen voeren, welke kosten zijn hieraan verbonden en wie zal deze kosten dragen?

Sinds het van kracht worden van de besluiten luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood en stikstofdioxide in 1987 wordt de luchtverontreiniging door het college van Burgemeester en Wethouders geïnventariseerd en vastgesteld. Daarvoor wordt in de praktijk gebruik gemaakt van een door het rijk ter beschikking gesteld rekenmodel, het CAR model, waarvan bepaalde invoerparameters jaarlijks geactualiseerd worden. Gemeenten hebben hiermee een kleine twintig jaar ervaring en blijken zich met een redelijk beperkte inspanning van hun taak te kunnen kwijten. In voorkomende situaties kan voor vragen rond de vaststelling van de luchtverontreiniging een beroep gedaan worden op de daartoe van rijkswege ter ondersteuning van gemeenten ingerichte helpdesk, die bij Infomil is ondergebracht.

42
Indien er verschil van inzicht bestaat tussen een gemeente en het rijk over de noodzaak tot het opstellen van een luchtkwaliteitsplan, hoe wordt hier dan mee omgegaan (artikel 9 en 10)?

Door de gemeente verrichte modelberekeningen bieden inzicht in de hoogte van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen. Daaruit blijkt dus ook of een plandrempel is overschreden. Is dat het geval, dan is het ingevolge de EG-richtlijnen noodzakelijk dat een plan wordt opgesteld en uitgevoerd waarin de maatregelen staan aangegeven die ertoe leiden dat tijdig aan de grenswaarden wordt voldaan.
Een concentratie hoger dan de plandrempel zal in alle gevallen aanleiding geven tot het opstellen van een plan. Verschil van inzicht over deze feiten ligt niet voor de hand.
Er zou wel verschil van inzicht kunnen bestaan omtrent de betrouwbaarheid van de door een gemeente verkregen rekenresultaten of van de nauwkeurigheid van een gehanteerd rekenmodel, wanneer een ander model gebruikt wordt dan het door het rijk ter beschikking gestelde. Voor een dergelijke uitzonderlijke situatie kent het Besluit luchtkwaliteit 2005, evenals het Besluit luchtkwaliteit 2001, de voorziening dat de minister van VROM de nauwkeurigheid van een methode of van de toepassing daarvan kan toetsen. In de praktijk zal deze taak aan het RIVM worden toevertrouwd. De resultaten van de toetsing treden in de plaats van de eerder verkregen resultaten. Dat betekent dat de door de toetsing verkregen resultaten dan bepalend zullen zijn voor de vraag of het opstellen van een plan aan de orde is.

43
Gesteld wordt dat fijn stof van natuurlijke oorsprong voorzover dat niet schadelijk is voor de gezondheid van de mensen bij de beoordeling van de luchtkwaliteit voor fijn stof buiten beschouwing blijft
- *Welke stoffen worden hieronder verstaan?*
- *Hoe verhoudt zich dit tot de definities in Europees verband, waar fijn stof (zoals zeezout en zand) nog steeds wel onderdeel uitmaken van de normstelling?*
- *Hoe verhoudt zich dit tot de rapportage van het RIVM van april 2005 waarin wordt gesteld dat uitzondering van het zeezoutaandeel in fijn stof op dit moment niet mogelijk is en dat daarvoor eerst een derogatie nodig is?*

Zie het antwoord op vraag 21 voor wat betreft de deeltjes van natuurlijke oorsprong waaraan gedacht kan worden.

