

## **Fiche 1: Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad over luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking)

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

26 oktober 2022

*c) Nr. Commissiedocument*

COM(2022) 542

*d) EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A542%3AFIN>

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2022) 345, SWD(2022) 542, SWD(2022) 545, SEC(2022)542

*f) Behandelingstraject Raad*

Milieuraad

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

*h) Rechtsbasis*

Artikelen 191 en 192, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Op 26 oktober 2022 presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) meerdere voorstellen<sup>1</sup> in het kader van de *Green Deal* en het EU-actieplan "Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul"<sup>2</sup>), waaronder een voorstel over luchtkwaliteit. De Commissie stelt ten aanzien

---

<sup>1</sup> De Commissie publiceerde ook: COM (2022) 540 - Voorstel richtlijn oppervlakte- en grondwatervervuiling en COM(2022) 541 – Voorstel richtlijn stedelijk afvalwater. waarover een separaat BNC-fiche wordt opgesteld.

<sup>2</sup> BNC-fiche 'Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul', Kamerstuk II, 2021–2022, 22 112, nr. 3157

van luchtkwaliteit een herziening voor van de bestaande twee richtlijnen uit 2004 en 2008<sup>3</sup> die samengevoegd worden tot één richtlijn. De herziening heeft volgens de Commissie drie hoofddoelen. Ten eerste de EU-luchtkwaliteitsnormen meer in lijn brengen met de in september 2021 herziene advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)<sup>4</sup>, ten tweede het verbeteren van het juridisch kader (bijvoorbeeld met betrekking tot boetes en publieksinformatie) en ten derde het beter ondersteunen van lokale autoriteiten bij het realiseren van een schonere lucht door middel van het aanscherpen van luchtkwaliteitsmonitoring, -modellering en -plannen. Een nieuw Europees kader voor luchtkwaliteitsnormen draagt bij aan het harmoniseren van nationaal beleid ten behoeve van het creëren van een gelijk speelveld en het tegengaan van grensoverschrijdende effecten van verontreiniging.

Het voorstel introduceert het doel van nul-verontreiniging voor luchtkwaliteit om te zorgen dat uiterlijk in 2050 de luchtkwaliteit zodanig is verbeterd dat luchtvervuiling geen gezondheidsschade meer veroorzaakt en niet meer schadelijk is voor de natuur. Er worden nieuwe luchtkwaliteitsstandaarden voorgesteld, waaronder nieuwe bindende grenswaarden voor concentraties van de volgende stoffen: fijnstof (PM<sub>2,5</sub> en PM<sub>10</sub>), zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>), benzeen, koolstofmonoxide (CO), lood, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen. Hierbij heeft de Commissie gekeken naar de laatste adviezen van de WHO.

Daarnaast beoogt het voorstel een mechanisme in te bouwen waarmee regelmatig de laatste wetenschappelijke inzichten worden geïnventariseerd, om zo te kijken of de geldende normen nog steeds in lijn zijn met de laatste stand van de wetenschap, en of er standaarden moeten komen voor nieuwe stoffen.

In de tabel staan de voor de luchtkwaliteit in Nederland meest relevante<sup>5</sup> bestaande en nieuwe grenswaarden. Deze grenswaarden zouden wat de Commissie betreft moeten gelden vanaf 1 januari 2030. Het gaat hier om de waarden behorend bij het meest ambitieuze tussendoel dat door de WHO is gesuggereerd ('Interim Target 4'/IT4). Voor PM<sub>2,5</sub> komt die overeen met de voormalige WHO-advieswaarde uit 2005.

Naast deze grenswaarden worden er ook alarmdrempels ingesteld voor PM<sub>2,5</sub> en PM<sub>10</sub>. Als de Commissie vaststelt dat deze alarmdrempels worden overschreden moet de bevolking zo snel mogelijk worden ingelicht. Dit soort alarmdrempels bestonden al voor NO<sub>2</sub> en SO<sub>2</sub>. Voor ozon wordt geen grenswaarde ingesteld, maar blijft een streefwaarde gelden voor de maximum dagelijkse concentratie en het aantal dagen waarop deze overschreden wordt. De hoogte van de

---

<sup>3</sup> Richtlijnen 2008/50/EG en 2004/107/EG.

<sup>4</sup> Zie: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/345329/9789240034228-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>5</sup> De andere in het voorstel genoemde stoffen zijn ook relevant ten aanzien van gezondheid en milieu. Nederland voldoet echter al aan de nieuwe grenswaarden voor die stoffen. Daarom wordt er in dit fiche verder niet op ingegaan.

streefwaarde (120 µg/m<sup>3</sup>) wijzigt niet, wel moet deze op de lange termijn worden teruggebracht naar 100 µg/m<sup>3</sup>. Het toegestane aantal overschrijdingsdagen gaat in het voorstel van 25 naar 18. Naast grenswaarden, alarmdrempels en streefwaarden worden in het voorstel ook zogenoemde Average Exposure Reduction Obligations (AERO, gemiddelde blootstellingsreductieverplichtingen) geïntroduceerd voor PM<sub>2,5</sub> en NO<sub>2</sub> voor NUTS-1-gebieden<sup>6</sup>. Voor deze stoffen geldt wat de Commissie betreft naast het voldoen aan de grenswaarden ook een andere verplichting: in 2030 moet de gemiddelde stedelijke achtergrondconcentratie per NUTS-1-gebied (de Gemiddelde Blootstellingsindicator; Average Exposure Indicator, AEI) met 25% verlaagd zijn ten opzichte van tien jaar daarvoor, ook als de grenswaarden al worden gehaald. Dit geldt totdat de WHO-advieswaarde zelf behaald is. Bij het niet halen van deze AERO moet er een luchtkwaliteitsplan worden opgesteld dat beschrijft hoe eraan gewerkt wordt deze wel te behalen.

