

Rapport 500052001/2005

**Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor
ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen**

R.B.A. Koelemeijer, Ch.W. Backes¹, W.F. Blom,
A.A. Bouwman, P. Hammingh

Contact:

R.B.A. Koelemeijer
MNP – Luchtkwaliteit en Europese Duurzaamheid
Robert.Koelemeijer@mnp.nl

¹Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid / NILOS, Universiteit Utrecht

Dit onderzoek werd verricht in het kader van project M/500052/01/NE, Nederland in Europa.

Rapport in het kort

Consequenties van EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen

De Raad van State heeft de afgelopen jaren veel plannen voor nieuwe woningen, bedrijfstreinen, bedrijfsactiviteiten en wegen tegengehouden op grond van EU-luchtkwaliteitsnormen. Dit heeft duidelijk gemaakt dat gedegen onderzoek nodig is naar de effecten op luchtkwaliteit voor een plan kan worden goedgekeurd, en dat het niet voldoen aan de normen een reden kan zijn om plannen tegen te houden.

In dit rapport is bekeken of dit ook speelt in andere EU-landen. Dat blijkt nog nauwelijks het geval: buiten Nederland zijn er maar heel weinig vergelijkbare rechtszaken geweest. Dit terwijl de normen ook worden overschreden in andere EU-landen. De verklaring is dat Nederland op diverse punten relatief strikt omgaat met de EU-regelgeving, waaronder:

- Nederland heeft een directe koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid, waardoor veel typen plannen worden getoetst aan (toekomstige) normen.
- De normen worden strikt gehanteerd: er wordt bij vergunningverlening een scherpe grens getrokken tussen plannen die leiden tot net wel en net niet voldoen aan de normen. In veel andere landen is dat niet het geval, en worden ook andere belangen meegewogen.
- In Nederland gelden de grenswaarden overal op het grondgebied. In principe geldt dat voor alle EU-landen, maar in sommige landen wordt de wet zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen kunnen worden blootgesteld.
- Het vaststellen van de luchtkwaliteit gebeurt in Nederland met een hoge mate van detail. Daardoor worden veel knelpunten in kaart gebracht.

De rol die de normen spelen bij het verlenen van vergunningen voor plannen verschilt dus sterk van land tot land, hoewel de onderliggende EU-regelgeving gelijk is, en de normen ook in andere landen worden overschreden.

Trefwoorden: EU, luchtkwaliteit, richtlijn, ruimtelijke ontwikkeling

Abstract

Consequences of EU air quality directives for spatial development plans in various EU countries

Over the past few years, the highest Dutch court of justice has rejected many building plans for new homes, roads and businesses because of reasons related to EU air quality limit values. This has made it clear that detailed impact assessments are necessary to having plans approved for permits, and that failure to achieve limit values can be a reason to reject a plan. An investigation to see whether such issues have also played a role in other EU countries has proven the contrary. Only a few similar court cases have taken place in other countries, while air quality limit values are breached in other EU countries as well. The reason is that the Netherlands has implemented the first EU Daughter Directive in a relatively strict manner in comparison to other countries, in particular:

- Adopting a strict legal coupling of air quality and spatial planning policies, with many types of plans being subject to an air quality impact assessment.
- Perceiving limit values as absolute limit values, whereas in many other countries a need to meet a limit value is weighted with other interests in granting permits.
- Applying limit values to the whole country. Although this application is, in principle, valid for all EU member states, some member states apply limit values only to locations where people can be exposed.
- Since air quality assessment is detailed in the Netherlands, many locations are appointed where air quality limit values are breached.

Clearly, the role of limit values in granting permits for plans differs considerably among the EU countries, while the underlying EU legislation is the same, and while limit values are breached in other countries as well.

Keywords: EU, air quality, directive, spatial development

Voorwoord

De afgelopen jaren zijn diverse ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland tegengehouden op grond van EU-luchtkwaliteitsregelgeving, en het daarop gebaseerde Besluit luchtkwaliteit. Dit betreft bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor woningbouw en aanleg van bedrijfsterreinen en plannen voor aanleg of aanpassing van (snel)wegen. Die plannen moeten worden getoetst aan het Besluit luchtkwaliteit, en doorstaan die toets vaak niet. In totaal zijn er sinds het in werking treden van het Besluit luchtkwaliteit in 2001 inmiddels ruim 40 zaken door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) behandeld waarbij dit Besluit luchtkwaliteit een rol heeft gespeeld. De ABRS heeft daarbij in circa 1 op de 3 gevallen geoordeeld dat niet aan de eisen uit het Besluit luchtkwaliteit is voldaan, en op grond daarvan deze plannen vernietigd. In dit rapport gaan we in op de vraag of deze problematiek zich ook voordoet in andere EU-landen. Dit rapport is een achtergrondrapport bij de Milieubalans 2005 en is tot stand gekomen in opdracht van de directeur van het Milieu- en Natuurplanbureau.

Inhoud

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Samenvatting | 9 |
| Summary | 11 |
| 1. Inleiding | 13 |
| 2. Luchtkwaliteit Nederland versus Europa | 15 |
| 2.1 <i>Welke normen zijn relevant?</i> | 15 |
| 2.2 <i>Vergelijking luchtkwaliteit</i> | 15 |
| 3. Nederlandse implementatie van de 1^e dochterrichtlijn | 19 |
| 3.1 <i>Relevante artikelen uit de 1^e dochterrichtlijn van de EU</i> | 19 |
| 3.2 <i>Het Besluit luchtkwaliteit</i> | 20 |
| 3.3 <i>Jurisprudentie van de Raad van State</i> | 22 |
| 3.4 <i>Knelpunten in de toekomst</i> | 25 |
| 4. Implementatie in andere lidstaten | 27 |
| 4.1 <i>Vaststellen van de luchtkwaliteit</i> | 27 |
| 4.2 <i>Normen en hun toepassingsgebied</i> | 28 |
| 4.3 <i>Relatie met vergunningverlening voor plannen</i> | 29 |
| 4.4 <i>Overzicht per land</i> | 31 |
| 5. Beleidsontwikkelingen in de EU en Nederland | 35 |
| 5.1 <i>Beleidsontwikkelingen in de EU</i> | 35 |
| 5.2 <i>Beleidsontwikkelingen in Nederland</i> | 36 |
| 6. Conclusies | 39 |
| Literatuur | 41 |
| Bijlage 1: Overzicht uitspraken Raad van State | 43 |

Samenvatting

In 2001 heeft Nederland met het Besluit luchtkwaliteit de 1^e dochterrichtlijn van de EU geïmplementeerd. Sindsdien is er bij ruim 40 (ruimtelijke) ontwikkelingsplannen bezwaar gemaakt bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) vanwege (vermeende) strijdigheid met het Besluit luchtkwaliteit. In circa éénderde van deze zaken heeft de ABRS een plan vernietigd op basis van het Besluit luchtkwaliteit. Dit betreft bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor woningbouw of bedrijfsterreinen, vergunningen voor nieuwe bedrijfsactiviteiten, en plannen voor aanleg of aanpassing van (snel)wegen. De uitspraken van de ABRS maken duidelijk dat voor het toelaten van dergelijke plannen een zeer zorgvuldige analyse moet worden gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit, en dat het niet voldoen aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden een reden kan vormen om ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden. Dit botst met de globale wijze waarop overheden en bedrijven de gevolgen van (ruimtelijke) plannen voor de lokale luchtkwaliteit van oudsher inschatten.

In dit rapport is onderzocht of een vergelijkbare problematiek zich ook voordoet in een aantal andere EU-landen. Hieruit is gebleken dat er buiten Nederland tot op heden weinig jurisprudentie is wat betreft vergunningverlening voor plannen in relatie tot het voldoen aan (toekomstige) grenswaarden, terwijl in andere EU-landen ook te maken hebben met overschrijdingen van de grenswaarden en plandrempels voor luchtkwaliteit. Daarom is gekeken naar de manier van implementatie van de 1^e dochterrichtlijn in Nederland en een aantal andere EU-landen (België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden). Uit dit onderzoek komt naar voren dat Nederland de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen relatief strikt heeft geïmplementeerd in vergelijking met andere EU-landen. Dit betreft de volgende punten:

1. Nederland heeft een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat betekent dat veel plantypen worden onderworpen aan een toets op de grenswaarden. In andere landen is dat doorgaans minder het geval; in diverse landen worden alleen plannen met potentieel ingrijpende effecten aan een toets onderworpen.
2. In Nederland worden grenswaarden strikt gehanteerd: er wordt bij vergunningverlening een scherpe grens getrokken tussen plannen die leiden tot net wel of net niet voldoen aan de grenswaarden. In sommige andere landen is dat niet het geval. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geldt bijvoorbeeld dat het voldoen aan een (toekomstige) grenswaarde een van de belangen is die wordt meegewogen in het al dan niet verlenen van een vergunning, maar ondergeschikt kan worden gemaakt aan andere maatschappelijke belangen. Hoewel in Duitsland de grenswaarden wel strikt worden gehanteerd, zijn de consequenties die voortvloeien uit dreigende overschrijding tot nu toe minder vergaand dan in Nederland.
3. In Nederland gelden de grenswaarden overal op het grondgebied, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling plaats vindt. In alle onderzochte EU-landen zijn de grenswaarden in principe ook overal op het grondgebied van toepassing, maar in tenminste Duitsland en Oostenrijk is de wet zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen kunnen worden blootgesteld.
4. Het vaststellen van de luchtkwaliteit gebeurt in Nederland met een hoge mate van detail door naast de voorgeschreven metingen ook ruimtelijk gedetailleerde modelberekeningen te gebruiken. Dit leidt tot het constateren van relatief veel knelpunten langs wegen in vooral stedelijk gebied. Een beperkt aantal EU-landen gebruikt ook modellen met hoog ruimtelijk detail, maar veel landen gebruiken alleen metingen.

Het is dus duidelijk dat, hoewel overschrijdingen van grenswaarden voorkomen in de meeste lidstaten en hoewel lidstaten hun nationale wetgeving baseren op dezelfde EU-richtlijnen, er aanzienlijke verschillen bestaan in de rol die de grenswaarden spelen bij het verlenen van vergunningen voor plannen, waaronder die voor ruimtelijke ontwikkeling.

Summary

Since 2001, when the first Daughter Directive on air quality was transposed into Dutch national law, more than 40 spatial plans proposed by authorities have been appealed by stakeholders on grounds of possible breaching of air quality limit values. In about one-third of the cases, the appeal was sustained by the highest court of justice on these matters because of air quality reasons, which resulted in the rejection of the plans. This concerned zoning plans for development of homes and business parks, permits for industrial activities, and plans for road construction or modification. The Dutch jurisprudence has clearly demonstrated the necessity of very detailed impact assessments, before permits for spatial developments can be granted. Moreover, air quality that does not meet the limit values can mean calling a halt to spatial developments, thereby conflicting with the general approach which Dutch authorities and companies have used in the past to assess the consequences of their (spatial) plans.

In our investigation on similar issues to these in other EU countries, we found that only few court cases of this type have occurred in the other EU countries, while breaches of air quality limit values and the limit values enhanced by the margin of tolerance do occur in other EU countries as well. To explain this situation, we have studied the transposition and application of the first Daughter Directive on Air Quality in seven member states: Austria, Belgium (Flanders), France, Germany, the Netherlands, Sweden and the UK. The Netherlands was found to have implemented the first Daughter Directive of the EU in a relatively strict fashion compared to other countries, as seen below.

1. Enforcing a strict legal coupling between air quality policy and spatial planning policy. Not only are all plans that directly affect air quality subject to an impact assessment, but also plans that affect exposure of the population to polluted air. If the impact assessment does not show how all relevant (future) limit values will be met, or how the plan fits into a general policy to meet the limit values, the court may reject it upon appeal.
2. Perceiving limit values as absolute limit values. In the Netherlands, limit values are understood as absolute limit values, whereas in other countries (Belgium, France, UK), the need to meet a limit value is weighted with other interests when deciding on whether to grant permits. Although Germany also perceives limit values as being absolute, the consequences for granting permits for spatial developments are not as far-reaching as in the Netherlands.
3. Enforcing limit values to protect human health apply to the whole of the Netherlands. In principle, these limit values apply in all other countries to anywhere in the outdoors. However, Germany and Austria, at least, infer from the nature of the limit values that they only have to be met at locations where people can be expected to be exposed for a period that is significant compared to the averaging period of the limit value.
4. In the Netherlands, air quality is assessed with much detail, because it is based on a combination of measuring and modelling with high spatial resolution. Consequently, many places are designated as locations where air quality limit values are breached, particularly in built-up areas close to busy roads. A limited number of countries also employ models with high spatial detail, but many countries only use measurements to assess air quality.

Therefore, while most countries show exceedances of limit values, and all countries base their policy on the same EU air quality directives, considerable differences exist between member states with respect to the role limit values play in granting permits for new (spatial) developments.

1. Inleiding

In 1999 werd de 1^e EU-dochterrichtlijn (1999/30/EC) onder de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (96/62/EC) van kracht. De 1^e dochterrichtlijn legt onder andere grenswaarden en plandrem-pels vast voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂), met als doel bescherming van de volksgezondheid. De grenswaarden zijn maximaal toegestane concentraties in de buitenlucht (met uitzondering van de werkplek). Hieraan moet uiterlijk voldaan zijn per 2005 (voor fijn stof) en 2010 (voor stikstofdioxide).

In juni 2001 is de 1^e dochterrichtlijn omgezet in de Nederlandse wetgeving, middels het Besluit luchtkwaliteit (BLK). Sinds het in werking treden van het Besluit luchtkwaliteit zijn verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland – steeds vaker – geblokkeerd als gevolg van dreigende overschrijding van toekomstige luchtkwaliteitsgrenswaarden. Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS), na bezwaarprocedures, in al meer dan 40 zaken uitspraak gedaan waarin het Besluit luchtkwaliteit een rol heeft gespeeld. In circa 1 op de 3 gevallen is het bezwaar op basis van het Besluit luchtkwaliteit gegrond verklaard, en daarmee dus het ruimtelijke ordeningsplan vernietigd. In de andere gevallen zijn de plannen niet vernietigd, of vernietigd op andere gronden.

De uitspraken van de ABRS zijn mogelijk niet een weerspiegeling van de gehele problematiek. Er zijn indicaties dat veel meer plannen te maken hebben met de ruimtelijke gevolgen van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit (VNG, 2005). Deze plannen zijn nog in voorbereiding of worden uitgesteld.

In dit rapport wordt nagegaan of deze problematiek zich ook in andere EU-landen zich voordoet. Een eerste inventarisatie van de situatie in andere EU-landen is uitgevoerd door Infomil (Bakker, 2004). Uit dat onderzoek kwam naar voren dat Nederland zich op dit moment mag rekenen tot de categorie landen die het strengst omgaan met luchtkwaliteit in relatie tot ruimtelijke ordening. Backes en van Nieuwerburgh hebben in detail de wetgeving en de manier van toepassen in de praktijk onderzocht in vier EU-landen, namelijk België (Vlaanderen), Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (Backes en van Nieuwerburgh, 2005). Ook uit dat onderzoek kwam naar voren dat Nederland op diverse punten strikter omgaat met de EU-regelgeving dan de ons omliggende landen.