Tot voor kort gold algemeen als interpretatie van de huidige Europese richtlijn dat bij de verwijzing naar concentratiebijdragen in PM_{10} van natuurlijke oorsprong gedoeld werd op incidentele verhogingen van de PM_{10}-concentraties ten gevolge van natuurverschijnselen. Afdeling V van de Raad van State constateert (voorlichting dd 30 maart 2005) dat een bredere interpretatie te rechtvaardigen is, gezien de definitie van «verontreinigende stof» in de richtlijn: «een stof die door de mens direct of indirect in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel». Zeezout wordt genoemd als een voorbeeld van een stof die aan geen van beide criteria voldoet. Hoewel de omschrijving van PM_{10} ook een stof als zeezout omvat, acht afdeling V van de Raad van State goede argumenten aanwezig om een stof die zich van nature in de lucht bevindt en ook niet schadelijk voor de volksgezondheid of het milieu is, buiten beschouwing te laten bij de vaststelling van het niveau van luchtverontreiniging. In het Europese proces van evaluatie van de richtlijn zijn door de Europese Commissie signalen afgegeven die deze interpretatie bevestigen.

44
Kunt u een overzicht geven van de diverse soorten gemiddelden die gelden voor de verschillende stoffen uit het besluit luchtkwaliteit, en per stof aangegeven waarom juist dát gemiddelde geldt (uurgemiddelde, daggemiddelde, jaargemiddelde, winterhalfjaargemiddelde e.d.)? Hoe wordt voor de verschillende stoffen omgegaan met piekbelastingen? Kan de regering speciale aandacht besteden aan de vraag, waarom voor fijn stof een dagnorm wordt gehanteerd en geen jaargemiddelde?

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van alle normen in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Uit dit overzicht blijkt dat er per stof sprake kan zijn van verschillende typen normen, gericht op langdurige blootstelling (jaargemiddelden) of juist voor kortere perioden. Deze verschillen hebben een gezondheidskundige achtergrond. Voor fijn stof is er zowel een norm voor het jaargemiddelde als voor daggemiddelde niveaus. Daarbij richt de daggemiddelde norm zich meer op acute effecten en de jaargemiddelde norm op de chronische effecten.

Normen in het Besluit luchtkwaliteit 2005

Waarde	Stof	Niveau	Termijn	Opmerkingen
grenswaarde	SO_2	350 µg/m^3 max. 24 overschrijdingen p.j.		
grenswaarde	SO_2	125 µg/m^3 max. 3 overschrijdingen p.j.		
grenswaarde	SO_2	20 µg/m^3 jaargem.		in natuurgebieden
grenswaarde	SO_2	20 µg/m^3 winterhalfjaargem.		In natuurgebieden
alarmdrempel	SO_2	500 µg/m^3 uurgem. gedurende 3 jaar		gebied 100 km^2
grenswaarde	NO_2	200 µg/m^3 uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.		
grenswaarde	NO_2	40 µg/m^3 jaargem.	2010	
grenswaarde	NO_2	200 µg/m^3 uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.	2010	drukke wegen
grenswaarde	NO_2	290 µg/m^3 uurgem. max. 18 overschrijdingen p.j.		drukke wegen
plandrempel	NO_2	50 µg/m^3 jaargem.	2005	
		48 µg/m^3 jaargem.	2006	
		46 µg/m^3 jaargem.	2007	
		44 µg/m^3 jaargem.	2008	
		42 µg/m^3 jaargem.	2009	
plandrempel	NO_2	250 µg/m^3 uurgem.	2005	drukke wegen
		240 µg/m^3 uurgem.	2006	max. 18 overschrijdingen
		230 µg/m^3 uurgem.	2007	p.j.
		220 µg/m^3 uurgem.	2008	
		210 µg/m^3 uurgem.	2009	
alarmdrempel	NO_2	400 µg/m^3 uurgem.		gebied 100 km^2
grenswaarde	NOx	30 µg/m^3 jaargem.		natuurgebieden
grenswaarde	PM_{10}	40 µg/m^3 jaargem	1.1.2005	
grenswaarde	PM_{10}	50 24 uurgem. max. 35 overschrijdingen p.j. 1.1.2005		
grenswaarde	Lood	0,5 µg/m^3 jaargem.		
grenswaarde	CO	10 000 µg/m^3 8-uurgem.	1.1.2005	
grenswaarde	benzeen	10 µg/m^3 jaargem.	tot 1.1.2010	
grenswaarde	benzeen	5 µg/m^3 jaargem.	1.1.2010	
plandrempel	benzeen	9 µg/m^3 jaargem.	2006	
		8 µg/m^3 jaargem.	2007	
		7 µg/m^3 jaargem.	2008	
		6 µg/m^3 jaargem.	2009	

45
Zijn de grenswaarden, plandrempels en alarmdrempels voor luchtverontreinigende stoffen in het voorliggende besluit luchtkwaliteit anders dan in het huidige besluit? Zo ja, kunt u per stof de verschillen aangeven?