<b>Bestaande en nieuw voorgestelde luchtkwaliteitsstandaarden vanaf 2030</b>		
<b>Stof en middelingstijd</b>	<b>Bestaande grenswaarde</b>	<b>Voorgestelde grenswaarde</b>
<b>Fijnstof - PM<sub>2,5</sub></b>		
Dag	-	25 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	25 µg/m <sup>3</sup>	10 µg/m <sup>3</sup>
<b>Fijnstof - PM<sub>10</sub></b>		
Dag	50 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet vaker dan 35 keer per kalenderjaar worden overschreden	45 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>
<b>Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>)</b>		
Uur	200 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet vaker dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden	200 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet meer dan 1 keer per kalenderjaar worden overschreden
Dag	-	50 µg/m <sup>3</sup> ; mag niet meer dan 18 keer per kalenderjaar worden overschreden
Kalenderjaar	40 µg/m <sup>3</sup>	20 µg/m <sup>3</sup>

Naast de bestaande monitoringsstations wordt voorgesteld om per 10 miljoen inwoners een 'monitoring supersite' te plaatsen op een stedelijke achtergrondlocatie. Ook wordt voorgesteld per 100.000 km<sup>2</sup> een monitoring supersite neer te zetten op een rurale achtergrondlocatie. Op deze monitoring supersites worden vaste metingen gedaan van de stoffen die negatieve gezondheidseffecten veroorzaken en waarvoor (in het geval van fijnstof, stikstofdioxide, ozon, arseen, cadmium, nikkel, benzo(a)pyreen) ook grenswaarden of streefwaarden worden voorgesteld.

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>. NUTS staat voor 'Nomenclature of territorial units for statistics' en is een manier om landen in units op te delen. In Nederland komt het neer op een verdeling in Noord, Oost, Zuid, West.

Het wordt verplicht voor lidstaten om luchtkwaliteitsplannen op te stellen en uit te voeren wanneer grenswaarden, de streefwaarde voor ozon of de AERO worden overschreden. Deze plannen worden ook verplicht wanneer de verwachting is dat deze worden overschreden. Deze planverplichting geldt al voor bestaande grens- of streefwaarden.

Ook verplicht het voorstel lidstaten tot betere informatievoorziening aan de burgers. Onder andere moeten lidstaten de bevolking beter informeren door o.a. een luchtkwaliteitsindex publiek beschikbaar te maken. Deze index geeft op uurbasis informatie over concentraties van SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub> en ozon.

Het voorstel bevat nieuwe bepalingen om de toegang tot de rechter voor burgers makkelijker te maken. Daarnaast stelt de Commissie dat personen die gezondheidsschade hebben geleden door het schenden van de artikelen met betrekking tot de luchtkwaliteits- en kortetermijnactieplannen in aanmerking komen voor compensatie door het bevoegd gezag. Daarnaast staat in het voorstel een artikel over het kunnen opleggen van boetes aan natuurlijke of rechtspersonen die handelen in strijd met de luchtkwaliteitsrichtlijn.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie stelt dat ondanks de afname van luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht er nog steeds ongeveer 300.000 vroegtijdige sterfgevallen zijn in de EU die toe te schrijven zijn aan de gevolgen van luchtvervuiling. In de Europese *Green Deal* en het EU-actieplan "Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul" heeft de Commissie zich gecommitteerd aan het meer in lijn brengen van de luchtkwaliteitsstandaarden met de WHO-advieswaarden.

In de *fitness check* (REFIT) voorafgaand aan het *impact assessment* wordt geconcludeerd dat de richtlijnen gedeeltelijk effectief zijn gebleken in het verbeteren van de luchtkwaliteit, maar dat nog niet alle doelen zijn behaald. De Commissie stelde dat er vier belangrijke tekortkomingen te identificeren zijn in het luchtkwaliteitsbeleid. Ten eerste beschermen de EU-luchtkwaliteitsstandaarden niet genoeg ten opzichte van de door de WHO aanbevolen advieswaarden. Ten tweede zijn luchtkwaliteitsplannen vaak onvoldoende gebleken om overschrijdingen te voorkomen of de duur ervan te verminderen. Ten derde is de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van luchtkwaliteitsmonitoring, -modellering, en -beoordeling niet optimaal. Ten vierde is de harmonisatie van de presentatie van luchtkwaliteitsinformatie nu onvoldoende.

Het *impact assessment* gaat met name in op de eerste tekortkoming. De Commissie erkent dat het in lijn brengen van de standaarden met de WHO-advieswaarden een politieke keuze is, met name met betrekking tot de vraag wanneer in de tijd welke advieswaarde gehaald zou moeten zijn. Het *impact assessment* laat zien dat het halen van de WHO-advieswaarden in 2030 voor een groot gedeelte van de EU waarschijnlijk niet mogelijk is. De Commissie toont in het *impact assessment* aan dat de baten van het luchtkwaliteitsbeleid in termen van gezondheidswinst, de kosten van het nemen van maatregelen ver overtreffen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinetsbeleid ten aanzien van luchtkwaliteit is erop gericht om - zoals ook al vereist onder de huidige richtlijnen rond de luchtkwaliteit - overal te blijven voldoen aan de nu geldende Europese normen. Bovendien wil het kabinet op plekken waar dat mogelijk is een stap verder gaan, ook als aan de Europese grenswaarden wordt voldaan, omdat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat ook bij het voldoen aan de grenswaarden nog verbetering en daarmee gezondheidswinst mogelijk is. Luchtverontreiniging heeft van alle milieufactoren de grootste negatieve invloed op de gezondheid van de Nederlandse bevolking. Het zorgt voor ongeveer 3,5 % van de ziektelast in Nederland. Jaarlijks overlijden in Nederland ongeveer 11.000 mensen vroegtijdig als gevolg van blootstelling aan luchtverontreiniging. Gemiddeld leven Nederlanders 8 maanden korter vanwege de gevolgen van luchtvervuiling<sup>7</sup>.