In dit rapport wordt op deze eerdere onderzoeken voortgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt op basis van metingen bekeken hoe de luchtkwaliteit in andere EU-landen zich verhoudt tot die in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste artikelen uit de 1^e dochterrichtlijn, de Nederlandse implementatie daarvan, en de uitwerking in de praktijk via een analyse van de uitspraken van de ABRS. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven hoe landen luchtkwaliteit vaststellen (middels meten alleen, of in combinatie met modelleren), en is samengevat hoe in een aantal andere EU-landen de 1^e dochterrichtlijn is geïmplementeerd. Voor België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de informatie afkomstig uit Backes en van Nieuwerburgh (2005). Daarnaast is via enquêtering en e-mail uitwisseling informatie verkregen voor Zweden en Oostenrijk. In hoofdstuk 5 wordt kort ingegaan op lopende beleidsontwikkelingen in de EU en Nederland. De conclusies zijn samengevat in hoofdstuk 6.

2. Luchtkwaliteit Nederland versus Europa

2.1 Welke normen zijn relevant?

In het luchtkwaliteitsbeleid van de EU zijn voor dertien stoffen/stofgroepen normen en regels voor het vaststellen van de luchtkwaliteit vastgelegd, via de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en vier dochterrichtlijnen (EU, 1996a; 1999; 2000; 2002; 2004). In de kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen worden verschillende typen normen gehanteerd, nl. grenswaarden, streefwaarden, plandrempels, informatiedrempels en alarmdrempels, die bij overschrijding verschillende juridische consequenties met zich meebrengen. De grenswaarden van fijn stof en stikstofdioxide worden in Europa het meest overschreden van alle grenswaarden die in de vier dochterrichtlijnen worden gesteld (EEA, 2003a). De streefwaarde voor ozon, die van kracht is per 2010, zal naar verwachting niet worden overschreden in Nederland in 2010. Bovendien is deze streefwaarde juridisch gezien van minder betekenis dan een grenswaarde. Dit geldt ook voor de informatiedrempel van ozon die vooral in de landen rondom de Middellandse Zee (EEA, 2003b) wordt overschreden. De beperkingen aan de ruimtelijke ordening in Nederland vloeien voort uit overschrijding van grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide. In het vervolg richten we ons daarom op fijn stof en stikstofdioxide.

Voor fijn stof (PM_{10}) zijn in de 1^e dochterrichtlijn twee grenswaarden opgenomen ter bescherming van de volksgezondheid: een grenswaarde voor 24-uursgemiddelde concentraties van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, die niet meer dan 35 keer per jaar mag worden overschreden, en een grenswaarde van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor jaargemiddelde concentraties. Voor stikstofdioxide (NO_2) zijn ook twee grenswaarden opgenomen: een grenswaarde van $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor uurgemiddelde concentraties, die niet meer dan 18 keer per jaar mag worden overschreden, en een grenswaarde van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor jaargemiddelde concentraties. Aan deze grenswaarden moet uiterlijk zijn voldaan per 2005 voor fijn stof, en 2010 voor stikstofdioxide. In de periode daaraan voorafgaand zijn plandrempels van kracht, maar die hebben een andere juridische betekenis dan de grenswaarden. Overschrijding van een plandrempel is een indicatie dat zonder extra beleid waarschijnlijk niet voldaan zal worden aan de grenswaarde. Landen die een overschrijding van de plandrempel vaststellen, zijn verplicht een luchtkwaliteitsplan op te stellen, waarin maatregelen zijn beschreven hoe de grenswaarden gehaald zullen gaan worden. De plandrempels worden elk jaar aangescherpt, zodat de hoogte van de grenswaarde bereikt wordt in het jaar waarin daaraan moet zijn voldaan. Landen zijn verplicht om jaarlijks de luchtkwaliteit vast te stellen en hierover te rapporteren aan de Europese Commissie. Vanaf een bepaalde concentratie moet het vaststellen gebeuren via metingen; het gebruik van modellen en andere methoden is dan toegestaan als aanvullende bron van informatie.

2.2 Vergelijking luchtkwaliteit

Om vast te stellen of luchtkwaliteitsgrenswaarden worden overschreden, is het verplicht om metingen te verrichten. De meetpunten moeten zo worden gekozen dat ze representatief zijn voor de hoogste concentraties waaraan de bevolking kan worden blootgesteld. Metingen worden verricht op regionale en stedelijke achtergrondstations en in straten (meestal in steden). Veel van deze meetgegevens worden verzameld in de centrale database Airbase, die wordt onderhouden door het Europees Thematisch Centrum voor Lucht en Klimaatverandering van het Europees Milieuagentschap (Airbase, 2005). Hier zijn de metingen geanalyseerd van 2002 (het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar waren). Het betreft circa 1100 stations voor fijn stof, en 1800 stations voor stikstofdioxide.

Tabel 2.1 laat zien bij hoeveel procent van de stations de gezondheidsgerelateerde grenswaarden en plandrempels voor fijn stof en stikstofdioxide zijn overschreden. Duidelijk is dat voor fijn stof de grenswaarde voor 24-uursgemiddelde de meest beperkende grenswaarde is, terwijl voor stikstofdioxide dat de jaargemiddelde grenswaarde is. Vaak geldt dat als op stations de jaargemiddelde grenswaarde voor fijn stof wordt overschreden, daar ook de 24-uurs grenswaarde wordt overschreden. De 1-uurs grenswaarde voor stikstofdioxide wordt bijna nergens in Europa overschreden.

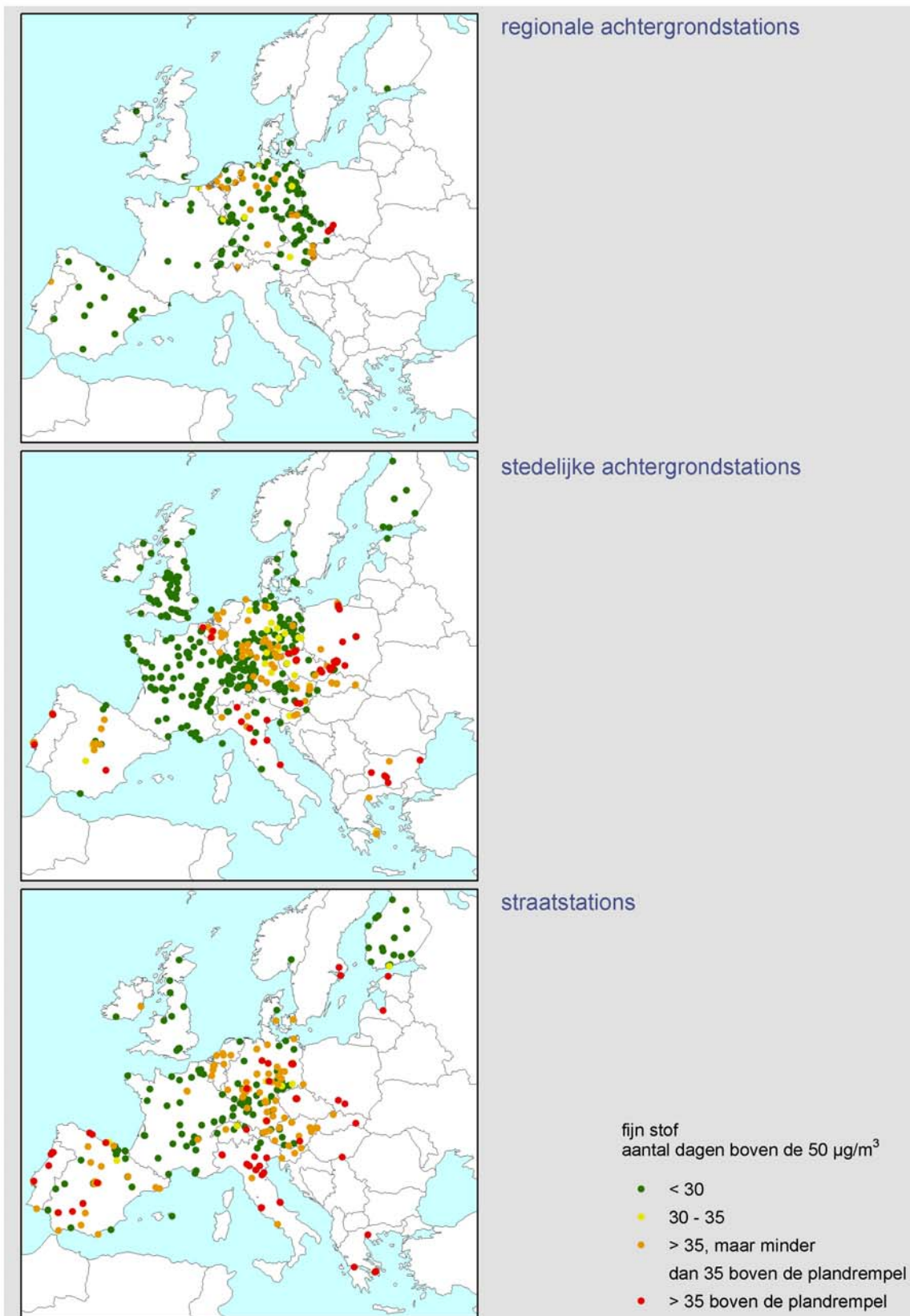
Tabel 2.1 Percentage stations in Europa waar in 2002 overschrijdingen zijn gemeten van de grenswaarde (GW) en plandrempe (PD) voor bescherming van de volksgezondheid, voor fijn stof en stikstofdioxide. De grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide gelden vanaf 2005 en 2010, respectievelijk. De plandrempels hebben betrekking op het jaar 2002.

| Stationstype | Fijn stof (PM ₁₀) | | | | Stikstofdioxide | | | |
|------------------|-------------------------------|-----|----------------|-----|------------------|-----|----------------|-----|
| | 24-uursgemiddelde | | jaargemiddelde | | 1-uursgemiddelde | | Jaargemiddelde | |
| | >GW | >PD | >GW | >PD | >GW | >PD | >GW | >PD |
| Straat | 52 | 17 | 19 | 11 | 4 | 0 | 49 | 18 |
| Stadsachtergrond | 28 | 10 | 9 | 4 | 1 | 0 | 8 | 1 |
| Regionaal | 18 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |

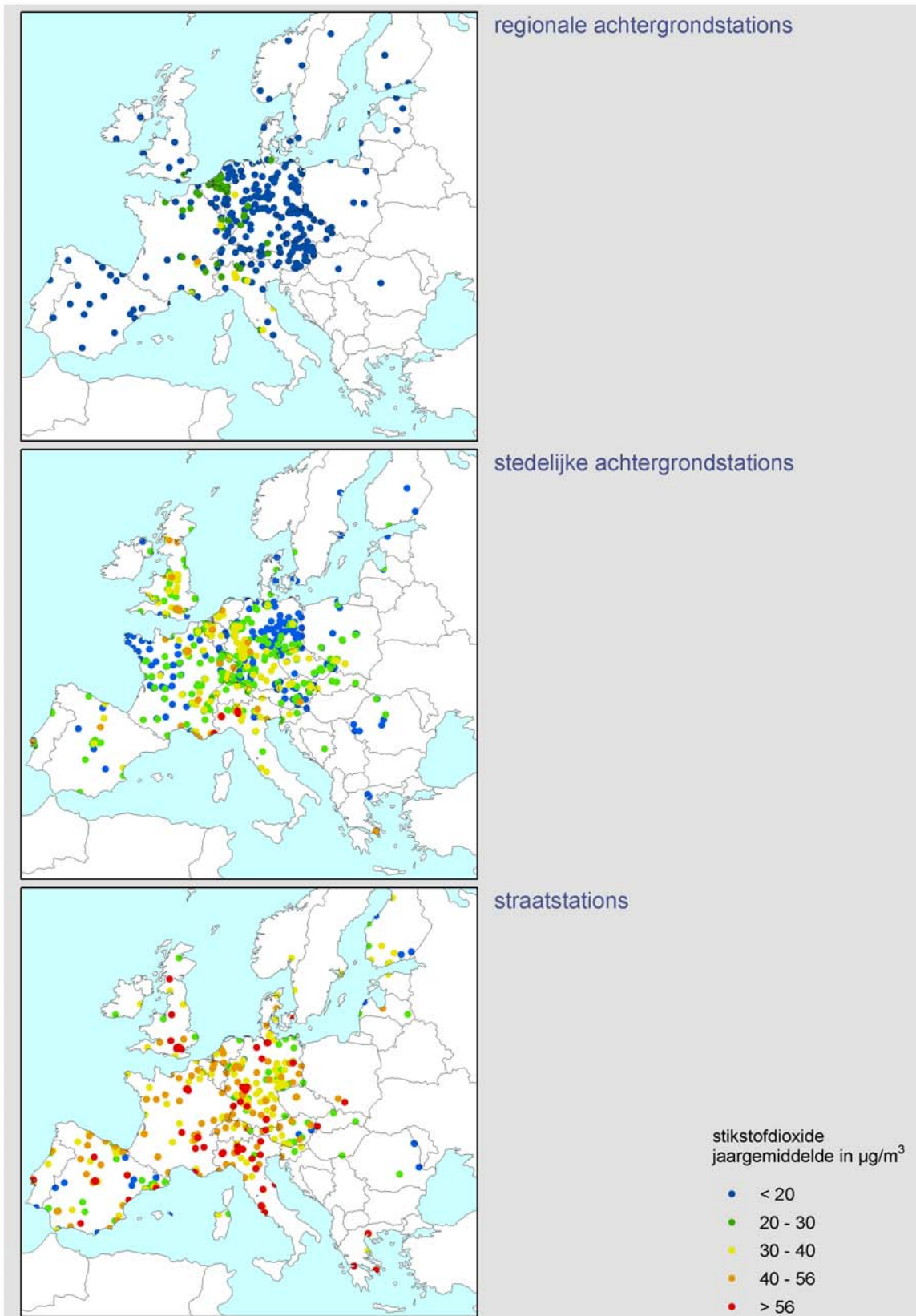
Figuren 2.1 en 2.2 tonen respectievelijk de overschrijdingen van de grenswaarden en plandrempels voor fijn stof (daggemiddelde) en stikstofdioxide (jaargemiddelde), voor het jaar 2002. Het is duidelijk dat de regionale achtergrondconcentraties van zowel fijn stof als stikstofdioxide in Nederland hoog zijn ten opzichte van het buitenland. Voor stikstofdioxide is dit recentelijk ook uit satellietmetingen gebleken (zie <http://www.temis.nl>). De jaargemiddelde grenswaarde voor stikstofdioxide, die geldt vanaf 2010, wordt echter in de Nederlandse regionale achtergrond de laatste jaren niet meer overschreden. In de stedelijke gebieden in Nederland komen, langs straten en snelwegen, wel overschrijdingen voor van de jaargemiddelde grenswaarde voor stikstofdioxide. Maar in de meeste andere EU-landen komt dit ook voor; Nederland bevindt zich wat dat betreft in de Europese middenmoot. In veel landen worden zelfs, in tegenstelling tot Nederland, forse overschrijdingen gemeten van de plandrempels. Dit impliceert dat de verhoging van de NO₂ concentratie in stedelijke achtergrond en bij straten minder groot is dan in de meeste andere EU-landen. Het relatief lage aandeel dieselauto's in Nederland kan hierbij een rol spelen.