Bij het antwoord op vraag 44 is een overzicht gegeven van alle normen in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Ten opzichte van het bestaande Besluit luchtkwaliteit is de normstelling ongewijzigd, met uitzondering van de normstelling voor benzeen en koolmonoxide. De normen voor deze stoffen zijn aangepast op grond van de 2e dochterrichtlijn luchtkwaliteit (richtlijn nr. 2000/69/EG betreffende grenswaarden voor benzeen en kool-

monoxide in de lucht (PbEG L 313)), die met dit Besluit wordt geïmplementeerd.

46
Waar en op welke wijze vinden de bepalingen in artikel 13 resp. artikel 19 zijn grondslag in de Europese richtlijn? Is het op grond van de richtlijn toegestaan om de toepasbaarheid van de grenswaarden voor de bescherming van ecosystemen te beperken tot de gebieden die bijzondere bescherming behoeven? Zo ja, wat wordt verstaan onder «bijzondere bescherming behoeven»?

De grenswaarden ter bescherming van ecosystemen en/of vegetatie staan vermeld in bijlage I en II van de eerste dochterrichtlijn. In bijlage VI is geregeld dat monsternemingspunten met het oog op de bescherming van ecosystemen en vegetatie zich buiten een straal van 20 kilometer van agglomeraties of 5 kilometer van andere gebieden met bebouwing, industriële installaties of autosnelwegen bevinden. Een monsternemingspunt moet zich op een zodanige plaats bevinden dat het representatief is voor de luchtkwaliteit in een gebied van minimaal 1000 km^2 daaromheen. Grenswaarden zijn ingevolge de richtlijn van toepassing op het gehele grondgebied van de lidstaten. Het is evenwel niet aannemelijk dat van de lidstaten verwacht wordt dat de luchtkwaliteit overal aan de strenge normen voor vegetatie/ecosystemen zal voldoen.
Het zou innerlijk niet consistent zijn wanneer de luchtkwaliteit op het gehele grondgebied van de lidstaten op 1 juli 2001 aan de vegetatie/ecosysteem zou moeten voldoen en op een later tijdstip (1 januari 2005, resp. 2010) aan de minder strenge normen voor de bescherming van de gezondheid van de mens. Hoewel niet expliciet in de richtlijn opgenomen, ligt het meer voor de hand te veronderstellen dat het de bedoeling is geweest dat de normen voor de gezondheid van de mens overal gelden en die voor ecosystemen/vegetatie uitsluitend in de specifiek aangeduide gebieden. Deze interpretatie van de normen voor vegetatie/ecosystemen is ook opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2001, dat bij de Europese Commissie bekend is. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat deze interpretatie conform de bedoeling van de richtlijn is.
In EU-kader is de aanbeveling gedaan dat lidstaten zelf beoordelen of normen ter bescherming van ecosystemen daadwerkelijk toegepast worden in gebieden die aan de in bijlage VI beschreven kenmerken voldoen. Ook dat wijst in de richting van de boven gegeven interpretatie.
De term «bijzondere bescherming» wordt gehanteerd om aan te duiden dat de in het gebied voorkomende ecosystemen/vegetatie niet voldoende bescherming geboden wordt door naleving van het beschermingsniveau dat nodig is om de gezondheid van de mens te beschermen. Naleving van het bijzondere beschermingsniveau, de strenge ecosysteem/vegetatie normen, is dan nodig om het voortbestaan van deze ecosystemen/vegetatie te verzekeren.