Daarom is in Nederland begin 2020 op initiatief van het Rijk het Schone Lucht Akkoord<sup>8</sup> afgesloten, waaraan inmiddels alle provincies en 91 gemeenten (stand november 2022) deelnemen. Doel van het akkoord is in 2030 50% gezondheidswinst ten opzichte van 2016 door verlaging van emissies uit binnenlandse bronnen en een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Het kabinet wil daarmee toewerken naar het in 2030 voldoen aan de eerdere advieswaarden van de WHO uit 2005. Dit levert in 2030 gemiddeld 4 maanden extra levensduur, 4.000-5.000 minder sterfgevallen en drie tot zes miljard euro aan maatschappelijke baten per jaar op. Uit de voortgangsmeting van het Schone Lucht Akkoord<sup>9</sup> blijkt dat deze doelen binnen bereik zijn, mits het voorgenomen maatregelenpakket wordt uitgevoerd.

Ambitieuus bronbeleid is essentieel voor het bereiken van een goede luchtkwaliteit. Het kabinet is dan ook voorstander van een ambitieuze aanpak van emissies in andere herzieningstrajecten, zoals voor de Richtlijn Industriële Emissies (RIE), de Nationale Emissiereductie Commitments (NEC)-richtlijn en bij andere initiatieven in het kader van de Green Deal. De verduurzaming van de luchtvaart, scheepvaart, mobiliteit en transport is daar eveneens onderdeel van. Het heeft de voorkeur dat te regelen in Europees en/of multilateraal verband, om redenen van gelijk speelveld en om er zeker van te zijn dat ook de emissies in andere landen dalen met minder grensoverschrijdende luchtverontreiniging als gevolg. Daarnaast wordt er in Nederland ook gewerkt aan het terugdringen van primair en secundair fijnstof met de aanpak van stikstof en ammoniak in het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG).

In september 2021 heeft de WHO nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit geformuleerd. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft onderzocht wat er nodig zou zijn om al in 2030 aan dezelfde nieuwe jaargemiddelde WHO-advieswaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>), en grof en fijnstof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>) te voldoen<sup>11</sup>. Dit blijkt zonder bijzonder ingrijpende maatregelen niet haalbaar. Dit ligt anders voor de minder

<sup>7</sup> <https://www.rivm.nl/lucht/lucht/lopend-project-onderzoek-programma/sla>

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/13/aanbieding-schone-lucht-akkoord>

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/14/de-voortgangsmeting-van-het-schone-lucht-akkoord>

scherpe tussendoelen die door de WHO zijn voorgesteld op weg naar deze advieswaarden. Het door de Commissie voorgestelde pakket met daarin het ambitieuze tussendoel (IT4) plus bijbehorende dagwaarden, is voor Nederland in 2030 haalbaar door uitvoeren van reeds voorgenomen beleid, met uitzondering van enkele specifieke locaties. Op deze locaties (enkele locaties met zware industrie, zeehavens, luchthavens, en mogelijk ook locaties dichtbij intensieve (pluim)veehouderijen) zal bestaand en voorgenomen beleid, waaronder verduurzaming van de industrie en de stikstofaanpak, zeker een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit. Bij het eerdere RIVM-onderzoek zijn de NPLG-maatregelen nog niet meegenomen. Aanvullend zal onderzocht moeten worden of en zo ja welke extra maatregelen verder nodig zouden zijn op deze locaties. Het is daarbij van belang dat eventuele aanvullende maatregelen in samenhang worden gezien met andere beleidsterreinen, zoals de integrale, gebiedsgerichte aanpak van stikstof, water en klimaat, en beleid in het kader van het klimaatakkoord.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het oordeel van het kabinet over de drie hoofddoelen van het voorstel is op zich positief. Over de manier waarop die behaald moeten worden oordeelt het kabinet uit oogpunt van de haalbaarheid in ons dichtbevolkte land met grote maatschappelijke opgaven echter voorlopig neutraal. Het kabinet wil op een aantal punten een voorbehoud maken. Op deze punten moeten nadere analyses over de haalbaarheid en meer informatie van de Commissie eerst uitwijzen of het kabinet kan instemmen, dan wel zal pleiten voor andere manieren om de doelen te behalen..

Het kabinet erkent dat de verbetering van de luchtkwaliteit een Europese aanpak vereist, omdat luchtverontreiniging zich niet aan landsgrenzen houdt. Nederland heeft te maken met verhoogde concentraties luchtverontreinigende stoffen vanwege uitstoot in andere landen, maar is tegelijk netto exporteur van luchtverontreiniging. De voorgestelde systematiek kan zekereffectief zijn om te komen tot schone lucht in 2050. Tegelijkertijd zijn er ten aanzien van de uitvoering binnen deze systematiek nog te veel onzekerheden om een volledig positief oordeel te geven. Het kabinet waakt voor onhaalbare doelen, maar zal zich er bij behandeling van het voorstel in de Raad voor inzetten dat het drieluik dat de Commissie voorstelt (bindende grenswaarden op middellange termijn, permanente verbetering van de luchtkwaliteit op de langere termijn, einddoel schone lucht in 2050) overeind blijft en zal daartoe steun zoeken bij gelijkgestemde lidstaten. Ook de aanwezige kennis en expertise bij het RIVM wordt hiervoor ingezet.

Het kabinet onderschrijft het doel van nul-verontreiniging (*zero pollution*) in 2050 voor de hele leefomgeving, ook voor de luchtkwaliteit.

Het kabinet constateert dat een aantal punten die door Nederland zijn ingebracht in de consultatiefase<sup>10</sup> in het uiteindelijke voorstel terecht zijn gekomen. De belangrijkste hiervan zijn de focus op gezondheidswinst door een stapsgewijze verlaging van grenswaarden voor luchtvervuilende stoffen richting de WHO-advieswaarden, en via de AERO, een mechanisme om

---

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/23/bijdrage-van-nederland-aan-de-herziening-van-de-luchtkwaliteitsrichtlijnen>

net als nationaal via het Schone Lucht Akkoord de gemiddelde blootstelling aan de belangrijkste luchtvervuilende stoffen verder te laten dalen, ook als al aan grenswaarden wordt voldaan. Daarnaast worden de *best practices* die de WHO voorstelt voor stoffen waarvoor (nog) geen advieswaarden zijn, zoals metingen van ultrafijnstof en organisch koolstof, grotendeels overgenomen, zodat hierover meer kennis beschikbaar komt.