De daggemiddelde grenswaarde voor fijn stof, die geldt vanaf 2005, wordt in grote delen van Nederland en Europa overschreden, vooral op straatniveau en in de stedelijke achtergrond. Ook op regionale achtergrondstations worden in Nederland en enkele andere landen de grenswaarden voor fijn stof overschreden. De metingen van fijn stof worden niet in alle landen op dezelfde manier gecorrigeerd voor systematische fouten (Buijsman en de Leeuw, 2004), zie paragraaf 4.1. Hierdoor zijn de rapporteerde concentratieniveaus van vooral Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk te laag ten opzichte van Nederland.

Uit de figuren 2.1 en 2.2 blijkt verder dat er een groter verschil is tussen de regionale achtergrondconcentraties en straatconcentraties van stikstofdioxide dan die van fijn stof. Dit komt doordat de fijnstofproblematiek grootschaliger is, en deze is daardoor moeilijker te beïnvloeden met lokale maatregelen dan stikstofdioxide.



Figuur 2.1 Overschrijdingen van grenswaarde en plandrempel (geldig voor 2002) voor fijn stof in Europa in 2002 (aantal dagen met daggemiddelde concentratie boven $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ respectievelijk $65 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Oranje: overschrijding grenswaarde; rood: overschrijding plandrempel.



Figuur 2.2 Overschrijdingen van grenswaarde en plandrempel (geldig voor 2002) voor stikstofdioxide in Europa in 2002 (jaargemiddelde concentratie boven $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ respectievelijk $56 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Oranje: overschrijding grenswaarde; rood: overschrijding plandrempel.

3. Nederlandse implementatie van de 1^e dochterrichtlijn

3.1 Relevante artikelen uit de 1^e dochterrichtlijn van de EU

In deze paragraaf worden enkele voor deze studie relevante onderdelen de 1^e dochterrichtlijn (1999/30/EG) van de EU geschetst.

In Artikel 2 wordt ‘lucht’ gedefinieerd als de buitenlucht in de troposfeer, met uitzondering van de werkplek. In Artikelen 3-6, voor SO₂, NO₂ en NO_x, PM₁₀, en lood, respectievelijk, is de verplichting om te voldoen aan de grenswaarden als volgt geformuleerd: ‘De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de concentraties [...] in de lucht, zoals beoordeeld overeenkomstig artikel 7, met ingang van de in bijlage I, deel I, vermelde data de daarin bepaalde grenswaarden niet overschrijden’. De richtlijn is daarmee in hoofdzaak gelijk voor zwaveldioxide, stikstofdioxiden, stikstofdioxiden, fijn stof en lood, voor wat betreft de verplichting aan lidstaten om aan de grenswaarden te voldoen. Dit betreft een resultaatverplichting.

Voor fijn stof wordt in Artikel 5.4 wel de mogelijkheid geboden om concentraties die een gevolg zijn van natuurverschijnselen (o.a. stormen en atmosferische resuspensie of verplaatsing van natuurlijke deeltjes uit droge gebieden) en daardoor significante hoger zijn dan de ‘normale achtergrondniveaus van natuurlijke oorsprong’ buiten beschouwing te laten. Het is echter niet volledig duidelijk welk deel van de natuurlijke achtergrond als ‘normaal’ moet worden beschouwd, en of de bijdrage van zeezoutaërosol bij bijvoorbeeld weinig wind of bij oostenwind hiertoe gerekend moet worden. In dat geval zou aftrek van alle zeezoutaërosol niet in overeenstemming zijn met Artikel 5.4. Daartegenover staat dat de EU-regelgeving is opgesteld voor tegengaan van luchtverontreinigende stoffen, waaronder wordt verstaan (Artikel 2) ‘een stof die direct of indirect *door de mens* in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel’. Dit argument is recentelijk in het Besluit luchtkwaliteit 2005 aangevoerd voor het buiten beschouwing laten van alle natuurlijke bijdragen.

Artikel 7 gaat over hoe de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld. Daarin wordt verwezen naar bijlage VI, waar de criteria staan voor de situering van meetpunten. In die bijlage wordt bepaald dat de monsternemingspunten met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens zich dienen te bevinden op een zodanige plaats dat:

- i) gegevens worden verkregen over de gebieden [...] waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking [...] kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) significant is;
- ii) gegevens worden verkregen over de concentraties in andere gebieden [...] die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

[...] Als richtsnoer geldt dat een monsternemingspunt door zijn ligging representatief moet zijn voor de luchtkwaliteit in een gebied van niet minder dan 200 m² eromheen op plaatsen die sterk worden beïnvloed door het verkeer en van verscheidene vierkante kilometers op plaatsen die beïnvloed worden door een stedelijke achtergrondconcentratie. De richtlijn maakt in deze bijlage onderscheid tussen grenswaarden ter bescherming van de gezondheid en die ter bescherming van ecosystemen of vegetatie.

Noch de Kaderrichtlijn (1996/61/EG) noch de 1^e dochterrichtlijnen zijn daarmee volledig eenduidig over waar de grenswaarden van toepassing zijn (zie ook CAFE Working Group on

Implementation, 2004). De interpretatie dat er overal op het grondgebied, met uitzondering van de werkplek, aan de normen moet worden voldaan, is zeker mogelijk. Dit is ook het standpunt van de Raad van State (zie ook paragrafen 3.3 en 5.2). Maar ook de interpretatie dat de gezondheidsgerelateerde grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar bevolking kan worden blootgesteld (gedurende een relevante periode) lijkt niet geheel onmogelijk. Zo heeft o.a. het hoogste gerechtshof in Duitsland uit de aard van de grenswaarden afgeleid dat ze alleen van toepassing zijn op locaties waar mensen kunnen worden blootgesteld (zie paragraaf 4.2).

3.2 Het Besluit luchtkwaliteit

In juni 2001 is het Besluit luchtkwaliteit in Nederland van kracht geworden (Staatsblad, 2001). Daarmee heeft Nederland de 1^e dochterrichtlijn geïmplementeerd. In het Besluit luchtkwaliteit is de verplichting voor bestuursorganen (gemeenten, provincies, rijksoverheid) om de grenswaarden in acht te nemen als volgt geformuleerd: ‘Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit [...] kunnen hebben [...] de volgende grenswaarden [...] in acht’.

In de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit wordt een uitvoerig overzicht gegeven van wetten, waarbij het in acht nemen van de grenswaarden in elk geval aan de orde is (maar het is een niet-gelimiteerde lijst). Het omvat in elk geval een aantal bevoegdheden op basis van de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Tracéwet en de Planwet verkeer en vervoer. Deze verplichting tot in acht nemen van de grenswaarden geldt voor alle stoffen en op alle bestuursniveau's, maar in de Nota van Toelichting wordt duidelijk dat wat onder het in acht nemen van de grenswaarden in de praktijk moet worden verstaan, per stof kan verschillen. Zo geldt voor zwaveldioxide en lood dat in Nederland ten tijde van opstellen van het Besluit luchtkwaliteit reeds overal aan de grenswaarden werd voldaan. Om de werklast van overheden te beperken, betekent het in acht nemen van de grenswaarden daarom dat ‘niet van overheden gevraagd wordt om bij iedere uitoefening van deze bevoegdheden de consequenties voor de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en lood in kaart te brengen en aan de grenswaarden te toetsen’. Voor fijn stof wordt opgemerkt dat het zeer moeilijk is om in Nederland aan deze grenswaarden te voldoen. Er wordt daarom gesteld dat voor PM₁₀ het in acht nemen van de grenswaarden inhoudt dat ‘overheden zich inspanssen om de emissies zo ver mogelijk terug te dringen’. Voor stikstofdioxide wordt in de Nota van Toelichting opgemerkt dat het aantal overschrijdingen in de toekomst beperkt is tot lokale knelpunten. Van overheden wordt daarom verwacht dat ze bij de uitvoering van hun bevoegdheden ‘de gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van stikstofdioxide expliciet in hun afwegingen betrekken en dat ze daar rekenschap van geven’. In de praktijk is het bevoegd gezag daarom verplicht om een kwantitatief onderzoek te (laten) doen naar de gevolgen van ruimtelijke plannen voor PM₁₀ en NO₂. Hiermee is er dus een expliciete koppeling gelegd tussen het luchtkwaliteitsbeleid en ruimtelijke orderingsbeleid. Dit kan worden gezien als de operationele uitwerking van Artikelen 3-6 van de 1^e dochterrichtlijn, die eist dat lidstaten maatregelen nemen om tijdig aan de grenswaarden te voldoen.

Bij saneringssituaties (bestaande situaties waar de grenswaarden al worden overschreden) kan het zijn dat het uitvoeren van één individuele maatregel niet leidt tot het voldoen aan de grenswaarden, terwijl het wel leidt tot verbetering van de luchtkwaliteit. Volgens de Nota van Toelichting op het Besluit luchtkwaliteit dienen overheden in geval van saneringssituaties ‘bij de uitoefening van hun bevoegdheden de afweging te maken of een voorgenomen wijziging met betrekking tot de onderhavige activiteit in voldoende mate bijdraagt aan realisering van de grenswaarde, en dient daarvan ook rekenschap gegeven te worden’. Voor dit soort activi-

teiten is het dus niet verplicht expliciet aan te tonen dat aan de grenswaarde wordt voldaan, maar de voorgenomen activiteit moet wel overal waar mogelijk bijdragen aan verbetering van de luchtkwaliteit.

Het is opvallend dat in de Artikelen van het Besluit luchtkwaliteit waar normen worden vastgelegd (Artikelen 5 t/m 18), niet wordt gerefereerd aan het doel van de grenswaarden, namelijk bescherming volksgezondheid, vegetatie of ecosystemen. Hierdoor is het niet mogelijk de grenswaarden te interpreteren als alleen geldig op plaatsen waar het te beschermen goed zich ook daadwerkelijk kan bevinden. Door het ontbreken van verwijzen naar het doel van de grenswaarden, lijkt geen andere interpretatie mogelijk dan dat de grenswaarden overal op het Nederlandse grondgebied van toepassing zijn, voorzover andere ruimtelijke detaillering ontbreekt.

Voor de controle van de luchtkwaliteit (Artikel 20) wordt echter wel indirect verwezen naar het doel van de grenswaarden. Daar wordt gesteld dat autoriteiten luchtkwaliteit vast stellen op plaatsen waar naar hun redelijke verwachting mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging. Dit neigt dus naar het hanteren van het concept 'gevoelige bestemmingen' in deze artikelen. Onder gevoelige bestemmingen verstaan we locaties waar de bevolking redelijkerwijs kan worden blootgesteld gedurende een periode die relevant is in verhouding tot de middelingstijd van de grenswaarde. Wat betreft rijkswegen of wegen en instellingen die onder gezag van de provincie vallen, kunnen de locaties waar de luchtkwaliteit wordt vastgesteld door B&W, en die waar getoetst moet worden bij het uitoefenen van bevoegdheden door de rijksoverheid of provincie, daarom verschillen. Bijvoorbeeld, als er een rijksweg door een gemeente loopt op zekere afstand tot bebouwing, kan B&W besluiten om de luchtkwaliteit ter plaatse van de rijksweg niet vast te stellen, indien zij van mening is dat daar geen mensen kunnen worden blootgesteld. Aan de andere kant moet de rijksoverheid bij uitoefening van bevoegdheden met gevolgen voor de luchtkwaliteit bij rijkswegen wel aantonen dat aan de grenswaarden wordt voldaan, ook vlak naast de rijksweg.

Op slechts enkele (minder belangrijke) punten is het Besluit luchtkwaliteit qua normstelling zelf iets strenger dan de EU-richtlijn, namelijk:

- Artikel 8, lid 3: hier wordt een grenswaarde gesteld die al van kracht is de periode vóór 2010, namelijk een grenswaarde voor de uurgemiddelde NO₂ concentratie bij zeer drukke wegen van 290 µg/m³ die 18 keer per jaar overschreden mag worden.
- Artikel 8, lid 4: als bij een zeer drukke weg in een jaar vóór 2010 al wordt voldaan aan de 2010 grenswaarde voor de uurgemiddelde NO₂ concentratie, dan wordt de 2010 grenswaarde al van toepassing in het eerstvolgende kalenderjaar.

Overigens zijn volgens de 1^e dochterrichtlijn tot 2010 voor NO₂ nog enkele artikelen van kracht uit richtlijn 85/203/EEG (EU, 1985a). In die richtlijn is een grenswaarde van 200 µg/m³ opgenomen voor de 98^e percentiel van de uurwaarden die in een jaar zijn gemeten. Een grenswaarde daarvoor was gesteld in het Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide van 1987 (Staatsblad, 1987). Een soortgelijke grenswaarde is niet overgenomen in het Besluit luchtkwaliteit, terwijl die wel het eerder genoemde besluit intrekt. Praktisch gezien is dit niet van betekenis omdat overal in Nederland aan de EU-grenswaarde voor de 98^e percentiel wordt voldaan.