47
Wat wordt in artikel 9, 1e lid bedoeld met «die plaatsen»? Wat is de definitie van plaats?

De term «plaatsen» wordt sinds 1987 gehanteerd in de respectievelijke besluiten luchtkwaliteit, te beginnen met het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide (Stb. 1987, 33), en heeft de gebruikelijke betekenis in de Nederlandse taal, namelijk een punt, gebied, bepaalde plek, locatie. Gezien deze algemeen gangbare betekenis van het woord en het feit dit tot dusverre niet tot misverstanden of onduidelijkheid heeft geleid, is er geen aanleiding geweest het begrip te definiëren.

48
Hoe gaat het in de praktijk werken dat burgemeester en wethouders zorg moeten dragen voor opstellen en uitvoeren van een actieplan om de luchtverontreiniging binnen de grenswaarden te krijgen (artikel 9), terwijl bij rijks- en provinciale wegen rijk en provincie verantwoordelijk zijn?

De huidige praktijk ten aanzien van de plannen (artikel 25 Besluit luchtkwaliteit) wordt in artikel 9 voortgezet, met dien verstande dat ter uitvoering van de tweede dochterrichtlijn, bij overschrijding van de plandrempel voor benzeen, voortaan ook een planplicht geldt voor benzeen. Zoals in de Nota van toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2005 is vermeld, ligt overschrijding van de plandrempel voor benzeen gezien de heersende concentraties evenwel niet in de lijn der verwachting, zodat de taak om een plan op te stellen materieel gelijk blijft aan die in het Besluit luchtkwaliteit. Een actieplan voor een gebied waarin zich rijks- of provinciale wegen bevinden zal noodzakelijkerwijs vragen om samenwerking tussen de verschillende overheden. De coördinatie voor het opstellen en uitvoeren van zo'n plan berust, evenals dat nu het geval is, bij gemeenten. Omdat in de praktijk onduidelijkheid bleek te bestaan omtrent de precieze rol van de andere bestuursorganen bij het plan, is in artikel 9 van het ontwerpbesluit een specifieke bepaling opgenomen.
Artikel 9, vierde lid, bepaalt dat het initiatief voor een actieplan waarbij meerdere bestuursorganen zijn betrokken dient uit te gaan van de betrokken gemeente. Burgemeester en wethouders van die gemeente verzoeken het andere bestuursorgaan om mee te werken aan het plan en de uitvoering ervan. De bijdrage van andere bestuursorganen aan het plan is geenszins vrijblijvend. Ieder zal naar vermogen bij dienen te dragen aan het plan door daadwerkelijk maatregelen te treffen bij de eigen bron. In het plan zal op transparante wijze dienen te worden vastgelegd welke maatregelen elke overheid treft. Artikel 9 verplicht daarbij tot het geven van inzicht in de gemaakte afwegingen (gemotiveerd rekenschap). Daarbij hoort ook het geven van helderheid over maatregelen die niet of mogelijk in een latere fase worden getroffen.
Voor rijkswegen kan dit betekenen dat de provincie een coordinerende rol op zich neemt. Zo functioneren in de provincie Zuid Holland – waar sprake is van verschillende kleinere gemeenten die zijn gelegen langs een rijksweg – een aantal werkgroepen waaraan zowel gemeenten als Rijkswaterstaat deelnemen. In die werkgroepen worden de verschillende mogelijkheden tot het treffen van maatregelen gezamenlijk verkend. In een volgende fase zal dan de individuele gemeente samen met Rijkswaterstaat komen tot het formuleren van concrete maatregelen die in het actieplan zullen worden vastgelegd. In provincies waar slechts een enkele gemeente met deze problematiek heeft te maken zal men zelf – zonodig bijgestaan door deskundigen – het overleg voeren.