Het kabinet kan zich in eerste instantie vinden in de voorgestelde nieuwe Europese luchtkwaliteitsstandaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen PM<sub>2,5</sub>, PM<sub>10</sub>, SO<sub>2</sub> en NO<sub>2</sub>. Verlaging van de concentraties van deze stoffen levert de grootste gezondheidswinst op, maar is tegelijk ook het meest uitdagend. De nieuwe standaarden komen deze hoofdzakelijk neer op het halen van jaargemiddelde grenswaarden, overeenkomend met het door de WHO voorgestelde tussendoel IT4, aangevuld met daggemiddelde grenswaarden. De jaargemiddelde grenswaarden waren, in de vorm van de oude WHO-advieswaarden uit 2005, in het kader van het Schone Lucht Akkoord al in beeld om naar toe te werken in 2030. Het is echter nog onduidelijk of deze nieuwe Europese luchtkwaliteitstandaarden voor Nederland bij de huidige beleidsvoornemens (maatregelen in het Schone Lucht Akkoord, klimaat-, energie- en stikstofbeleid<sup>11</sup>) en bij behoud van de mogelijkheid om te mogen corrigeren voor natuurlijke aanwezigheid van zeezout in de lucht (PM<sub>2,5</sub>), zoals de Commissie voorstelt, echt overal haalbaar zijn. Een bindend doel voor 2030, zoals nu wordt voorgesteld, houdt in dat de luchtkwaliteit in 2030 overal aan de grenswaarden moet voldoen, ook bij zeehavens, luchthavens, en in de directe nabijheid van zware industrie en intensieve (pluim)veehouderijen. Het kabinet zal erop letten dat er geen doelen worden gesteld die op grond van de uitkomsten van aanvullend onderzoek van het RIVM ook met de beste inzet in Nederland niet haalbaar kunnen worden verondersteld. Als dit wel het geval is kan Nederland zich vinden in de voorgestelde nieuwe grenswaarden in 2030. Als uit het aanvullend onderzoek blijkt dat ook met extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen de nieuwe normstelling in 2030 nog niet overal in Nederland gehaald kan worden, vindt het kabinet dat er voor een later doeljaar dan gekozen moet worden, waarbij het inzet op uiterlijk 2035. Op enkele specifieke locaties, waar ook na 2035 redelijkerwijs de normen niet gehaald kunnen worden, zou ook daarna tijdelijk uitstel nog mogelijk moeten zijn. Dit onderzoek van het RIVM wordt uitgevoerd in het kader van het Schone Lucht Akkoord en komt in het voorjaar van 2023 uit. Tot dan zal Nederland geen andere positie in de Raad aannemen dan dat het doeljaar binnen de bandbreedte van 2030-2035 kan vallen.

Ook bij een later doeljaar dan 2030 voor het behalen van de grenswaarden, blijft voor het kabinet 2050 staan als jaar waarop 'nul verontreiniging' (zero pollution) een feit moet zijn. Een later doeljaar dan 2035 zou het resterende traject richting 2050 naar verwachting te kort maken.

Voor het kabinet is het belangrijk om ook te letten op de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkeling na 2030, waaronder de grootschalige bouw van woningen en de aanleg en

---

<sup>11</sup> Maatregelen zoals beschreven in het RIVM-rapport: "Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030 te realiseren" (2022) <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/inventarisatie-van-benodigde-maatregelen-om-who-advieswaarden-voor-luchtkwaliteit-in-2030-te-realiseren>

uitbereiding van infrastructuur. De nieuwe grenswaarden hebben gevolgen voor de toepassing van het niet-in-betekenende-mate-criterium in de Omgevingswet. Dit bepaalt dat voor PM<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub> een project tot 3% van de EU-grenswaarde aan concentraties in de omgeving mag bijdragen zonder dat er aanvullende eisen worden gesteld. Met aanscherping van de grenswaarden wordt deze ruimte dus minder, al is alleen per geval te bepalen of dit haalbaar of niet is. Om aan de voorkant voldoende ruimte te behouden, zal het kabinet zal daarom pleiten voor voldoende flexibiliteit in de voorgestelde richtlijn voor ruimtelijke ontwikkelingen, om te voorkomen dat ruimtelijke plannen in Nederland minder makkelijk doorgang kunnen vinden. Tegelijkertijd wil het kabinet wel benadrukken dat het wenselijk is dat ook waar nieuwe woningen gebouwd worden aan de grenswaarden wordt voldaan.

De bestaande grenswaarde voor ozon van 120 µg/m<sup>3</sup> mag vanaf 2030 nog maar maximaal 18 dagen per jaar worden overschreden (dit was 25 dagen). Het kabinet tekent aan dat het onzeker is of dit gehaald kan worden, omdat de kans op overschrijding toeneemt vanwege vaker optredende meteorologische omstandigheden. Ook zijn ozonconcentraties maar ten dele door Nederland zelf terug te dringen, omdat ozon ontstaat uit emissies op het hele noordelijk halfrond. Het kabinet zal op grond van nadere analyse over de haalbaarheid en te verwachten ontwikkelingen rond de ozonconcentraties de inzet bepalen. Het kabinet zet zich onverminderd in om – zo veel mogelijk Europees gecoördineerd - in VN-kader (UNECE – CLRTAP<sup>12</sup>) in te zetten op mondiale reducties van de stoffen die uiteindelijk in de lucht ozon vormen.