Het Besluit luchtkwaliteit is door de rechter tot op heden slechts getoetst met betrekking tot besluiten die zijn genomen voordat de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂ van kracht werden. Het is de vraag hoe de rechter besluiten zal toetsen die zijn of zullen worden genomen na het van kracht worden van de grenswaarden (voor PM₁₀ per 2005 en voor NO₂ per 2010). Het is verdedigbaar om te stellen dat uit de richtlijn voortvloeit dat, zolang een geldende grenswaar-

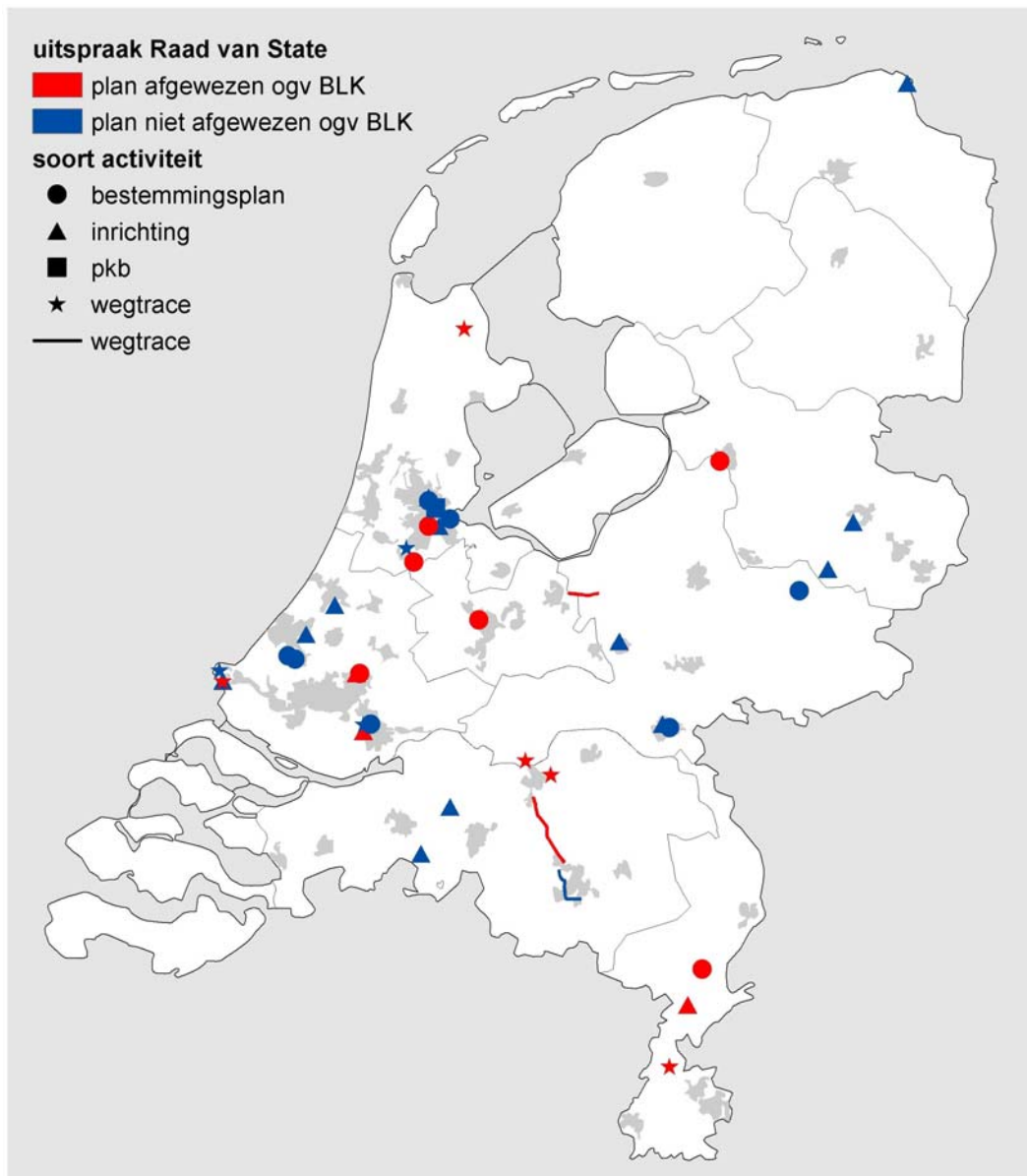
de wordt overschreden, een besluit dat tot een verhoging van de concentratie van deze stof leidt, ontoelaatbaar is, hoe klein de bijdrage aan de verslechtering van de luchtkwaliteit met betrekking tot deze stof ook is. De richtlijn bevat immers een resultaatsverplichting en niet slechts een inspanningsverplichting. Of de Nederlandse rechter zo streng zal oordelen is echter nog niet bekend.

3.3 Jurisprudentie van de Raad van State

Zoals hierboven geschetst, moeten overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden (o.a. vergunningverlening) erop toezien dat wordt voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit. De laatste jaren wordt steeds meer duidelijk dat de luchtkwaliteitseisen een belangrijk rol spelen bij ruimtelijke ordening. Steeds vaker blokkeert de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) initiatieven op het gebied van ruimtelijke ordeningen op grond van het Besluit luchtkwaliteit. De jurisprudentie op dit gebied omvat vanaf de eerste uitspraak in november 2002 tot medio februari 2005 ruim 40 uitspraken (bijlage 1). Het betreft plannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen voor wegtracés, en overige bestemmingsplannen, zie tabel 3.1. In figuur 3.1 zijn de locaties waarop de plannen betrekking hebben weergegeven.

Tabel 3.1 Uitspraken van de ABRS waarbij het Besluit luchtkwaliteit (BLK) een rol heeft gespeeld, van november 2002 tot medio februari 2005. Bestemmingsplannen specifiek gericht op wegaanleg zijn opgenomen onder 'wegtracé'. In de tabel zijn alleen plannen als vernietigd aangemerkt, indien ze op grond van het Besluit luchtkwaliteit zijn afgewezen. Overwegingen op andere gronden dan het Besluit luchtkwaliteit kunnen alsnog tot afwijzing geleid hebben. PKB = planologische kernbeslissing.

| onderwerp/type plan | totaal | plan vernietigd op basis van BLK | |
|---------------------|-----------|----------------------------------|-----------|
| | | nee | ja |
| inrichting | 18 | 15 | 3 |
| bestemmingsplan | 14 | 7 | 7 |
| wegtracé | 11 | 5 | 6 |
| PKB | 1 | 1 | 0 |
| totaal | 44 | 28 | 16 |



Figuur 3.1. Overzicht van ruimtelijke ordeningsplannen die door de Raad van State (Afdeling Bestuursrechtspraak) zijn getoetst aan het Besluit luchtkwaliteit (BLK), tot medio februari 2005.

Uit de rij van uitspraken waarbij de ABRS een besluit vernietigt op grond van het Besluit luchtkwaliteit vallen enkele veel voorkomende argumenten te halen:

- er is onvoldoende aangetoond dat aan alle grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan. Het komt bijvoorbeeld voor dat wel voldaan wordt aan de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie fijn stof, maar niet voor daggemiddelde concentratie;
- de vergunningverlener geeft aan dat aan het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan doordat geen woningen aan overschrijding van de grenswaarde worden blootgesteld, terwijl de ABRS uitspreekt dat de grenswaarde overal geldt, met uitzondering van de werkplek;
- er is niet of onvoldoende aangetoond hoe bestrijding van de extra bijdrage door de voorgenomen activiteit past in het bredere plan van de overheid om de luchtverontreiniging terug te dringen tot onder de grenswaarden zoals genoemd in het Besluit luchtkwaliteit.

De opeenvolgende jurisprudentie wekt de indruk dat de interpretatie van de ABRS de laatste jaren in dit opzicht steeds strenger wordt. Opvallend is dat ondanks toenemende jurispruden-

tie de bovengenoemde tekortkomingen nog steeds door de ABRS worden gesignaleerd. Mogelijk verklaart dit deels de toenemende strengheid van de Raad. De eerste twee ‘spitsstrookuitspraken’ zijn wat dat betreft illustratief (A1, Hoevelaken-Barneveld en A2, Den Bosch-Eindhoven). Het eerste plan verwerpt de ABRS in principe, maar staat het tijdelijk toe met de ordemaatregel van maximaal 80 km/h, in afwachting van betere onderbouwing. Het tweede plan, waarvan de onderbouwing nauwelijks afwijkt van het eerste, verwerpt de ABRS zonder meer. De ABRS eist op steeds meer punten voldoende onderbouwing. In de eerste uitspraken volstond de vergunningverlener met aantonen dat aan de grenswaarden voor het jaargemiddelde voor NO₂ en PM₁₀ zou worden voldaan. In daarop volgende uitspraken wordt door de ABRS ook geëist dat getoetst wordt op de strengere grenswaarde voor het daggemiddelde van PM₁₀. Ook voor het argument dat een planwijziging weliswaar lokaal tot geringe overschrijding leidt, maar elders tot aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit (saldobenadering) eist de ABRS aanvankelijk geen onderbouwing, maar bij latere plannen wel. Dit argument heeft bij de N201, Aalsmeer (oktober 2003) en rijksweg 35/36, Almelo (juli 2004) bijgedragen tot acceptatie van de plannen, terwijl het plan voor het Stationseiland, Amsterdam (februari 2005) o.a. vanwege onvoldoende onderbouwing van deze saldobenadering is afgewezen. Uiteindelijk is het plan voor de N201 bij Aalsmeer afgewezen op grond van andere overwegingen, waaronder strijdigheid met de Vogel- en Habitatrichtlijn. In november 2004 is een ander plan voor de N201 bij Amstelveen wel op grond van het Besluit luchtkwaliteit afgewezen.

In het eerder genoemde besluit over de A1 (Hoevelaken-Barneveld) hanteert de vergunningverlener het argument dat er geen woningen liggen in het gebied waar de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden overschreden. De ABRS verwerpt dit argument omdat daarmee niet is aangetoond dat wordt voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit. De ABRS gaat uit van het standpunt dat de luchtkwaliteitseisen uit het Besluit luchtkwaliteit overal gelden, met uitzondering van de werkplek, conform het Besluit luchtkwaliteit.

In de Nederlandse praktijk vindt toetsing aan de grenswaarden niet alleen plaats bij plannen die de luchtkwaliteit zelf beïnvloeden, maar ook bij plannen die zelf niet (significante) extra luchtverontreiniging tot gevolg hebben, maar wel een blootstelling van een duidelijk hoger aantal mensen aan (te) sterk verontreinigde lucht. In een brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Colleges van B&W en GS van 30 september 2004 wordt beargumenteerd dat dit dwingend uit de Kaderrichtlijn voortvloeit, en wordt een andersluidende interpretatie dan ook ‘onjuist’ genoemd. Opmerkelijk is dat een dergelijke zienswijze niet is te vinden in (de Nota van Toelichting op) het Besluit luchtkwaliteit. Het is wel opgenomen in het ontwerp-Besluit luchtkwaliteit 2005 (Staatscourant, 2005; zie ook paragraaf 5.2). In het Besluit luchtkwaliteit wordt alleen gesproken van ‘bevoegdheden ten gevolge van de uitoefening waarvan de luchtkwaliteit ten aanzien van de betreffende stof beïnvloed kan worden’. Rechtspraak die zou dwingen tot deze zienswijze is ons niet bekend. Integendeel, er is één uitspraak waarin de ABRS uitdrukkelijk bepaalt dat de grenswaarden van uit het Besluit luchtkwaliteit alleen van toepassing zijn op bevoegdheden en activiteiten die ook gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit zelf. In deze uitspraak (uitspraak AO1624¹, 14 januari 2004) ging het om de verruiming van de gebruiksmogelijkheden van een ouderencentrum in een situatie waarin ter plaatse de grenswaarden voor fijn stof overschreden werden. De ABRS oordeelde dat de grenswaarden de wijziging van het betreffende bestemmingsplan niet in de weg stonden, omdat de te slechte luchtkwaliteit niet aan de in het nieuwe plan voorziene verruiming van de gebruiksmogelijkheden kon worden toegerekend. Hoewel het dus vanuit rechtskundig perspectief niet duidelijk is of de zienswijze dwingend volgt uit de EU-regelgeving, is het vanuit gezondheids-

¹ Aan de uitspraken wordt gerefereerd met het zogenaamde LJ-nummer (zie www.rechtspraak.nl).

perspectief zeker zinvol om ook plannen die blootstelling beïnvloeden te toetsen aan de grenswaarden.

Hoewel in principe de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het voldoen aan de eisen voor fijn stof wijst de ABRS in recentere uitspraken op de partiële verantwoordelijkheid van andere overheden voor fijn stof bij de toekenning van vergunningen. De ABRS verwijst naar de Nota van Toelichting bij het Besluit waarin staat dat de verschillende overheden, ook al kunnen ze niet aangesproken worden op het oplossen van het fijnstofprobleem, wel een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de omvang ervan. In een uitspraak over een inrichting (uitspraak nr AO7900, 21 april 2004) vernietigt de ABRS de vergunning, ondermeer omdat de vergunningverlener 'bijvoorbeeld' niet heeft aangetoond hoe de activiteit zou passen in 'een plan van aanpak waarmee de totale emissie van zwevende deeltjes vanwege het industrieterrein per 1 januari 2005 wordt teruggebracht tot de norm'. Ook recente plannen voor spitsstroken zijn o.a. op deze grond geblokkeerd. De ontwikkelingen in de uitspraken van de ABRS maken duidelijk dat in plannen met ruimtelijke ordeningsaspecten zeer zorgvuldig moet worden omgegaan met de gevolgen voor de luchtkwaliteit.

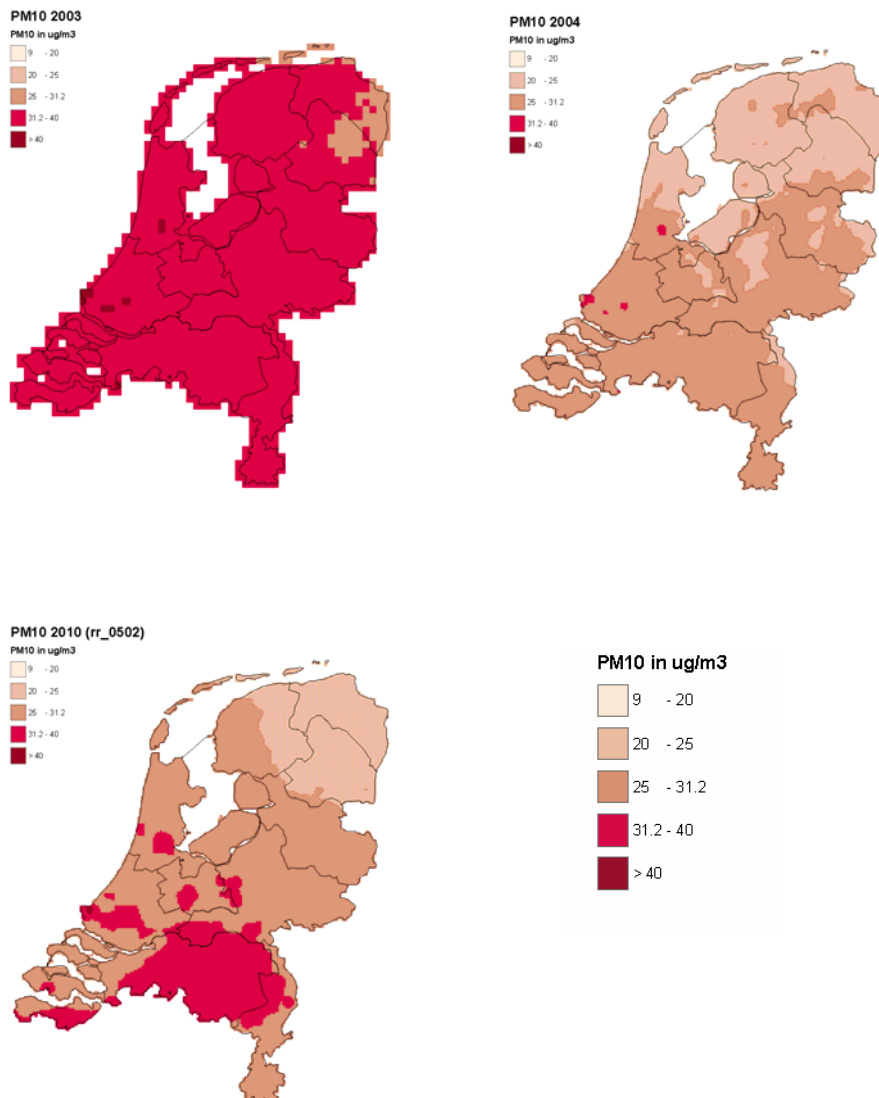
3.4 Knelpunten in de toekomst

Plaatsen waar de luchtkwaliteit niet voldoet aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit worden vaak met *knelpunten* aangeduid. Voor rijkswegen is een knelpunt hier een situatie met overschrijding van de norm op 25 m van de as van de weg. Voor stedelijke wegen is de plaats van overschrijding gelegen aan de stoeprand of aan de gevel van de bebouwing langs de weg. In deze zin kent Nederland nog een groot aantal knelpunten voor stikstofdioxide en fijn stof. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft in een recente studie geïnventariseerd hoe groot het aantal knelpunten zal zijn bij het vastgestelde beleid en heeft daarbij ook aangegeven wat de effecten zijn van verschillende aanvullende beleidspakketten zoals voorgesteld door het kabinet en enkele politieke partijen (MNP, 2005). Daaruit blijkt het volgende:

- Met het vastgestelde beleid zullen er in 2010, 2015 en 2020 nog respectievelijk circa 380, 220 en 190 km snelweg als knelpunt voor stikstofdioxide overblijven. Hiervoor zijn 164 wegvakken geanalyseerd, met totaal circa 500 km rijksweg, die eerder naar voren kwamen als wegvakken waar mogelijk knelpunten zouden blijven bestaan. Voor stedelijke wegen bestaat nog geen compleet overzicht. Naar schatting zullen in de vier grootste steden in 2020 nog 200 à 300 knelpunten voorkomen. De aanvullende beleidspakketten (zie MNP, 2005) lossen niet alle knelpunten op, maar reduceren het aantal kilometers rijksweg met overschrijding maximaal tot respectievelijk circa 270, 170 en 150 km.
- Voor fijn stof vormt de dagnorm het grootste probleem. Met het vastgestelde beleid zal deze in 2020 nog op alle bestudeerde snelwegknelpunten en in steden met 50 – 70 dagen worden overschreden (maximaal 35 dagen toegestaan; zeezout is niet afgetrokken in de berekeningen). De diverse aanvullende beleidspakketten dragen bij aan een reductie van enkele dagen van overschrijding van de dagnorm.

De concentraties van fijn stof worden meer dan die van stikstofdioxide door meteorologie beïnvloed. Dit is vooral te zien in de grootschalige concentratiepatronen over Nederland, zie figuur 3.2. Het verschil tussen 2003 en 2004 is in ieder geval deels door meteorologie bepaald. De prognose voor 2010 is gemaakt met langjarig gemiddelde meteorologie en op basis van vastgesteld beleid. Onder deze gemiddelde omstandigheden ligt het grootschalige patroon nog op een aantal plaatsen boven het niveau van de dagnorm: rond de grote steden in de randstad, in het grootste deel van Noord-Brabant en de kop van Limburg en in Zeeuws-Vlaanderen. De patronen in 2015 en 2020 wijken daar nauwelijks van af, omdat het nu vastgestelde beleid dan weinig nieuw effect meer heeft. Het verschil tussen 2003 en 2004 geeft

aan hoe groot de fluctuatie als gevolg van meteorologie kan zijn. Hiermee moet dus rekening worden gehouden als Nederland ook in meteorologisch ongunstige jaren aan de grenswaarden wil voldoen.



Figuur 3.2 Grootschalige patronen van jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM_{10}) in 2003, 2004 en 2010. De grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie PM_{10} is $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (van kracht met ingang van 2005). Boven $31,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wordt statistisch gezien ook de grenswaarde voor het 24 uursgemiddelde overschreden ($> 50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ PM_{10} op meer dan 35 dagen per jaar). De onzekerheid in de concentraties voor 2003 en 2004 worden geschat op circa 20% (1-standaarddeviatie).

4. Implementatie in andere lidstaten

Alle EU-15 lidstaten hebben inmiddels de 1^e dochterrichtlijn omgezet in nationale wetgeving (EC, 2005a). In paragraaf 4.1 is beschreven hoe de luchtkwaliteit in EU-landen wordt vastgesteld in het kader van rapportage van normoverschrijdingen aan de Europese Commissie. Paragrafen 4.2 en 4.3 gaan in op het gebruik van de normen bij vergunningverlening; deze paragrafen hebben alleen betrekking op de in detail onderzochte landen, namelijk België (Vlaanderen alleen), Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, en Zweden. De in die paragrafen opgenomen informatie over België, Duitsland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk is voornamelijk afkomstig uit Backes en van Nieuwerburgh (2005), en is daar in meer detail beschreven.

4.1 Vaststellen van de luchtkwaliteit

Metten versus meten en modelleren

In opdracht van het Directoraat-generaal Milieu van de EU is door AEA Technology recentelijk een onderzoek verricht naar gebruik van modellen in lidstaten voor rapportage onder de 1^e dochterrichtlijn (AEA Technology, 2004). De resultaten zijn in Tabel 5.1 samengevat. Voor enkele landen hebben we meer informatie gekregen; dit is in de tabel toegevoegd. Voor Frankrijk, Italië, Letland en Polen ontbreekt informatie. In Finland zijn modellen alleen gebruikt bij de zogenaamde voorafgaande beoordeling van de luchtkwaliteit. In Oostenrijk worden modellen alleen gebruikt om de grootte van het gebied vast te stellen waarop de plannen en programma's betrekking hebben. Van de landen die nu nog geen modellen gebruiken voor rapportage van normoverschrijding, overweegt een aantal dat wel, waaronder België.

Uit de tabel blijkt dat alleen Nederland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden modelleren tot op straatniveau voor het toetsen aan overschrijding van de normen (grenswaarden en plandrempels) van NO₂ en PM₁₀. Omdat de overschrijdingen van de normen voor NO₂ zich vooral op straatniveau voordoen is het modelleren tot op straatniveau van belang om alle knelpunten zichtbaar te maken. Andere EU-15 landen rapporteren alleen op basis van metingen (zoals België, Ierland en Oostenrijk), of gebruiken een model dat niet tot op straatniveau kan rekenen (Duitsland, Griekenland, Portugal). In Spanje wordt alleen SO₂ gemodelleerd. Nederland behoort op dit punt dus tot de landen die de knelpunten het meest gedetailleerd in kaart brengen.

Omgaan met systematische afwijkingen in metingen

Naast verschil tussen meten alleen of de combinatie meten en modelleren, is er ook verschil tussen EU-landen wat betreft het omgaan met systematische afwijkingen in de metingen van fijn stof. De referentiemethode om concentraties fijn stof te meten in het kader van de 1^e dochterrichtlijn is de gravimetrie methode. Dat is echter een kostbare meetmethode, en wordt daarom niet operationeel gebruikt. Voor operationele monitoring worden in Europa voornamelijk de TEOM en β -absorptie als alternatieven toegepast (Buijsman en de Leeuw, 2004). Bij vergelijking van die metingen met de referentiemethode blijkt er echter vaak een systematisch verschil te zijn, waarbij de operationele methoden gemiddeld lager uitvallen dan de referentiemethode. Volgens bijlage IX van de 1^e dochterrichtlijn moeten lidstaten bij gebruik van een alternatieve methode aantonen dat deze equivalente resultaten geeft als de referentiemethode, of aantonen dat er een consistente relatie is met de referentiemethode. In het laatste geval moet een correctie worden toegepast om te corrigeren voor het systematische verschil met de referentiemethode. Overigens hangt het verschil tussen de alternatieve en de

referentiemethode in het algemeen af van de samenstelling van het fijn stof, en kan derhalve in tijd en ruimte variëren. In de praktijk is onderzoek naar het aantonen van equivalentie in diverse landen nog niet afgerond. In die situatie is de aanbeveling om dan zolang een uniforme correctiefactor van 1.3 te gebruiken (EC Working Group on Particulate Matter, 2002). Uit diverse rapportages blijkt echter dat niet alle landen deze aanbeveling overnemen (CAFE Working Group on Particulate Matter, 2004; Buijsman en de Leeuw, 2004). Zo wordt in Frankrijk een correctiefactor van 1 gebruikt waardoor de gerapporteerde concentraties 30% lager zijn dan anders het geval zou zijn geweest. In Nederland wordt tot op heden op grond van onderzoek een uniforme correctiefactor gebruikt van 1.33 (Van der Meulen et al., 1991; Van Putten, 2002).

Tabel 5.1 Gebruik van modellen in diverse EU-landen voor rapportage onder de 1^e dochterrichtlijn (Bron: AEA Technology, 2004). Landen met een - symbool in de eerste kolom rapporteren alleen op basis van metingen. Voor Frankrijk, Italië, Letland en Polen ontbreekt informatie.

| Land | Model eigenschappen | | | | Toepassing | |
|------------------------------|------------------------|-----------------|------------------|----------------|---------------------|------------------------|
| | Kleinste schaal-niveau | NO ₂ | PM ₁₀ | Andere stoffen | Overschrijding norm | Plannen en programma's |
| België | - | | | | | |
| Cyprus | - | | | | | |
| Denemarken | straat | X | X | X | X | X |
| Duitsland (rijksniveau) | achtergrond | X | X | X | X | X |
| Duitsland (regionaal) | straat | X | X | X | | X |
| Estland | - | | | | | |
| Griekenland | achtergrond | X | X | X | X | |
| Ierland | - | | | | | |
| Litouwen | - | | | | | |
| Luxemburg | - | | | | | |
| Malta | - | | | | | |
| Nederland | straat | X | X | X | X | X |
| Oostenrijk | - | | | | | |
| Portugal | achtergrond | X | | X | X | X |
| Spanje | achtergrond | | | X | X | |
| Verenigd Koninkrijk | straat | X | X | X | X | X |
| Tsjechië | ? | X | X | X | | X |
| Hongarije | achtergrond | X | X | X | X | |
| Slovenië | - | | | | | |
| Slowakije | achtergrond | X | | X | X | |
| Zweden (alleen grote steden) | straat | X | X | X | X | X |

4.2 Normen en hun toepassingsgebied

Hoogte van de grenswaarden en datum van in werking treden

In diverse EU-landen zijn de grenswaarden op onderdelen strenger vastgesteld dan vereist volgens de 1^e dochterrichtlijn. Diverse aspecten zijn hierbij aan te wijzen, waaronder:

- de grenswaarden kunnen scherper zijn gesteld dan op grond van de 1^e dochterrichtlijn verplicht is. Zo is in Oostenrijk de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ strenger dan verplicht, en ligt die in 2012 zelfs op 30 µg/m³ in plaats van 40 µg/m³.

- de grenswaarden kunnen eerder van kracht worden verplicht. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk en Zweden de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ al van kracht met ingang van 2006 in plaats van 2010.
 - er kunnen meer grenswaarden gedefinieerd zijn dan verplicht. Zo geldt in Zweden een extra grenswaarde voor NO₂, n.l. voor de 98^e percentiel van *daggemiddelde* concentraties die in een jaar worden gemeten, van 60 µg/m³.
 - in Frankrijk zijn de plandrempels van NO₂ die gelden in de periode voorafgaand aan 2010, in de wet omgezet in grenswaarden. Ze worden echter niet strikt toegepast.
- Ook Nederland is wat betreft de datum van van kracht worden van grenswaarden op enkele minder belangrijke onderdelen enigszins strenger dan de EU-richtlijn (zie paragraaf 3.2).

Toepassingsgebied van de grenswaarden

In alle onderzochte landen gelden de grenswaarden volgens de wet, net als in Nederland, op het gehele grondgebied met uitzondering van de werkplek. Er wordt dus in de wet in principe geen onderscheid gemaakt tussen ‘gevoelige’ en ‘niet-gevoelige’ bestemmingen. Onder gevoelige bestemmingen verstaan we locaties waar de bevolking redelijkerwijs kan worden blootgesteld gedurende een periode die relevant is in verhouding tot de middelingstijd van de grenswaarde. In Duitsland wordt in de jurisprudentie echter wel het concept van gevoelige bestemmingen gehanteerd. Onder verwijzing naar het doel van de grenswaarden (bescherming volksgezondheid), is de wet in Duitsland zo uitgelegd dat alleen op gevoelige bestemmingen aan de grenswaarden voldaan hoeft te worden (BVerwG, 2004). Ook (ten minste) in Oostenrijk wordt tot nu toe in de praktijk van vergunningverlening onderscheid gemaakt naar gevoelige en niet-gevoelige bestemmingen, maar dit staat wel ter discussie. In Nederland lijkt een dergelijke interpretatie thans uitgesloten omdat in de relevante artikelen van het Besluit luchtkwaliteit niet wordt verwezen naar het doel van de grenswaarden. Overigens is het doel van de grenswaarden in het nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 wel expliciet vermeld.

4.3 Relatie met vergunningverlening voor plannen

In alle landen spelen grenswaarden (ook die pas in de toekomst in werking treden), een zekere rol bij het verlenen van vergunningen voor plannen. Maar landen gaan hier wel verschillend mee om. Dit betreft de manier van hanteren van de grenswaarden (strikt of afwegend), en hiermee verbonden, de verplichting tot het doen van onderzoek naar effecten op luchtkwaliteit van voorgenomen plannen.

Manier van hanteren van grenswaarden: strikt of afwegend

In de meeste landen, met uitzondering van Nederland, Duitsland en Zweden, worden de grenswaarden niet strikt toegepast. Dat wil zeggen dat er bij het verlenen van toestemming voor plannen geen strakke grens wordt getrokken tussen plannen waarbij realisatie leidt tot net wel of net niet voldoen aan een (toekomstige) grenswaarde. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geldt bijvoorbeeld dat het voldoen aan de grenswaarde één van de belangen is die wordt meegewogen in het al dan niet verlenen van een vergunning, maar ondergeschikt kan worden gemaakt aan andere maatschappelijke belangen (‘afwegend’ gebruik). Hoewel in Duitsland de grenswaarden wel strikt worden gehanteerd, zijn de consequenties die voortvloeien uit dreigende overschrijding minder vergaand dan in Nederland (zie ook paragraaf 4.4).

Het strikte gebruik van de grenswaarden, zoals dat in Nederland en Duitsland het geval is, impliceert dat kennis beschikbaar is van de huidige en toekomstige luchtkwaliteit op landsdekkend niveau, en tegelijk met voldoende ruimtelijk detail. Pas dan kan vergunningverlening afhankelijk worden gemaakt van het al dan niet voldoen aan de grenswaarden. In som-

mige landen is de huidige of toekomstige luchtkwaliteit (nog) niet op een dergelijke manier in kaart gebracht (België, Frankrijk, Oostenrijk), en kunnen ook al om die reden de grenswaarden niet strikt worden toegepast. Het beleid in Nederland (en Duitsland) negeert overigens de onzekerheden in de huidige en toekomstige luchtkwaliteit. De onzekerheden (1σ) in de huidige achtergrondconcentraties worden geschat op circa 12% (regionaal) – 15% (stedelijk) voor NO_2 en 20% voor PM_{10} (zowel regionaal als stedelijk). Bij berekeningen voor concentraties in de toekomst zijn de onzekerheden nog groter.