49
Kunnen burgemeester en wethouders in het actieplan maatregelen opnemen die rijk en provincie vervolgens moeten nemen?

Uitgangspunt is dat betrokken overheden in gezamenlijk overleg zoeken naar een oplossing. In die zin is er geen sprake van het opleggen van maatregelen. De gezamenlijke bestuursorganen analyseren de problematiek, inventariseren oplossingsrichtingen en leggen in het plan vast tot welke maatregelen zij overgaan. Daarbij geven zij ook aan welke maatregelen zij niet (kunnen) treffen of pas in een latere fase en motiveren dat. In het plan committeren de bestuursorganen zich derhalve aan de maatregelen die zij treffen. Dat betekent ook dat men elkaar kan aanspreken op het uitvoeren van die maatregelen.

50
Wat wordt in artikel 26, 1e lid en artikel 29, 1e lid bedoeld met «plaatsen»?

Zie het antwoord op vraag 47.

51
Waarom is in artikel 26, tweede lid er niet voor gekozen om toe te voegen dat het gaat om wegen die onder het beheer van de gemeente vallen, in lijn met het derde en vierde lid, waar het gaat om wegen die onder beheer van resp. rijk en provincie vallen? Zijn bij de huidige formulering burgemeester en wethouders niet toch verantwoordelijk voor de vaststelling van luchtverontreiniging bij álle wegen?

Zoals aangegeven in de toelichting bij het Besluit luchtkwaliteit 2001, is de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de luchtkwaliteit in lokale situaties «in principe op het laagst doelmatige bestuurlijke niveau gelegd, te weten bij burgemeester en wethouders. Zij zijn immers het beste op de hoogte van de lokale situatie en kunnen daardoor goed beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan..... Mocht de gemeente na de inventarisatie evenwel de indruk hebben dat de luchtkwaliteit in een mogelijke knelpuntsituatie vooral beïnvloed wordt door bronnen die buiten de invloedssfeer van de gemeenten vallen, dan kan de gemeente zich voor het verkrijgen van de gegevens over de luchtkwaliteit ter plaatse wenden tot de voor die bron verantwoordelijke overheid ...»
In artikel 26, tweede lid, is, evenals in het Besluit luchtkwaliteit 2001 (artikel 20), vastgelegd dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de luchtkwaliteit bij wegen. In het derde en vierde lid van dit artikel is geregeld dat gemeenten voor de vaststelling in bepaalde situaties een beroep kunnen doen op andere bestuursorganen. In het verlengde daarvan is vastgelegd dat de andere bestuursorganen de uitkomsten vervolgens aan het college van burgemeester en wethouders rapporteren, opdat gemeenten een totaalbeeld van de luchtkwaliteit in hun gebied krijgen en daaromtrent verslag kunnen doen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan de primaire verantwoordelijkheid en coördinerende rol van gemeenten in deze.

52
Hoe kan de rapportage van de inventarisatie al vóór 1 april van het jaar waarin de inventarisatie is verricht aan burgemeester en wethouders worden gestuurd (art 26, 3e lid)? En hoe kunnen burgemeester en wethouders al voor 1 februari 2005 van het jaar waarin de inventarisatie is verricht een verzoek om vaststelling indienen?

Ingevolge artikel 11 van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit verstrekken de lidstaten binnen negen maanden na het einde van het kalenderjaar waarin de niveaus werden waargenomen, inlichtingen over de waarneming van niveaus die hoger liggen dan de grenswaarden of plandrempels. Om daaraan te kunnen voldoen is een tijdschema vastgesteld, dat voor alle betrokken bestuursorganen weinig ruimt laat.
De beoordeling van de luchtkwaliteit door gemeenten wordt in twee stappen uitgevoerd. Eerst wordt globaal in kaart gebracht waar zich mogelijk het afgelopen kalenderjaar een overschrijding van een grenswaarde heeft voorgedaan. Een mogelijke overschrijding kan bijvoorbeeld afgeleid worden uit gegevens over de luchtkwaliteit uit een eerder kalenderjaar. Ook van situaties met bepaalde kenmerken (aantal voertuigen per etmaal) kan verondersteld worden dat zich daar een overschrijding voordoet. Van situaties waarin ten opzichte van het voorafgaande jaar wijzigingen zijn opgetreden in de ruimtelijke inrichting of anderszins, kan met behulp van het CAR model een eerste globale verkenning gedaan worden of er mogelijk (nog) een knelpunt is. Op deze wijze wordt in grote lijnen