Het kabinet kan zich in principe vinden in de opzet van de ten opzichte van de huidige richtlijn gewijzigde en uitgebreide Gemiddelde Blootstellingsindicator (AEI) en Gemiddelde Blootstellingsreductieverplichting (AERO) die hierbij wordt voorgesteld. Er wordt voorgesteld dat gemiddeld over elk NUTS-1-gebied de waarde van de AEI voor PM<sub>2,5</sub> en NO<sub>2</sub> vanaf 2030 ieder jaar 25% lager moet zijn dan 10 jaar daarvoor, totdat deze gelijk is aan de WHO-advieswaarde voor de desbetreffende stof. Dat is een belangrijke symbolische eindwaarde. De verplichte daling geldt al in 2030 ten opzichte van tien jaar daarvoor. De berekening van een gemiddelde over alle stedelijke achtergrondmeetlocaties per NUTS-1-gebied is bedoeld als maat voor de gemiddelde blootstelling van een groot deel van de bevolking in dat gebied en een compromis tussen een te grootschalige en een te fijnmazige aanpak.

Een volledige inschatting over de haalbaarheid van de AERO voor fijnstof en stikstofdioxide vergt echter meer informatie van de Commissie. Het kabinet neemt totdat deze informatie bekend is en op basis hiervan nadere analyses gemaakt kunnen worden, geen definitief standpunt hierover in. Het kabinet zal vragen stellen over de opzet die de Commissie voor ogen staat. Belangrijke vragen zijn 1) waarom er is gekozen voor NUTS-1 gebieden, 2) waar het reductiepercentage van 25% dat voor alle NUTS-1 gebieden gelijk is, op is gebaseerd en 3) wat het eerste referentiejaar zou moeten zijn. Het is goed verdedigbaar dat het referentiejaar verder in de tijd ligt dan het jaar waarop de gewijzigde richtlijn in werking treedt. Een combinatie van referentiejaar 2021 en een

---

<sup>12</sup> UNECE – CLRTAP: United Nations Economic Commission for Europe - Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, zie <https://unece.org/environment-policy/air>



vereiste daling van 25% heeft voor het kabinet niet de voorkeur, omdat dit een relatief grote opgave is: 2021 was een jaar met relatief lage stedelijke concentraties door de COVID-19-pandemie.

Het kabinet staat kritisch-positief tegenover het voorstel van de Commissie om monitoring supersites in te stellen waarop meerdere stoffen, waaronder ook ultrafijnstof, worden gemeten. Dit zal bijdragen aan de benodigde kennisontwikkeling. Het opzetten van een stedelijke supersite is een uitdaging, vanwege de diverse ruimteclaims in stedelijk gebied. Daarnaast vragen de nieuwe supersites een grote investering. Het kabinet staat kritisch tegenover het verplicht meten in alle zones van enkele stoffen waarvan de concentraties onder de beoordelingswaarden blijven.

Het kabinet is van mening dat modellering op basis van enkele meetpunten voldoende informatie oplevert.

Het kabinet kan zich globaal vinden in de voorgestelde maatregelen voor publieksinformatie en is voorstander van actuele en transparante communicatie over de luchtkwaliteit. Het gebruik van data die toch al verzameld moet worden houdt de administratieve lasten laag. Het kabinet blijft oog houden voor de ontwikkelingen met betrekking tot de potentiële meerwaarde die satellietdata kunnen bieden voor het meten van luchtverontreiniging. Het kabinet is kritisch ten aanzien van het voorstel dat lidstaten alle luchtkwaliteitsdata verplicht moeten rapporteren aan de Commissie, ongeacht of deze voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen of niet.

De bepalingen met betrekking tot toegang tot de rechter, compensaties en sancties zijn in grotendeels vergelijkbare vorm te vinden in de voorstellen voor de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies<sup>13</sup> en van de Richtlijn stedelijk afvalwater<sup>14</sup>. Het kabinet heeft de voorkeur voor het harmoniseren van deze bepalingen over compensatie en sancties. De uitkomsten van de nu al lopende onderhandelingen in het kader van de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies zullen bepalend zijn.

De voorgestelde bepalingen over de toegang naar de rechter gaan naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk om toegang tot de rechter in de lidstaten te verzekeren, omdat de lidstaten al gebonden zijn aan het Verdrag van Aarhus. Bij voorkeur moet vermeden worden dat er per sectorregelgeving telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede. Het lijkt erop dat het voorstel voor het recht op compensatie bij gezondheidsschade aansluit bij bestaande nationale regelgeving. Wel moet onderzocht worden of de voorgestelde omkering van de bewijslast, waarbij het causale verband wordt verondersteld tussen de gezondheidsschade en niet het voldoen aan bepalingen in de Richtlijn totdat de gedaagde het tegendeel kan bewijzen, wijzigingen van het nationale bestuursprocesrecht noodzakelijk maakt.

---

<sup>13</sup> COM/2022/156 - Voorstel richtlijn industriële emissies

<sup>14</sup> COM(2022) 541 – Voorstel richtlijn stedelijk afvalwater

Het kabinet vindt het in algemeen van belang dat er aandacht is voor bepalingen die zien op het geval van niet naleven van de richtlijn. Verder uitgezocht zal moeten worden hoe de handhaving van deze bepaling vorm moet krijgen.

#### Implicaties voor brede welvaart

Het voorstel sluit aan op de Motie Van Raan<sup>15</sup> om bij voorstellen voortkomend uit de *Green Deal* rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt hierbij naar vier aspecten en de effecten op alle vier als positief. Het eerste aspect betreft kwaliteit van leven voor huidige generaties. Deze richtlijn heeft dit als doelstelling. Het tweede aspect is het behoud van kapitaalvoorraden voor latere generaties. De Commissie toont in het impact assessment aan dat de financiële baten van het luchtkwaliteitsbeleid in termen van gezondheidswinst, de kosten voor het nemen van maatregelen ver overtreffen. Bovendien wordt minder luchtverontreiniging in de regel bewerkstelligd met minder energie- en grondstoffenverbruik waardoor de nog bestaande voorraden langer beschikbaar blijven. Het derde aspect betreft grensoverschrijdende effecten. Luchtverontreiniging heeft per definitie een grensoverschrijdend karakter en maatregelen in het ene land werken ook positief door in andere landen. Het vierde aspect betreft de kosten- en batenverdeling. Het meest doeltreffend zijn maatregelen die de uitstoot aan de bron beperken. Uitgangspunt is dat het principe dat vervuiler betaalt, hierop van toepassing is. Kosten die verband houden met maatregelen op het gebied van ruimtelijke ordening worden door de maatschappij als geheel opgebracht. De baten van succesvol luchtkwaliteitsbeleid komen ten goede aan de gehele bevolking en leiden meer in het bijzonder tot lagere kosten in de gezondheidszorg en een hogere arbeidsproductiviteit.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De meeste lidstaten zullen aan de ene kant ambitie willen tonen om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar tegelijkertijd ook de haalbaarheid en de kosten van nieuwe luchtkwaliteitsstandaarden in de eigen lidstaat zwaar mee willen wegen bij hun oordeel over het voorstel. Voor het krachtenveld is bepalend dat de uitgangssituatie niet in alle lidstaten hetzelfde is, net zomin als de mogelijkheden om de luchtkwaliteit snel te verbeteren. Lidstaten zullen daarbij ook goed kijken naar de implicaties voor met name hun industrie-, mobiliteits- en landbouwsector.