Bij welke plantypen wordt getoetst?

Bij welk plantype onderzoek naar de effecten op de luchtkwaliteit wordt gedaan verschilt per land. In alle landen geldt deze toetsplicht voor plannen met potentieel ingrijpende milieueffecten, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening bij installaties die onder de Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) (EU, 1996b) of Milieueffect rapportage (MER) (EU, 1985b) richtlijnen vallen, hoewel ook de definitie van MER-plichtige projecten per land verschilt (EC, 2003). Bij aanleg van wegen of activiteiten die maar in geringe mate de luchtkwaliteit beïnvloeden, is effectonderzoek in een aantal landen niet altijd verplicht. In tegenstelling tot Nederland is het in geen van de andere onderzochte landen² verplicht rekening te houden met de grenswaarden bij plannen die leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit en desondanks toch tot voortduren van een situatie waarin de grenswaarde wordt overschreden, of die alleen leiden tot een verandering van de blootstelling, zoals inbreiding en herstructurering. Nederland kent daarmee een hoge mate van integratie tussen luchtkwaliteitsbeleid en ruimtelijkeordeningsbeleid.

Toegang tot de rechter en bewijslast

Het is opvallend dat, daar waar Nederland al een uitgebreide jurisprudentie heeft op het gebied van het voldoen aan grenswaarden in relatie tot vergunningverlening (ruim 40 ABRS uitspraken, zie paragraaf 3.2), dit in andere landen (veel) beperkter is (Duitsland, Oostenrijk; ieder één uitspraak van het hoogste rechtsorgaan) of geheel ontbreekt (België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden). Dit komt deels voort uit de manier van hanteren van de grenswaarden inclusief de mate van integratie tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid. Maar waarschijnlijk heeft het ook te maken met de bereidheid en mogelijkheden voor het publiek om bezwaar te maken tegen plannen. Dit is echter niet specifiek onderzocht. Uit een onderzoek van de Europese Commissie blijkt dat bij MER-plichtige projecten zowel de mate van inspraak van het publiek, als ook het publiek dat in aanmerking komt om bezwaar te maken, in de lidstaten varieert (EC, 2003).

Daarnaast geldt dat in Nederland de *aanvrager* van een vergunning moet aantonen hoe aan de grenswaarden wordt voldaan, of hoe het past binnen het beleid om de kans op overschrijding van de grenswaarden terug te dringen. In andere landen lijkt dit vaak niet het geval (met uitzondering van grote projecten, zie hierboven) en moet degene die *bezwaar* maakt tegen een aanvraag aantonen dat realisatie van het plan zal leiden tot overschrijding van grenswaarden. In landen waar de bewijslast ligt bij de bezwaarmaker zullen de kosten van onderzoek daarmee voor rekening komen van de partij die bewaar aantekent tegen het plan. Wellicht vormt dit een praktische barrière om beroep aan te tekenen.

Nu de grenswaarden voor fijn stof per 2005 van kracht zijn geworden, is wel te verwachten dat er meer rechtszaken volgen, ook in andere EU-landen. Deze zullen echter deels anders van aard zijn, niet alleen gericht op vergunningverlening, maar ook gericht tegen lokale auto-

² Met uitzondering van mogelijk Zweden, waar men aangeeft dat het beleid op dit punt onduidelijk is.

riteiten omdat luchtkwaliteitsnormen overschreden zijn. Dit type rechtszaken zijn reeds aangekondigd in Nederland, Duitsland en Italië.

4.4 Overzicht per land

Hieronder wordt per land meer specifieke informatie gegeven over de doorwerking van de grenswaarden op de ruimtelijke ordening. De informatie voor België, Duitsland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk is grotendeels afkomstig uit Backes en van Nieuwerburgh (2005), en is hier alleen kort gepresenteerd.

België – Vlaanderen

In Vlaanderen wordt rekening gehouden met de grenswaarden bij vergunningverlening voor grote installaties, met name die onder de Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) of Milieueffect rapportage (MER) richtlijnen vallen, maar tot nu toe heeft dat nog niet tot een weigering, wel in een aantal gevallen tot beperking van de vergunning geleid. In de regel wordt bij plannen voor wegen, installaties, woningbouw, etc. niet getoetst op overschrijding van toekomstige grenswaarden. Situaties waarin duidelijk is aangetoond dat een plan zal leiden tot overschrijding van toekomstige grenswaarden hebben zich in de praktijk nog niet vaak voorgedaan. Ook de aanleg of uitbreiding van wegen is nog niet tegengehouden vanwege dreigende overschrijding van toekomstige grenswaarden. In de toekomst kan/zal het berekenen van effecten wel gebeuren voor installaties die onder de IPPC of MER richtlijnen vallen. De Vlaamse Milieumaatschappij verwacht overigens alleen problemen met het voldoen aan de grenswaarde voor PM₁₀, niet voor NO₂, omdat er geen overschrijdingen van de plandrempel van NO₂ zijn gemeten, en ook geen NO₂-knelpunten zijn gemodelleerd. Men geeft aan dat dat inzicht kan veranderen wanneer tot op straatniveau wordt gemodelleerd.

Duitsland

Bij vergunningverlening voor inrichtingen moeten in Duitsland de toekomstige grenswaarden in acht worden genomen. Een vergunning wordt echter niet geweigerd als de inrichting op het moment dat de grenswaarden gaan gelden, minder dan 3% bijdraagt aan verhoging van de jaargemiddelde concentratie, en er maatregelen genomen worden die *verder gaan* dan toepassen van 'best beschikbare technieken'. Onder best beschikbare technieken wordt verstaan technieken die de minste milieudruk veroorzaken en economisch en technisch haalbaar zijn. Het bovenstaande geldt voor situaties waar naar verwachting niet aan de grenswaarden voldaan zal worden. Bij andere vergunningen (zoals wegeaanleg) moet het plan het halen van de grenswaarden niet op voorhand onmogelijk maken, maar bestaat echter geen verplichting om dit expliciet aan te tonen (dit in tegenstelling tot de Nederlandse praktijk). In een zaak van 26 mei 2004 (verbreding van een toevoerweg naar een snelweg bij Dresden), heeft de BVerwG, het hoogste gerechtshof in dergelijke zaken, bepaald dat de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de grenswaarden niet ligt bij de indiener van het plan, maar bij de overheidsinstanties die belast zijn met het opstellen van luchtkwaliteitsplannen (BVerwG, 2004). Na inwerkingtreding van de grenswaarde voor PM₁₀ per 2005 is de situatie in Duitsland echter drastisch gewijzigd. In talrijke steden worden op bepaalde plaatsen overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof gemeten. In enkele steden waar in maart 2005 al een groot deel van de 35 toegestane overschrijdingen was opgebruikt, worden vergaande maatregelen overwogen en deels al toegepast om alsnog te voldoen aan de grenswaarden, waaronder een verbod van vrachtwagenverkeer of een verbod van diesel-personenauto's zonder roetfilter in sommige straten.

Frankrijk

In Frankrijk wordt bij het verlenen van vergunningen de grenswaarden niet strikt, maar in afwegende zin toegepast. Het voldoen aan de grenswaarden is daarmee een van de criteria die een rol spelen bij het verlenen van een vergunning, maar ook andere belangen kunnen hierin worden meegewogen. Er is geen effectstudie verplicht voor activiteiten die slechts in geringe mate bijdragen aan verslechtering of geen effect hebben op de luchtkwaliteit (zoals bijvoorbeeld woningbouw), of die een verbetering van de luchtkwaliteit bewerkstelligen en desondanks toch niet leiden tot het voldoen aan de grenswaarde. Ook als niet wordt voldaan aan een grenswaarde zoals bijvoorbeeld fijn stof, wordt bij een vergunningverlening niet meer geëist dan toepassing van best beschikbare technieken.

Oostenrijk

Lokale en regionale bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen voor installaties. In het algemeen wordt het voldoen aan de grenswaarden afgewogen tegen andere maatschappelijke belangen, en worden ze dus niet strikt gehanteerd. Wel geldt dat wanneer duidelijk is dat in de toekomst de grenswaarden niet gehaald zullen worden en het plan een belangrijke bijdrage levert aan de overschrijding van de grenswaarde, is dit een reden is om een plan af te wijzen. Dit is in de praktijk één keer voorgekomen, in een uitspraak waar de Umweltsenat, het hoogste gerechtshof voor dergelijke zaken, een reeds afgegeven vergunning door een regionale overheid (Landesregierung Steiermarken) heeft vernietigd op grond van, onder andere, overschrijding van luchtkwaliteitsgrenswaarden (Umweltsenat, 2004). Het betrof een plan – ter waarde van vele honderden miljoenen euro's – om een groot motorsport complex uit te breiden, in een gebied met een hoge fijn stof concentraties. In de motivering van het besluit wordt onder andere gesteld dat de voorgenomen activiteit meer dan 3% (met verwijzing naar Duitse recht), en dus significant, bijdraagt aan de maximaal toegestane concentratie PM₁₀ en NO₂ ter plaatse, en om die reden niet door kan gaan. Overigens speelde geluidshinder ook een rol in de motivering. Een ander geval betreft het bouwen van een elektriciteitscentrale, die gestookt zou worden op biomassa. Ook dit project is niet doorgegaan vanwege overschrijding van de fijn stof grenswaarden na realisatie van het project. In dit geval heeft het bedrijf overigens om die reden zelf afgezien van realisatie van het project, en niet pas na uitspraak door een gerechtshof.

Verenigd Koninkrijk

De verantwoordelijkheid om te voldoen aan de grenswaarden ligt op ministerieel niveau. Wanneer het risico bestaat dat in een bepaald gebied niet op tijd aan de grenswaarden wordt voldaan, zijn lokale autoriteiten verplicht een 'Air Quality Management Area' (AQMA) in te stellen, en een actieplan op te stellen. Inmiddels heeft meer dan 30% van de lokale autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk zo'n AQMA ingesteld (Woodfield, 2005). Soms beslaat zo'n AQMA een gehele (deel)gemeente, soms is het beperkt tot een enkel deel van een straat. Het voldoen aan de grenswaarden speelt, zeker in AQMA's, een belangrijke rol bij de afweging over ruimtelijke ontwikkelingen. De rijksoverheid heeft bijvoorbeeld in een strategiestuk over de toekomst van vliegverkeer in het Verenigd Koninkrijk aangegeven dat uitbreiding van Heathrow met een 3^e landingsbaan niet gewenst is op korte termijn, vanwege problemen met het voldoen aan EU-grenswaarden in het betreffende AQMA (DfT, 2003). Ook is een enkele keer een vergunning voor woningbouw vlak naast een drukke (snel)weg niet afgegeven door de lokale autoriteiten vanwege te slechte luchtkwaliteit (AQMA, 2005). Echter, de grenswaarden worden niet strikt gebruikt, ook niet in een AQMA. Bijvoorbeeld, het ontwikkelen van een woonwijk inclusief aanleg van wegen, wat zal leiden tot verhoging van NO₂ en PM₁₀ emissies, is als zodanig niet onwettig, ook al is er een risico dat niet tijdig aan de grenswaarden wordt voldaan. In de wetgeving wordt geen absolute verplichting opgelegd aan lokale en regionale bestuursorganen om te voldoen aan de grenswaarden. Daarom wordt bij

vergunningverlening ook niet noodzakelijkerwijs gevraagd om aan te tonen dat aan de grenswaarden wordt voldaan. Er zijn geen gevallen bekend van gerechtelijke uitspraken waar het niet voldoen aan (toekomstige) grenswaarden een reden is geweest om een voorgenomen activiteit te weigeren.

Zweden

In Zweden zijn lokale bestuursorganen in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de lokale ruimtelijke ordening. Aanleg van hoofdverkeerswegen en spoorlijnen vallen onder regionale of landelijke bestuursorganen. Alleen bij gedetailleerde ruimtelijke ordeningsplannen die significante gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit is het verplicht om een kwantitatieve beoordeling te maken van de gevolgen. Bij wet is vastgelegd dat bestuursorganen geen plannen mogen ontwikkelen die zouden leiden tot een overschrijding van een huidige of toekomstige grenswaarde. Maar de betreffende wettelijke bepalingen zijn tamelijk algemeen geformuleerd en daardoor moeilijk exact te interpreteren in alle gevallen. Een 'regionale raad', die de lokale bestuursorganen controleert, heeft de plicht in te grijpen als er zo'n plan toch zou worden vergund. In de praktijk heeft zo'n regionale raad enkele keren gearzeld om een afgegeven vergunning te vernietigen, maar dit is nog niet gebeurd omdat niet duidelijk was of de grenswaarden wel of niet overschreden zouden worden. Wel zijn plannen aangepast om te voldoen aan de grenswaarden.

5. Beleidsontwikkelingen in de EU en Nederland

In dit hoofdstuk worden enkele recente beleidsontwikkelingen geschetst in de EU en in Nederland. Omdat het nog lopende beleidsprocessen betreft, willen we benadrukken dat het uiteindelijk vastgestelde beleid van de nu levende ideeën of concept regelgeving substantieel kan verschillen.

5.1 Beleidsontwikkelingen in de EU

In het kader van het EU-programma 'Clean Air For Europe' (CAFE) wordt een nieuwe EU-strategie voorbereid voor bestrijding van luchtverontreiniging. Deze strategie zal in de loop van 2005 gereed komen. In diverse recente discussiestukken worden de contouren geschetst van het nieuwe EU-luchtkwaliteitsbeleid (EC, 2005b en c). Enkele relevante punten daaruit zijn hieronder geschetst:

- Toekomstige EU-regelgeving zou duidelijker moeten specificeren waar de grens- en streefwaarden van toepassing zijn (EC, 2005b). In tegenstelling tot een eerdere aanbeveling om de grenswaarden voor de bescherming van de volksgezondheid alleen van toepassing te verklaren op gevoelige bestemmingen (CAFE Working Group on Implementation, 2004), wordt in recente discussiestukken gesteld dat de grenswaarden overal in lidstaten van toepassing zijn (EC, 2005c). Daar wordt gesteld dat de bepalingen uit de 1^e dochterrichtlijn met betrekking tot monitoring en beoordeling van de luchtkwaliteit daar niets aan af doen, maar alleen dienen om op een praktisch haalbare manier aan te tonen of aan de grenswaarden wordt voldaan.
- Er is geen intentie om de huidige grenswaarden te veranderen, noch wat betreft numerieke waarde als uiterste datum waarop grenswaarden van kracht worden. Echter, het zou mogelijk moeten zijn om natuurlijke bijdragen aan de concentratie buiten beschouwing te laten. Wanneer de bijdrage van zeezoutaërosol buiten beschouwing wordt gelaten, scheelt dit in Nederland voor de *jaargemiddelde* concentraties circa $7 \mu\text{g}/\text{m}^3$ langs de kust tot $3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ langs de oostgrens. Het aantal dagen waarop de dagnorm van $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ wordt overschreden zou dan met circa 6 dagen per jaar afnemen gemiddeld over Nederland (MNP, 2005). Daarnaast zou, onder voorwaarden zoals volledige implementatie van alle relevante EU-regelgeving en indien alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen zijn genomen om te voldoen aan de grenswaarden, derogatie kunnen worden verleend voor de uiterste datum waaraan aan de grenswaarde moet zijn voldaan.
- Een nieuwe grenswaarde voor de $\text{PM}_{2,5}$ concentratie is in discussie. Die zou kunnen ingaan per 2015 of 2020. Dit zou gepaard gaan met een juridisch bindende verplichting om algehele blootstelling van de bevolking aan $\text{PM}_{2,5}$ te verminderen.