inzichtelijk op welke locaties zich mogelijk het afgelopen jaar een overschrijding van grenswaarden heeft voorgedaan.
Het betreft een globale inschatting die beperkte inspanningen vergt en derhalve voor 1 februari gemaakt kan zijn. Aan de hand daarvan kan de gemeente beoordelen of zij zelf het aangewezen bestuursorgaan is om op een bepaalde locatie ook de volgende stap te verrichten in het beoordelen van de luchtkwaliteit, namelijk de vaststelling van de hoogte van de concentraties, of dat een andere instantie daartoe meer geëigend is. Dat laatste is het geval indien een weg die niet onder het beheer van de gemeenten valt een belangrijke bijdrage levert aan het vermoedelijke knelpunt. Dit kan aanleiding geven tot het verzoek van het college van burgemeester en wethouders aan de minister om de luchtverontreiniging ter plaatse vast te stellen. De relatief eenvoudige screening van situaties en het doen van een verzoek aan de beheerder van de weg kan in korte tijd gebeuren. Een termijn van 1 maand voor deze werkzaamheden wordt dan ook haalbaar geacht.
Vervolgens heeft het ministerie van VenW drie maanden de tijd voor de beoordeling van de luchtkwaliteit en het melden van de uitkomsten aan de gemeente (voor 1 april). Wanneer het model dat het ministerie van VenW gebruikt om de luchtverontreiniging vast te stellen op, of kort na 1 februari voorzien is van actuele invoerparameters kan het ministerie van VenW haar verplichting tijdig nakomen. De ervaring heeft de afgelopen jaren geleerd dat er met name rond het model en het actualiseren daarvan vertraging kan optreden, waardoor de termijn van 1 april niet gehaald is. Naar verwachting behoren deze aanloopproblemen volgend jaar tot het verleden en is het daadwerkelijk mogelijk dat het ministerie van VenW voor 1 april 2006 de uitkomsten van de berekeningen over 2005 bij de gemeente aanlevert, mits de gemeente voor 1 februari 2006 aangeeft aan welke gegevens zij behoefte heeft.

53
Wat zegt de Europese richtlijn over foutenmarges in de metingen? Staat de Europese richtlijn dergelijke grote foutenmarges als in artikel 27 toe, zoals een 60% foutenmarge voor de uurgemiddelde concentratie van NO_2 bij inrichtingen, een 50% foutenmarge voor fijn stof, CO en benzeen et cetera?

De foutenmarges zoals deze zijn opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit zijn ontleend aan de voorschriften in de betreffende EG-richtlijnen. De mate van nauwkeurigheid die vereist wordt, is hierbij gerelateerd aan de niveaus die in de praktijk voor blijken te komen. Indien er sprake is van zeer lage niveaus, afgezet tegen het niveau van de grenswaarde, wordt het toegestaan om relatief onnauwkeurige meetmethoden te hanteren.

54
Moet in artikel 30, 2e lid, de verwijzing naar artikel 27, eerste lid, niet vervangen worden door artikel 26, eerste lid?

Terecht merkt uw Commissie op dat artikel 30, tweede lid, ten onrechte een verwijzing bevat naar artikel 27, eerste lid, in plaats van naar artikel 26, eerste lid. De tekst van artikel 30 is op dit punt aangepast.

55
Volgens het 2e lid van artikel 30 bekostigt het bestuursorgaan dat luchtverontreiniging vaststelt ook de kosten daarvan. Gaat het hier om de bekostiging van de «vaststelling» en van de «inventarisatie» of wordt hier bedoeld dat dit bestuursorgaan de maatregelen bekostigt om binnen de grenswaarden te blijven? Hoe wordt bepaald wie welke kosten draagt om binnen de grenswaarden te komen?