Het Europees Parlement (commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid) heeft in een resolutie van maart 2021<sup>16</sup> al gepleit voor een update van de Richtlijn Luchtkwaliteit en het in lijn brengen van de luchtkwaliteitsstandaarden met de WHO-advieswaarden, in overweging nemende de implicaties voor gezondheid, milieu, maatschappij en de economie. Te verwachten is dat sommige partijen het huidige voorstel met betrekking tot de grenswaarden niet ambitieus genoeg vinden, omdat er volgens de WHO ook bij de voorgestelde grenswaarden nog negatieve gezondheidseffecten optreden. Volgens die partijen zullen de normen sneller in lijn moeten worden

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2020-2021, 35 377, nr. 19

<sup>16</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0107\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0107_EN.html)

gebracht met de WHO-advieswaarden. Andere partijen zullen echter vinden dat de voorgestelde grenswaarden te streng zijn en economische belangen zullen schaden.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 191 en 192 VWEU. Op grond van artikel 191 draagt het beleid van de Unie op milieugebied bij tot het nastreven van onder andere de doelstellingen 'behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu' en 'bescherming van de gezondheid van de mens'. Ook bepaalt dit artikel dat de Unie in haar milieubeleid streeft naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Op grond van artikel 192 VWEU is de EU bevoegd de activiteiten vast te stellen die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 VWEU te verwezenlijken. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van milieu heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

##### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft als doel dat alle inwoners van de EU in 2050 geen negatieve gevolgen van luchtverontreiniging meer ondervinden. Voor de jaren die hieraan voorafgaan, is daartoe een continue verbetering van de luchtkwaliteit noodzakelijk. Een ander belangrijke doelstelling is het waarborgen van ieders recht in de EU op hetzelfde niveau van bescherming tegen de negatieve gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Deze doelstellingen kunnen alleen worden bereikt door optreden op EU-niveau, mede omdat luchtvervuiling zich nu eenmaal niet houdt aan landsgrenzen. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden.

##### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet is positief. Dit oordeel is op basis van de huidige analyse; bij het oordeel zal t.z.t. de eerder aangekondigde RIVM-analyse meegewogen worden. Het voorstel heeft als doel dat alle inwoners van de EU in 2050 geen negatieve gevolgen van luchtverontreiniging meer ondervinden. Voor de jaren die hieraan voorafgaan, is daarom een continue verbetering van de luchtkwaliteit noodzakelijk. Luchtkwaliteitsnormen die voor alle lidstaten bindend zijn, zijn hiervoor onontbeerlijk evenals het vastleggen van het doel dat in 2050 de lucht echt schoon moet zijn. Dit is richtinggevend voor het tempo waarmee de continue verbetering tot stand moet worden gebracht. Voor wat betreft de normstelling beoordeelt het kabinet het voorgestelde optreden als geschikt om de hiervoor genoemde doelstelling te bereiken, waarbij de normstelling tevens niet verder gaat dan noodzakelijk.

De overige maatregelen die de Commissie voorstelt, ten aanzien van monitoring, rapportage van data, informatievoorziening naar het publiek en het opstellen van luchtkwaliteitsplannen en korte termijn actieplannen, zijn instrumenteel van aard en dragen dusdanig bij om de hiervoor

genoemde doelstelling te bereiken dat het kabinet deze ook als geschikt beschouwt. Ook gaan deze maatregelen, op enkele uitzonderingen na, niet verder dan noodzakelijk.

De afzonderlijke bepalingen over toegang tot de rechter in secundaire wetgeving zijn voor het kabinet een aandachtspunt ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. Deze bepalingen gaan naar de mening van het kabinet verder dan noodzakelijk is om toegang tot de rechter in de lidstaten te verzekeren, omdat de lidstaten al gebonden zijn aan het Verdrag van Aarhus. Een minder verstrekkend alternatief zou kunnen zijn om op dit punt te volstaan met in de preambule van de richtlijn naar het Verdrag van Aarhus te verwijzen. Dit om te vermijden dat er per sectorregelgeving telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel. Dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel zal impact hebben op de Commissie, Joint Research Centre (JRC) en het Europees Milieuagentschap (EEA) met betrekking tot personele en administratieve kosten. De nieuwe standaarden en de toegevoegde stoffen zullen meer werk eisen van de Commissie. Daarnaast heeft de Commissie meer steun nodig van het JRC met betrekking tot luchtkwaliteitsmonitoring en implementatie van modellering. Deze steun zou kunnen worden gerealiseerd door administratieve regelingen. Het EMA zal de infrastructuur moeten uitbreiden om het rapporteren te kunnen ondersteunen. Het vraagt om 1 extra fte en 2 herplaatsingen. DG Milieu zal met betrekking tot deze richtlijn met 1 fte uitbreiden.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers. Dit sluit aan bij het standpunt over de (groei aan) rapportage- en meldverplichtingen.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De rapportageverplichtingen, inclusief het opstellen van luchtkwaliteitsplannen, korte termijnactieplannen, het informeren van het publiek, het instellen van monitoring supersites en extra meetpunten voor bepaalde stoffen zullen kosten met zich meebrengen. De Europese Commissie schat de totale administratieve lasten in totaal op 78 miljoen euro per jaar in 2030. Deze kosten zijn voor de rekening van de overheidsinstanties, het is nog niet in alle gevallen duidelijk welke. Meer duidelijkheid kan worden verkregen door een nadere - meer gedetailleerde - onderbouwing van de haalbaarheid vanaf 2030-2035 door het RIVM. Voor Nederland zal het gaan om een evenredig deel daarvan. De omvang is waarschijnlijk vergelijkbaar met het relatieve aandeel van Nederland in de bevolking of economie van de EU (4-5%, overeenkomend met €3,2-