Interessant is overigens dat ten tijde van het opstellen van de 1^e dochterrichtlijn het onbekend was of de grenswaarden voor PM_{10} in de gestelde termijn haalbaar zouden blijken te zijn in Nederland. Daarom is, mede op aandringen van Nederland, in de richtlijn een artikel opgenomen om de grenswaarden te herzien in 2003, dus vóór het van kracht worden daarvan. De revisie van de 1^e dochterrichtlijn is echter vertraagd, en valt nu samen met het CAFE-proces. Daardoor is de volgorde (revisie / van kracht worden) nu omgedraaid ten opzichte van de aanvankelijke planning.

5.2 Beleidsontwikkelingen in Nederland

Ministeriële regeling luchtkwaliteit en voorlichting door de Raad van State

De vernietiging van vele besluiten voor diverse soorten activiteiten (aanleg en verbreding van wegen, bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen, vergunningen voor inrichtingen) heeft in Nederland voor de nodige onrust gezorgd. In het najaar 2004 heeft het kabinet daarom besloten om, vooruitlopend op de door de Tweede Kamer geëiste formeel wettelijke regeling ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit, zo snel mogelijk het Besluit luchtkwaliteit in te trekken en te vervangen door een (tijdelijke) ministeriële regeling. Hoewel dat niet verplicht was, heeft de Staatssecretaris van VROM de Raad van State met zijn brief van 11 maart 2005 gevraagd om zijn mening te geven over een conceptversie van deze ministeriële regeling. De ministeriële regeling beoogde enkele belangrijke inhoudelijke wijzigingen te bewerkstelligen. Ten eerste zou een beoordeling van de luchtkwaliteit alleen nog maar plaatsvinden waar de bevolking gedurende een, in relatie tot de grenswaarde, 'significante middelingstijd' kan worden blootgesteld aan de buitenlucht. Ten tweede zouden decentrale overheden de grenswaarden voor fijn stof vooralsnog niet in acht hoeven te nemen, maar slechts het redelijkerwijs mogelijke moeten doen om zoveel mogelijk daaraan te voldoen. Omdat het niet haalbaar is overal aan deze grenswaarden te voldoen zouden de grenswaarden door decentrale overheden slechts als inspanningsverplichting en niet als resultaatsverplichting moeten worden gehanteerd. Ten derde zou bij de berekening van de luchtkwaliteit voor fijn stof de bijdrage van natuurlijke bronnen (zoals zeezout) buiten beschouwing kunnen blijven.

De Raad van State heeft op 30 maart 2005 in de vorm van een 'voorlichting' zijn opvatting over de beoogde ministeriële regeling kenbaar gemaakt (Raad van State, 2005). Op twee punten laat de Raad wat ruimte voor soepelere interpretatie van de EU-richtlijnen dan het huidige Besluit luchtkwaliteit. Ten eerste acht de Raad aftrek van natuurlijke stoffen bij de berekening van de luchtkwaliteit onder omstandigheden mogelijk, mits het om voor de menselijke gezondheid niet schadelijke stoffen gaat. Wel tekent de Raad daarbij aan dit een onderwerp is dat aan de orde zou moeten worden gesteld bij herziening van de EU-richtlijnen. Ten tweede heeft de Raad geen bezwaar tegen bouwen in herstructureringsgebieden, mits daar maar tijdig aan de grenswaarden wordt voldaan. Met betrekking tot de andere beoogde wezenlijke wijzigingen is de Raad van State het met de conceptregeling oneens. Volgens de Raad moet uit de richtlijnen worden afgeleid dat overal in de buitenlucht, en niet alleen op plaatsen waar mensen significant kunnen worden blootgesteld, moet worden voldaan aan de grenswaarden. Ook wijst de Raad het gebruik van grenswaarden voor PM₁₀ als inspanningsverplichtingen in plaats van resultaatsverplichtingen voor lagere overheden van de hand. Tenslotte is de Raad van mening dat een ministeriële regeling niet op zijn plaats is, maar het een en ander per algemene maatregel van bestuur moet worden geregeld (net als het Besluit luchtkwaliteit).

Ontwerp-Besluit luchtkwaliteit 2005

De Staatssecretaris heeft uit het negatieve advies van de Raad van State consequenties getrokken en per brief (5 april 2005) de Tweede Kamer meegedeeld af te zien van de vaststelling van de beoogde ministeriële regeling. Vanwege de urgentie van de problematiek heeft de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer meegedeeld zo spoedig mogelijk te komen met een wijziging van het Besluit luchtkwaliteit (20 april 2005). In zijn brief van 2 mei 2005 zegt de Staatssecretaris bovendien toe dat er direct na het zomerreces een wetsvoorstel luchtkwaliteit in de Ministerraad zal worden ingebracht om zo snel mogelijk tot een formeel wettelijke regeling te komen. Inmiddels is er een ontwerp-Besluit luchtkwaliteit 2005 gepubliceerd (Staatscourant, 2005), met het oog op het benutten van de ruimte die de Raad van State heeft geboden in de 'voorlichting'.

In dit ontwerp-Besluit luchtkwaliteit wordt, in navolging van de Raad van State, vastgehouden aan geldigheid van de grenswaarden ter bescherming van de gezondheid overal in Nederland, dus ook op plaatsen waar mensen niet significant blootgesteld worden, en aan de strikte toepassing van de grenswaarden (niet afweegbaar tegen andere belangen). Dit is dus in tegenstelling met het eerder ingenomen standpunt van gevoelige bestemmingen, zoals verwoord in de brief van de Staatssecretaris in zijn brief van 30-9-2004 aan de colleges van B&W en GS. Op dit punt heeft de Staatssecretaris daarom deze brief ingetrokken (per brief van 19 april 2005). Het doel van de grenswaarden wordt in het ontwerp-Besluit nu wel expliciet genoemd.

Aansluitend bij de voorlichting van de Raad van State mag volgens het ontwerp-Besluit het niet-schadelijke deel dat van natuurlijke oorsprong is, buiten beschouwing worden gelaten. In een nog op te stellen Meetregeling 2005 zal worden vastgelegd hoe de splitsing moet worden gemaakt tussen de natuurlijke en antropogene fractie.

Het ontwerp-Besluit regelt ook het 'saldereen' bij saneringssituaties, dat wil zeggen, situaties waar niet wordt voldaan aan de grenswaarden op het moment waarop een plan wordt uitgevoerd. Bij saneringssituaties mogen overheden plannen uitvoeren waarbij de luchtkwaliteit per saldo verbetert of tenminste gelijk blijft. Verder is in saneringssituaties een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit acceptabel als gevolg van een plan, mits dat plan per saldo leidt tot een verbetering van de luchtkwaliteit. Het bovengenoemde is alleen toegestaan als ook tegelijkertijd het aantal blootgestelden aanzienlijk afneemt als gevolg van het plan. Een voorbeeld is het aanleggen van een ringweg waardoor ter plaatse van de ringweg verslechtering optreedt, maar in het centrum een sterke verbetering. Overigens blijft nog wel de verplichting bestaan om zo snel mogelijk de overschrijdingssituatie te beëindigen.

Van belang is verder dat in het ontwerp-Besluit het 'stand-still'-beginsel van de Wet Milieubeheer (Artikel 5.3, lid 3) niet van toepassing verklaard voor de luchtkwaliteitsgrenswaarden. Dat betekent dat als op een plaats al aan een grenswaarde wordt voldaan vóór die van kracht wordt, dat daar de luchtkwaliteit voor de betreffende stof verder achteruit mag gaan als gevolg van een nieuwe activiteit, zolang dit maar niet leidt tot overschrijding van de grenswaarde op de datum dat die van kracht wordt.

Voorts moet volgens het ontwerp-Besluit de grenswaarden niet alleen in acht worden genomen bij uitoefening van bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben maar ook bij bevoegdheden die 'gevolgen kunnen hebben voor de blootstelling van mensen, ecosystemen of vegetatie aan luchtverontreiniging'. Hiermee wordt de reeds bestaande praktijk in Nederland expliciet vastgelegd, zie ook paragraaf 3.3.

Qua wetgeving is het beleid dus nog volop in ontwikkeling, zowel in de EU als in Nederland. Hoewel de CAFE-strategie deze zomer gereed zal komen, zal nieuwe daarop gebaseerde EU-wetgeving nog enige tijd op zich laten wachten, en blijven tot die tijd de kader- en dochterrichtlijnen van kracht. Wel geeft het Besluit luchtkwaliteit 2005, wanneer het van kracht is, meer ruimte voor het toelaten van ruimtelijke ordeningsplannen dan het huidige Besluit luchtkwaliteit uit 2001.

Aanvullende maatregelen

Naast het wetgevende traject zijn ook nieuwe maatregelen toegezegd door het kabinet, in aanvulling op de maatregelen uit de beleidsnota verkeersemissies (VROM, 2004). Uit een recente doorrekening van het Milieu- en Natuurplanbureau komt naar voren dat deze aanvullende maatregelen van het kabinet leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit, maar niet tot het oplossen van alle knelpunten (MNP, 2005). De problemen voor fijn stof zijn groot-

schalig en het is voor Nederland alleen vrijwel onmogelijk om aan de grenswaarden te voldoen. Een Europese aanpak en aanpassing van de huidige EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn hiervoor noodzakelijk. De problemen voor stikstofdioxide zijn meer beïnvloedbaar met nationaal en lokaal beleid. Het aantal knelpunten kan verder worden gereduceerd, maar de huidige voorstellen zijn nog onvoldoende om de knelpunten in 2010, 2015, en 2020 op te lossen. Ook met 5 jaar uitstel voor het voldoen aan de norm voor stikstofdioxide, zoals Nederland binnen de EU bepleit, zou Nederland dus nog extra maatregelen moeten treffen om aan de grenswaarden te voldoen. Mogelijk dat met aanvullend lokaal beleid (zoals het kabinet ook voorstelt) de knelpunten verder beperkt kunnen worden (MNP, 2005).

6. Conclusies

Op grond van het Besluit luchtkwaliteit uit 2001 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) de afgelopen jaren de uitvoering van diverse plannen vertraagd of stopgezet. Het betreft plannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés. De Nederlandse jurisprudentie op dit gebied omvat vanaf de eerste uitspraak in november 2002 tot medio februari 2005 ruim 40 uitspraken. In circa éénderde van deze uitspraken is een plan vernietigd op basis van het Besluit luchtkwaliteit. De uitspraken van de ABRS maken duidelijk dat er in ontwikkelingsplannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés een zeer zorgvuldige analyse moet worden gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. De volgende redenen komen regelmatig voor in uitspraken van de ABRS waarmee besluiten zijn vernietigd op grond van het Besluit luchtkwaliteit:

- Het plan geeft onvoldoende onderbouwing hoe aan de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan. In sommige plannen wordt bijvoorbeeld niet getoetst aan alle relevante grenswaarden, of wordt alleen aangetoond dat op woonbestemmingen aan de grenswaarden wordt voldaan en niet daarbuiten.
- Het plan toont onvoldoende aan hoe de voorgenomen activiteit past in het bredere plan van de overheid om luchtverontreiniging terug te dringen overeenkomstig de eisen van het Besluit luchtkwaliteit.

Er is onderzocht of vergelijkbare problematiek zich voordoet in andere EU-landen. Het blijkt dat er buiten Nederland tot op heden weinig jurisprudentie is met betrekking tot vergunningverlening voor plannen in relatie tot het voldoen aan (toekomstige) grenswaarden. Naast Nederland is er alleen in Duitsland en Oostenrijk een enkele vergelijkbare rechtszaak geweest. In België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn er geheel geen vergelijkbare rechtszaken zijn geweest. Nu de grenswaarden voor fijn stof per 2005 van kracht zijn geworden, is wel te verwachten dat er meer rechtszaken volgen. Deze zullen echter deels anders van aard zijn, niet alleen gericht op vergunningverlening, maar ook gericht tegen lokale autoriteiten omdat luchtkwaliteitsnormen overschreden zijn.

Om te verklaren waarom er in andere landen geen of (veel) minder vergelijkbare rechtszaken zijn geweest, is eerst nagegaan of de grenswaarden in Nederland op grotere schaal worden overschreden dan in andere Europese landen. Dit blijkt op dit moment niet het geval. Wat betreft overschrijdingen van de grenswaarden voor NO₂, die per 2010 van kracht worden, blijkt dat Nederland een middenpositie inneemt binnen Europa. Overschrijdingen van de grenswaarde van fijn stof, die van kracht zijn per 2005, komen in Nederland, maar ook in andere EU-landen, op grote schaal voor.

Vervolgens is gekeken hoe in een aantal andere EU-landen (België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden) wordt omgegaan met de EU-regelgeving. Uit dit onderzoek komt naar voren dat Nederland de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen strikter heeft geïmplementeerd dan de meeste andere EU-landen. Dit betreft de volgende punten:

1. Nederland heeft een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat betekent dat veel plantypen worden onderworpen aan een toets op de grenswaarden. In andere landen is een dergelijke koppeling doorgaans veel minder ver doorgevoerd. In alle landen geldt een toetsplicht voor plannen met potentieel ingrijpende milieueffecten. Bij aanleg van wegen of activiteiten die maar in geringe mate de luchtkwaliteit beïnvloeden, is effectonderzoek in een aantal landen niet altijd

verplicht. In tegenstelling tot Nederland is het in geen van de onderzochte landen³ verplicht rekening te houden met de grenswaarden bij plannen die leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit en desondanks toch tot voortduren van een situatie waarin de grenswaarde wordt overschreden, of die alleen leiden tot een verandering van de blootstelling, zoals inbreiding en herstructurering.