Het betreft hier inderdaad de kosten van de «vaststelling» c.q. van de «inventarisatie». Ten aanzien van het treffen van maatregelen geldt het volgende. Het is evident dat burgemeester en wethouders bij overschrijding van een plandrempel die door meer bronnen wordt veroorzaakt, waaronder bronnen die niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, moeten kunnen rekenen op de medewerking van andere bestuursorganen bij het zoeken van een oplossing voor de problematiek en het treffen van maatregelen. Wanneer bronnen die onder het beheer van de provincie, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, of een ander bestuursorgaan vallen, van invloed zijn op de betreffende concentraties, zijn de betreffende bestuursorganen, wanneer de gemeente een verzoek daartoe indient, als bevoegd gezag voor die bronnen, gehouden mee te werken aan het actieplan. Dat kan inhouden dat zij zich door het treffen van kosteneffectieve maatregelen inspannen voor de oplossing van de problematiek, voor zover het die bronnen betreft. Omdat in de praktijk onduidelijkheid bleek te bestaan omtrent de rol van andere bestuursorganen bij overschrijding van een plandrempel, is die in het tweede lid van artikel 9 expliciet vastgelegd. De bijdrage van de verschillende overheden aan het actieplan is niet vrijblijvend. In gezamenlijk overleg, waartoe burgemeester en wethouders het initiatief nemen ingevolge artikel 9, tweede lid, dienen de betrokken overheden vast te stellen welke maatregelen zich in de concrete situatie, mede gezien de kosteneffectiviteit, het beste lenen voor de oplossing van de problematiek. Het resultaat wordt vastgelegd in het actieplan dat ingevolge artikel 9, eerste lid wordt opgesteld. Daarin wordt tevens gemotiveerd rekenschap gegeven van de maatregelen die al dan niet getroffen worden. De gemeente coördineert de uitvoering van het plan, terwijl de financiering en uitvoering van de concrete in het actieplan vastgelegde maatregelen behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is voor de betreffende bron.

56
Houdt het 2e lid van artikel 33 in dat gedeputeerde staten per agglomeratie (gebied van minstens 250 000 inwoners) een verslag geven van de gemiddelde mate van luchtverontreiniging in die agglomeratie? Of moeten de meetresultaten binnen de agglomeratie worden uitgesplitst? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, wat is het nut van een middeling van resultaten over een hele agglomeratie?

Ingevolge artikel 6 van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit wordt de luchtkwaliteit op het gehele grondgebied van de lidstaten beoordeeld. Daartoe kunnen metingen en/of modelberekeningen gebruikt worden, afhankelijk van de heersende niveaus van luchtverontreiniging in door de lidstaten aangewezen zones en agglomeraties. Ingevolge artikel 11 van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit dient de Europese Commissie per zone of agglomeratie in kennis gesteld te worden van een aantal gegevens, waaronder de niveaus van verontreiniging en de plannen of programma's om aan de grenswaarden te voldoen. Artikel 33, tweede lid, van het ontwerp-Besluit luchtkwaliteit 2005, heeft ten doel gegevens te verkrijgen om aan die verplichting te kunnen voldoen. Van provincies wordt gevraagd de gegevens (artikel 32, tweede lid) niet alleen voor de gehele provincies te presenteren (artikel 33, eerste lid), maar ook per agglomeratie (artikel 33, tweede lid). Het betreft een ordening van de gegevens naar agglomeratie. Een middeling van de resultaten is daarbij niet aan de orde. Een bepaling van gelijke strekking is opgenomen in 28, tweede lid van het huidige Besluit luchtkwaliteit.

57
Bestaat er wetenschappelijke consensus over de gevolgen van het inademen van zwevende deeltjes (PM_{10})?[1] *Zo ja, wat zijn deze gevolgen*

[1] Zie onder andere: «Fijn stof: fijn is anders» in Elsevier, 16 april 2005.

en door welk soort en diameter fijn stof worden deze gevolgen veroorzaakt?

De Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) is bij uitstek het internationale wetenschappelijke gremium om vast te stellen wat bij de huidige kennis de wetenschappelijke consensus is over de gezondheidseffecten van fijn stof. Bij de besluitvorming over Europese grenswaarden voor fijn stof is het oordeel van de WHO expliciet als belangrijk uitgangspunt aangehouden. Op verzoek van de Europese Commissie heeft de WHO recentelijk opnieuw de kennis over de gezondheidsrisico's van fijn stof beoordeeld. De WHO constateert dat het verband tussen blootstelling aan zwevende deeltjes en verschillende gezondheidseffecten in vele recente wetenschappelijke publicaties is bevestigd en versterkt. De gezondheidseffecten van fijn stof zijn te onderscheiden in effecten van blootstelling van relatief korte duur («acuut») en van lange duur («chronisch»). Diverse acute effecten zijn met fijn stof in verband gebracht, zoals ontstekingsreacties in de longen, verminderde longfunctie, verstorende invloed op het hart- en vaatstelsel, een toename in medicijngebruik en in aantal acute ziekenhuisopnames, en vervroegde sterfte (enkele weken tot enkele maanden eerder overlijden). In het verlengde daarvan is in onderzoek gevonden dat jarenlange chronische blootstelling aan fijn stof de kans vergroot op een achteruitgang in het functioneren van de longen en een daling in levensduurverwachting (meerdere jaren), met name door vervroegde sterfte ten gevolge van cardiopulmonaire oorzaken en longkanker.
Fijn stof in de buitenlucht kent vele bronnen. Het zou zeer behulpzaam zijn voor de ontwikkeling van een gericht bestrijdingsbeleid als duidelijk was welke deeltjes (of welke componenten of eigenschappen van deeltjes) vooral schadelijk zijn en welke niet. Uit toxicologische studies blijkt dat deeltjes uit verbrandingsprocessen (zoals dieselroetdeeltjes) sterk toxische eigenschappen bezitten. Andere deeltjes die onderdeel uitmaken van PM_{10} lijken op basis van toxicologische testen minder schadelijk. Daarnaast kan PM_{10} worden onderverdeeld in fijnere deeltjes ($PM_{2,5}$) en grovere deeltjes. De WHO acht beide van belang, maar ze kunnen mogelijk verschillende type effecten veroorzaken. Onderzoek wijst in de richting dat de fijnere deeltjes ($PM_{2,5}$) sterker in verband staan met vervroegde sterfte dan de grovere deeltjes. De WHO heeft geadviseerd ook normstelling te ontwikkelen voor $PM_{2,5}$.
Ondanks het feit dat verschillen worden gevonden in schadelijkheid van deeltjes is het op dit moment niet mogelijk te kwantificeren wat het relatieve aandeel is van de verschillende type deeltjes in de gezondheidsrisico's die met fijn stof in verband kunnen worden gebracht.

58
Welke gevolgen heeft het van toepassing verklaren van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op de verplichte gemeentelijke actieplannen voor benzeen en stikstofoxide, op de administratieve lastendruk?

De in het ontwerp-besluit voorgeschreven verplichting om ten aanzien van actieplannen de inspraakprocedure van afdeling 3.4 van de Awb toe te passen vloeit voort uit het Verdrag van Aarhus, zoals dat door de EU bij afzonderlijke richtlijn van 26 mei 2003 is geïmplementeerd (Richtlijn 2003/35/EG). Het verdrag van Aarhus bevat belangrijke verplichtingen op het gebied van informatieverstrekking en inspraak die breed doorwerken op milieugebied. De uit de EU-richtlijn voortvloeiende verplichting om ook voor luchtkwaliteitsplannen een inspraakprocedure toe te passen is daarvan slechts een beperkt onderdeel. Op dit moment is er geen specifieke analyse beschikbaar van de extra lasten die dit voor gemeenten met zich mee brengt. In het kader van de Wet uitvoering verdrag van Aarhus (Stb. 2004, 519) die op 14 februari 2005 in werking is getreden, is afgesproken de gevolgen van de wet voor de administratieve lastendruk van de overheden, na drie jaar te evalueren. De gevolgen voor de actieplannen luchtkwaliteit zullen daarin worden meegenomen.