3,9 miljoen). Het is niet uitgesloten dat deze kosten lager zullen zijn, omdat Nederland bepaalde zaken die nu voorgesteld worden, bijvoorbeeld op het terrein van communicatie, nu al goed doet. Ook zal een aantal activiteiten, zoals het opstellen van luchtkwaliteitsplannen en kortetermijn actieplannen alleen moeten worden uitgevoerd, en dus geld kosten, indien de luchtkwaliteit daartoe aanleiding geeft. Als aan de voorgestelde normstelling wordt voldaan, dan zullen de kosten aanzienlijk lager zijn. De kosten van voorgenomen beleid zijn al in de verschillende departementale begrotingen gedekt. Dit beleid moet dan wel tot uitvoering worden gebracht.

Dit neemt niet weg dat er ook vaste kosten zullen zijn. De kosten voor het instellen van de drie monitoring supersites (twee in stedelijk gebied, een in landelijk gebied) worden bijvoorbeeld op dit moment ingeschat op een investering van €500.000, plus jaarlijkse beheer- en analysekosten (hoogstens enkele honderdduizenden euro's).

Het kabinet zal inzetten op een zo veel mogelijk budget neutrale herziening van de richtlijn, waarbij nieuwe kosten anders dan voor de drie monitoring supersites zo veel mogelijk worden vermeden of beperkt. (Eventuele overblijvende) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, conform de regels van de budgetdiscipline.

Tegenover de kosten staan aanzienlijke directe en indirecte baten. Baten zijn gezondheidswinst, minder ziekte-dagen, minder materiële schade, minder schade aan gewassen en minder schade aan bossen en ecosystemen. Alleen al de gezondheidsbaten worden voor de Europese Unie voor het huidige voorstel ingeschat op 40 tot 119 miljard euro, afhankelijk van de gebruikte methodiek.

*c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

In principe zijn er geen directe financiële consequenties voor burgers. Het is te verwachten is dat door de Richtlijn, met de daarin voorgestelde scherpere luchtkwaliteitsstandaarden, bestaande vergunningen en regelgeving met emissiegrenswaarde aangescherpt zullen worden, en dat met name bedrijven daardoor meer en sneller maatregelen moeten treffen dan eerder voorzien om hun emissies te verlagen. Daarnaast kunnen er ook boetes opgelegd worden als ze handelen in strijd met de richtlijnen.

Over de exacte regeldrukeffecten voor Nederland zijn nog geen exacte gegevens voorhanden. De Commissie verwacht voor heel Europa implementatiekosten die variëren met het ambitieniveau: van 3,3 miljard euro in 2030 tot 7,0 miljard euro in 2030 en van bijna nihil in 2050 tot 6,1 miljard euro in 2050. Omgerekend naar inwonertal zou dit voor Nederland kosten betekenen van ca. 128 miljoen tot ca 273 miljoen euro per jaar. In 2050 zou dit tot bedragen leiden tussen nihil en 238 miljoen euro per jaar.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Eenzijds zullen de effecten hoogstens tijdelijk zijn, omdat snel innovaties uitgerold zullen worden. De kennis hierover zal ook weer nieuwe economische kansen bieden. Met schonere lucht blijft de

(beroeps)bevolking langer gezond en productief en is er minder ziektelast. Dit is positief voor het vestigingsklimaat. Europa zal de voorsprong hierop in de wereld verder uitbouwen.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Voor de implementatie van het voorstel zal wijziging van Nederlandse regelgeving nodig zijn, waarbij gekeken wordt naar de rolverdeling tussen decentrale en nationale actoren. De implementatie zal vooral nodig zijn in de Omgevingswet en onderliggende regelgeving zoals het Besluit activiteiten leefomgeving). Er zal nog bekeken moeten worden of en welke regelgeving aangepast moet worden aan de voorstellen over de toegang tot de rechter, recht op compensatie en het opleggen van boetes, voor zover deze bij de behandeling van het voorstel de eindstreep halen.

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

De Commissie behoudt of krijgt in het voorstel de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de bijlagen II tot en met IX bij de richtlijn (zie hieronder) te wijzigen, indien technische en wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van beoordeling van de luchtkwaliteit, informatie uit opgestelde luchtkwaliteitsplannen of openbare informatie hiertoe aanleiding geven.

- II: beoordelingsdrempels voor monitoring en modellering van de luchtkwaliteit;
- III: criteria voor het bepalen van het minimumaantal bemonsteringspunten voor vaste metingen;
- IV: criteria voor de locatie van bemonsteringspunten;
- V: criteria voor de kwaliteit van de meetgegevens en onzekerheidsvereisten voor vaste en indicatieve luchtkwaliteitsmetingen, modellering en objectieve schattingen;
- VI: regels voor de methoden die moeten worden gebruikt voor het beoordelen van de concentraties van verschillende verontreinigende stoffen in de lucht, en voor het beoordelen van de snelheid waarmee bepaalde verontreinigende stoffen ecosystemen binnendringen;
- VII: introductie van monitoring van ultrafijnstof (UFP) op locaties waar hoge concentraties UFP waarschijnlijk zijn, zoals op of nabij luchthavens, havens, wegen, industrieterreinen of woningverwarming;
- VII: de lijst van vluchtige organische stoffen (VOS) die worden aanbevolen voor metingen die tot doel hebben het begrip van ozonvorming en -beheer te verbeteren;
- VIII: eisen voor luchtkwaliteitsplannen die betrekking hebben op overschrijdingen van grenswaarden, de ozonstreefwaarde en verplichtingen over gemiddelde blootstellingsvermindering;
- IX: informatie over de luchtkwaliteit die aan het publiek moet worden verstrekt, met inbegrip van verplichte updates per uur voor vaste metingen van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen, evenals actuele modelleringsresultaten, indien beschikbaar.