2. In Nederland wordt bij vergunningverlening een scherpe grens getrokken tussen plannen die leiden tot net wel of net niet voldoen aan de grenswaarden. In sommige andere landen is dat niet het geval. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geldt bijvoorbeeld dat het voldoen aan een (toekomstige) grenswaarde een van de belangen is die wordt meegewogen in het al dan niet verlenen van een vergunning, maar ondergeschikt kan worden gemaakt aan andere maatschappelijke belangen. Hoewel in Duitsland de grenswaarden wel strikt worden gehanteerd, zijn de consequenties die voortvloeien uit dreigende overschrijding tot nu toe minder vergaand dan in Nederland. Zo wordt in Duitsland een vergunning voor een inrichting niet geweigerd als de inrichting op het moment dat de grenswaarden gaan gelden, minder dan 3% bijdraagt aan verhoging van de jaargemiddelde concentratie, en er maatregelen genomen worden die verder gaan zogenaamde 'best beschikbare technieken'. Bij andere vergunningen (zoals wegeaanleg) moet het plan het halen van de grenswaarden niet op voorhand onmogelijk maken.
3. In Nederland gelden de grenswaarden overal op het grondgebied, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling plaats vindt. In alle onderzochte EU-landen zijn de grenswaarden in principe ook overal op het grondgebied van toepassing, maar in tenminste Duitsland en Oostenrijk is de wet zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen kunnen worden blootgesteld.
4. Het vaststellen van de luchtkwaliteit gebeurt in Nederland met een hoge mate van detail door naast de voorgeschreven metingen ook ruimtelijk gedetailleerde modelberekeningen te gebruiken. Dit leidt tot het constateren van relatief veel knelpunten langs wegen in vooral stedelijk gebied. Een beperkt aantal EU-landen gebruikt ook modellen met hoog ruimtelijk detail, maar veel landen gebruiken alleen metingen.

Het is dus duidelijk dat, hoewel overschrijdingen van grenswaarden voorkomen in de meeste lidstaten en hoewel lidstaten hun nationale wetgeving baseren op dezelfde EU-richtlijnen, er aanzienlijke verschillen bestaan in de rol die de grenswaarden spelen in het verlenen van vergunningen voor plannen, waaronder die voor ruimtelijke ontwikkeling.

³ Met uitzondering van mogelijk Zweden, waar men aangeeft dat het beleid op dit punt onduidelijk is.

Literatuur

- AEA Technology, 2004. Service Contract on the preparation of the review of Directive 1999/30/EC regarding the use of modeling for air quality assessment, A report produced for DG Environment, European Commission, June 2004.
- Airbase 2005. Luchtkwaliteitsgegevens uit Airbase zijn beschikbaar via <http://bettie.rivm.nl/etc-acc/appletstart.html>; website benaderd februari 2005.
- Air Quality Management Support Center (AQM), University of the West of England, 2005. Voorbeelden van hoe EU-luchtkwaliteitsregelgeving doorwerkt op ruimtelijke ordening zijn te vinden op <http://www.uwe.ac.uk/aqm/review/links.html> (planning / examples of case law); website benaderd april 2005.
- Backes, Ch.W. en T. van Nieuwerburgh, 2005. Transformatie van richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en –regio’s en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht.
- Backes, 2005. Onderzoek internationale vergelijking implementatie EU-richtlijn luchtkwaliteit, Eerste tranche, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht.
- Bakker, M.G., 2004. Quick scan luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening in Europa, InfoMil, Den Haag.
- BVerwG (Bundesverwaltungsgericht), 2004. Uitspraak in zaak tegen verbreding toeweg (B-170) naar de snelweg A 17 bij Dresden, BVerwG 9 A 6.03, 26-5-2004.
- Buijsman, E. en de F.A.A.M. Leeuw, 2004. PM₁₀ measurement results and correction factors in Airbase, ETC/ACC Technical Paper 2004/4, November 2004.
- CAFE Working Group on Implementation, 2004. Recommendations on the review of Council Directive 1999/30/EC, 43pp.
- CAFE Working Group on Particulate Matter, 2004. Second position on particulate matter. Final Draft.
- Europese Commissie (EC), 2003. Verslag van de commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en de doeltreffendheid van de m.e.r.- richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG), Brussel.
- European Commission (EC), 2005a. Commission staff working document, SEC(2004)m 1713.
- European Commission (EC), 2005b. Non-paper- Thematic strategy on air pollution – Main elements, 12pp.
- European Commission (EC), 2005c. Non-paper- Revision of air quality legislation – Main elements, 3pp.
- Department for Transport, The future of air transport - White Paper, December 2003, London.
- EC Working Group on Particulate Matter, 2002. A report on guidance to member states on PM₁₀ monitoring and intercomparisons with the reference method, final draft, 22 January 2002.
- EEA, 2003a. Air pollution by ozone in Europe in summer 2003. Topic report 3/2003, EEA, Copenhagen.
- EEA, 2003b. Air Pollution in Europe 1990-2000, Topic Report 4/2003, ISBN 92-9167-635-7, EEA, Copenhagen.
- EU, 1985a. Richtlijn 85/203/EEG van de Raad van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide. PbEG L 87 van 27-3-1985.

- EU, 1985b. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (m.e.r.-richtlijn) - PbEG L 175 van 5-7-1985, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG van de Raad - PbEG L 73 van 14-3-1997.
- EU, 1996a. Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. PbEG L 296 van 21-11-1996.
- EU, 1996b. Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. PbEG L 257 van 10-10-1996.
- EU, 1999. Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in lucht. PbEG L 163/41 van 29-6-1999.
- EU, 2000. Richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in lucht. PbEG L 313/12 van 13-12-2000.
- EU, 2001. Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen. PbEG L309/22 van 27-11-2001.
- EU, 2002. Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht. PbEG L67/14 van 9-3-2002.
- EU, 2004. Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht. PbEG L23/3 van 26-1-2005.
- Environment Daily, 2005. German capital facing particulates lawsuit. Environment daily 2005, nr. 1831, 1-3-2005.
- Milieu en Natuur Planbureau, 2005. Effecten van aanvullende maatregelen op knelpunten voor luchtkwaliteit. Briefrapport, Bilthoven, april 2005. Zie <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Effectenaanvullendemaatregelen.pdf>
- Raad van State, 2005. De 'voorlichting' over de concept regeling luchtkwaliteit is te vinden op de site van de Raad van State, www.raadvanstate.nl.
- Staatsblad, 1987. Besluit van 23 januari 1987, houdende regels als bedoeld in artikel 2 van de Wet inzake de luchtverontreiniging; Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide. Staatsblad 1987 nr. 33.
- Staatsblad, 2001. Besluit van 11 juni 2001, houdende uitvoering van richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163) en richtlijn 96/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296) (Besluit Luchtkwaliteit). Staatsblad (2001) nr. 269.
- Staatscourant, 2005. Ontwerp-Besluit luchtkwaliteit 2005, Staatscourant 4-5-2005, nr. 86.
- Umweltsenat, 2004. Uitspraak in zaak tegen uitbreiding van een Motorsportcentrum bij de A1-Ring in Spielberg, US 5B/2004/11-18, 3-12-2004.
- Van der Meulen A., B.G. van Elzakker, D. Mark en K.H. Zierock, 1991. Improvement in the design and operation of a sampler for the measurement of suspended particulate matter in the ambient atmosphere (phase II), RIVM rapport 222403001, 38 pp.
- Van Putten, E.M., H.J.Th. Bloemen, A. van der Meulen, 2002. Betrouwbaarheid van PM₁₀-metingen in Nederland: een samenvattend overzicht, RIVM rapport 650010026.
- VNG, 2005. Zie www.vng.nl. Website benaderd juni 2005.
- VROM, 2004. Beleidsnota verkeersemissies, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Woodfield, N., 2005. Conflict in scientific decision-making: meteorological data sets and their implication for air quality hot spot identification, in: Proceedings of the 5th urban air quality conference, Valencia, 28-30 march 2005, on CDROM.

Bijlage 1: Overzicht uitspraken Raad van State

Chronologisch overzicht uitspraken Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarbij het Besluit luchtkwaliteit (Staatsblad, 2001) een rol heeft gespeeld, tot medio februari 2005.

| | LJ nummer | datum uitspraak | activiteit | soort activiteit | beroep gegrond op basis van BLK |
|----|------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| 1 | AE9877 | 6-11-02 | composteerbedrijf Markelo | inrichting | nee |
| 2 | AF1722 | 11-12-02 | crematorium Ede | inrichting | nee |
| 3 | AF8023 | 29-4-03 | kantoor +lab voor waterbeheer/riolering, Amsterdam | inrichting | nee |
| 4 | AH8624 | 25-6-03 | verandering Eemscentrale | inrichting | nee |
| 5 | AI0528 | 22-7-03 | bestemmingsplan technologiecentrum Watergraafsmeer | bestemmingsplan | nee |
| 6 | AI0175 | 23-7-03 | bestemmingsplan 'Wooneilanden Houthavens' | bestemmingsplan | nee |
| 7 | AI1042 | 13-8-03 | uitwerkingsplan 'Look-west', Schipluiden | bestemmingsplan | nee |
| 8 | AJ3277 | 10-9-03 | revisie asfaltfabriek/puinbreker Nijmegen | inrichting | nee |
| 9 | AL3341 | 1-10-03 | oprichting betonspecie fabriek en –handel, Amsterdam | inrichting | nee |
| 10 | AL7623 | 8-10-03 | bestemmingsplan 'N201-zone', Aalsmeer: verlegging N201 en realisatie bedrijventerrein. | wegtracé | nee |
| 11 | AN7847 | 12-11-03 | revisie overslagbedrijf Rotterdam | inrichting | nee |
| 12 | AN7850 | 12-11-03 | verandering overslagbedrijf, Rotterdam | inrichting | nee |
| 13 | AN9714 | 10-12-03 | verandering overslagbedrijf, Rotterdam | inrichting | nee |
| 14 | AO0324 | 17-12-03 | nieuwe vergunning voor puinbreker, Zwijndrecht | inrichting | ja |
| 15 | AO0357 | 17-12-03 | bestemmingsplan Nijmegen, o.a. aansluiting busbaan en plaatsing stoplichten | bestemmingsplan | nee |
| 16 | AO0775 | 24-12-03 | bestemmingsplan Schipluiden | bestemmingsplan | nee |
| 17 | AO1624 | 14-1-04 | bestemmingsplan HI Ambacht | bestemmingsplan | nee |
| 18 | AO5659 | 17-3-04 | Verbreding A2/A67 Randweg Eindhoven tussen het knooppunt Batadorp en het knooppunt Leenderheide. | wegtracé | nee |
| 19 | AO6154 | 18-3-04 | bestemmingsplan bedrijvenpark Hendrik Ido Ambacht | bestemmingsplan | ja |

vervolg bijlage 1

| | LJ nummer | datum uitspraak | activiteit | soort activiteit | beroep gegrond op basis van BLK |
|----|------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| 20 | AO7900 | 21-4-04 | revisievergunning opslag bouwstoffen, breker en betonproductie, Zui- len, Utrecht | inrichting | Ja |
| 21 | AO8466 | 22-4-04 | aanleg ontsluitingsweg en verbreding bestaande weg naar aanleiding van bestemmingsplan Nieuwerkerk | wegtracé | nee |
| 22 | AO9224 | 12-5-04 | A1 Hoevelaken - Barneveld | wegtracé | ja |
| 23 | AP1677 | 11-6-04 | bestemmingsplan Stationseiland, Amsterdam | bestemmingsplan | ja |
| 24 | AP8259 | 1-7-04 | verandering op- en overslaginrichting Rotterdam | inrichting | nee |
| 25 | AP8083 | 2-7-04 | revisievergunning elektriciteitscentrale Buggenum | inrichting | nee |
| 26 | AQ3643 | 21-7-04 | bestemmingsplan 'Rijksweg 35-36', Almelo | wegtracé | nee |
| 27 | AQ8754 | 1-9-04 | vergunning voor een puinbreker, Noord-Brabant | inrichting | nee |
| 28 | AR2181 | 15-9-04 | spitsstrook A2 's-Hertogenbosch- Eindhoven, tussen knooppunt Vught op de A2 en knooppunt Ekersweijer op de A58 | wegtracé | ja |
| 29 | AR2528 | 22-9-04 | bestemmingsplan bedrijvenpark HI- Ambacht | bestemmingsplan | ja |
| 30 | AR5414 | 3-11-04 | bestemmingsplan "Oostvlietpolder", Leiden | bestemmingsplan | ja |
| 31 | AR5085 | 3-11-04 | Streekplan Gelderland 1996, partiële herziening inzake omlegging N831 Hedel (oostelijk deel) | bestemmingsplan | ja |
| 32 | AR5834 | 17-11-04 | bestemmingsplan 'N201', Amstelveen | wegtracé | ja |
| 33 | AR6726 | 22-11-04 | bestemmingsplan 'Gershwin', Amsterdam. Het plan voorziet in woonruimte en kantoorruimte | bestemmingsplan | ja |
| 34 | AR6751 | 1-12-04 | bestemmingsplan 'Hoofdweg/ontsluiting Nesselande', Nieuwerkerk aan den IJssel: aanleg van een ontsluitingsweg ten behoefte van de Rotterdamse wijk Nesselande en de hiertoe benodigde verbreding van de Hoofdweg in Nieuwerkerk aan den IJssel | wegtracé | ja |
| 35 | AR7964 | 16-12-04 | uitwerkingsplan 'Ongelijkvloerse kruisingen Middenweg/Rijksweg Noord Geleen en Middenweg/Westelijke Randweg', Sittard-Geleen | wegtracé | ja |
| 36 | AR8378 | 29-12-04 | Tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle: heeft betrekking op twee relatief kleine delen van een spoorlijn voor personen- en goederenvervoer tussen Lelystad en Zwolle | wegtracé | nee |

vervolg bijlage 1

| | LJ nummer | datum uitspraak | activiteit | soort activiteit | beroep gegrond op basis van BLK |
|----|------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------|
| 37 | AS3208 | 14-1-05 | oprichten en in werking hebben van een betonmortelcentrale, Wieringermeer | inrichting | nee |
| 38 | AS3199 | 19-1-05 | bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Kruisstraat II', 's-Hertogenbosch | bestemmingsplan | nee |
| 39 | AS3915 | 26-1-05 | PKB: Project Mainport-ontwikkeling Rotterdam | PKB | nee |
| 40 | AS3890 | 26-1-05 | Voetbalstadion bij Prins Clausplein, Den Haag | inrichting | ja |
| 41 | AS4717 | 2-2-05 | Op- en overslag bedrijf afvalstoffen, puinbreker, Lochem (Aalsvoort ong., industrieterrein Aalsvoort-West) | inrichting | nee |
| 42 | AS5492 | 9-2-05 | bestemmingsplan 'Stationseiland' Amsterdam | bestemmingsplan | ja |
| 43 | AS6214 | 16-2-05 | bestemmingsplan 'Rijksweg 73-Zuid (wegvak H)' | wegtracé | ja |
| 44 | AS6209 | 11-2-05 | revisie vee op-, overslag- en transportbedrijf | inrichting | nee |