Bijlage I waarin de normstelling voor de luchtverontreinigende stoffen is vastgelegd, valt buiten de delegatiebevoegdheid. De normstelling kan dus alleen worden gewijzigd door de richtlijn zelf te wijzigen, met betrokkenheid van Raad en Parlement.

In de oorspronkelijke richtlijnen zitten bevoegdheidstoekenningen waarop de Regelgevingsprocedure met Toetsing van toepassing is. Met dit voorstel wordt deze procedure aangepast aan het Verdrag van Lissabon. Over die omzetting is een Raadspositie<sup>17</sup> ingenomen. In die Raadspositie (destijds door Nederland gesteund) staat per type onderwerp of de Raad omzetting naar uitvoeringshandeling of gedelegeerde handeling wil, of het schrappen van de bevoegdheid. Voor wat betreft de Richtlijn Luchtkwaliteit (2008/50EU) is in deze Raadspositie bepaald dat er geen noodzaak is om de Commissie de bevoegdheid te delegeren om de bijlagen I tot VI, VIII, IX, X en XV van de huidige richtlijn aan te kunnen passen en ook om er geen uitvoeringshandelingen van te maken. Deze bijlagen hebben betrekking op het aantal meetpunten, de locaties en het meten zelf. Volgens deze Raadspositie zouden de gedelegeerde handeling voor de nieuwe voorgestelde bijlagen die hiermee overeenkomen (vanwege omnummering gaat het om de bijlagen II t/m VIII) niet overgenomen moeten worden. De consequentie daarvan is wel dat deze bijlagen vervolgens alleen gewijzigd kunnen worden via een wijziging van de richtlijn zelf, dus met de gewone wetgevingsprocedure.

Het uitgangspunt is dat deze Raadspositie leidend is en dat het kabinet daar niet van afwijkt. Daarbij merkt het kabinet op dat er inhoudelijke argumenten kunnen zijn om op dit moment een afwijking van de Raadspositie uit 2018 te overwegen. Indien een meerderheid van de lidstaten uit inhoudelijke overwegingen - die ook voor Nederland plausibel zijn - wél voldoende basis ziet voor afwijken van de Raadspositie, kan het kabinet daar ook in meegaan. In dat geval zal Nederland zich er voor inzetten om de doelstelling van de bevoegdheidsdelegatie duidelijker en concreter verwoord te krijgen. Niet iedere technische of wetenschappelijke ontwikkeling moet een reden zijn tot aanpassing. Graag ziet het kabinet dat dit verder afgebakend wordt naar bijvoorbeeld de gevallen waarin deze ontwikkelingen leiden tot meer efficiëntie of financiële voordelen, met als resultaat dat de gedelegeerde bevoegdheid dan voldoende beperkt en afgebakend is. Daarnaast zou het mandaat moeten gelden voor een bepaalde tijd, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, opdat de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden. Het voorstel bevat geen nieuwe dan wel sterk gewijzigde uitvoeringsbevoegdheden.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De Commissie stelt een implementatietermijn voor van twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn. Het kabinet vindt een termijn van twee jaar in dit geval passend en haalbaar om de implementatie zorgvuldig en op tijd rond te krijgen.

---

<sup>17</sup> Raadsdocument 14964/18 ADD 3, 12 december 2018

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel van de Commissie om vanaf 31 december 2028 elke vijf jaar een herbeoordeling te maken van de nieuwste wetenschappelijke inzichten over luchtvervuiling, gezondheids- en milieueffecten en wat dit betekent voor het halen van het uiteindelijke doel van nul verontreiniging in 2050 en aan Raad en Parlement te rapporteren over de noodzaak de Richtlijn te herzien en/of de luchtkwaliteitsstandaarden uit de Richtlijn te herzien. Het kabinet heeft in de consultatiefase zelf ook gepleit voor een mechanisme om de resultaten van de laatste wetenschappelijke inzicht te kunnen verwerken in de luchtkwaliteitsstandaarden. Wat het kabinet betreft worden bij de herbeoordeling niet alleen de laatste wetenschappelijke inzichten betrokken, maar ook EU-wetgeving die ertoe bijdraagt dat emissies van luchtverontreinigende stoffen verminderen, zoals de Richtlijn Industriële Emissies, Euro 7/VII en de Richtlijn Nationale Emissiereductiecommiteringen (NEC-richtlijn), en ook de positieve bijeffecten van het Europese klimaat- en energiebeleid.

*d) Constitutionele toets*

Niet van toepassing

**7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het RIVM zal naar aanleiding van het voorstel meer metingen, analyses en modelberekeningen moeten uitvoeren om te bepalen of aan de grenswaarden en streefwaarden wordt voldaan en of beoordelingsdrempels en/of alarmdrempels worden overschreden. De structuren en netwerken hiervoor, waaronder het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, zijn al wel aanwezig vanwege de al bestaande monitorings- en rapportageverplichtingen. Bevoegde gezagen zullen in hun vergunningverlening, toezicht en handhaving rekening moeten houden met nieuwe normen, maar dit zal naar verwachting geen extra werk opleveren. Indien Nederland niet voldoet aan de normstelling, of wanneer deze situatie dreigt, zullen er luchtkwaliteitsplannen opgesteld moeten worden met aanvullende maatregelen en zal Nederland hierover zoals nu ook al moeten rapporteren aan de Commissie.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen directe implicaties voor ontwikkelingslanden. Een indirect gevolg zou kunnen zijn dat innovaties om minder uitstoot te bereiken in Europa op een bepaald moment ook in ontwikkelingslanden toegepast worden, met positieve effecten op de leefomgeving als gevolg.