

Notitie stas-staf

Datum: 23 november 2004

Onderwerp: wetgeving luchtkwaliteit

Mede naar aanleiding van enkele uitspraken van de Raad van State zijn vragen gerezen omtrent de interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit. Om duidelijkheid te verschaffen heeft de staatssecretaris op 30 september j.l een brief aan provincies gezonden. Daarin werd ingegaan op de bindendheid van normen voor luchtkwaliteit, gevoelige bestemmingen, het in acht nemen van de fijn stof normen, het omgaan met normen voor stikstofdioxide in nieuwe situaties, de mogelijkheden voor herstructurering en inbreiding. De Raad van State geeft, ook nu nog, op enkele punten een andere interpretatie aan het Besluit luchtkwaliteit dan in de circulaire wordt voorgestaan. Omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid is aanpassing van de wetgeving op deze punten, in lijn met de inhoud van de circulaire, noodzakelijk. Daartoe worden in deze notitie voorstellen gedaan. Tevens wordt een voorstel gedaan voor de vormgeving daarvan.

I. Inhoudelijke aspecten

I.1. Gevoelige bestemmingen

Het uitgangspunt dat gevoelige bestemmingen prioriteit hebben kan het beste in de wetgeving verankerd worden door te *differentiëren naar het doel van de grenswaarden* (bescherming van de gezondheid van de mens, ecosystemen en/of vegetatie of beide) en, in overeenstemming met de richtlijn, *te omschrijven waar die grenswaarde moet worden beschermd*. De toepassing van de gezondheidsnormen kan daardoor worden toegespitst op die situaties waar sprake is van relevante blootstelling. Zodoende wordt de vernietiging van Spoedwetbesluiten voor plaatsen waar nauwelijks bewoning is, voorkomen.

Qua formulering kan nauw aangesloten worden bij de terminologie en formulering van de richtlijnen. De EG-richtlijnen worden thans, anders dan tot nu toe, zo geïnterpreteerd dat de grenswaarden geen algemene gelding hebben, maar alleen gelden voor het doel waaraan deze blijkens deze richtlijnen zijn gekoppeld. Het is niet zeker of de Europese Commissie en het Hof van Justitie dit zullen billijken. Juridisch gezien kan deze echter beter worden verdedigd richting de Europese Commissie en het Hof van Justitie dan opnemng van het begrip gevoelige bestemmingen zelf in de regelgeving.

De begrippen gevoelige – niet gevoelige bestemmingen worden als zodanig in de EG-richtlijnen namelijk niet genoemd. Verankering daarvan in nationale wetgeving wordt mede daarom juridisch gezien weinig kansrijk geacht. In een notitie van de landsadvocaat wordt dit bevestigd. Bij het in de nationale wetgeving opnemen van het begrip "gevoelige bestemmingen" zelf wordt het risico dan ook groter geacht dat de Europese Commissie wettelijke vastlegging daarvan niet zal accepteren en Nederland zal aanspreken op onvoldoende uitvoering van de richtlijnen op dit punt, wat uiteindelijk kan leiden tot veroordeling door het Hof van Justitie en tot een boete of dwangsom. Ook is – al in een eerdere fase – met meer zekerheid negatieve advisering van de Raad van State te verwachten over wetgeving met een dergelijke strekking.

I.2. Het in acht nemen van normen voor fijn stof

Door de verplichting voor provincies en gemeenten om de grenswaarden voor fijn stof in acht te nemen in de wetgeving te schrappen en de taak die provincies en gemeenten en V en W hebben in relatie tot de grenswaarden voor fijn stof nauwkeuriger te definiëren (conform de in de circulaire genoemde taken) wordt:

- recht gedaan aan de mogelijkheden en beperkingen die overheden in de praktijk hebben,

- wordt de rechtszekerheid gediend en
- ontstaat er ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, die nu door de Raad van State tegengehouden worden, in situaties dat de concentraties van stof nauwelijks lokaal te beïnvloeden zijn.

In de brief van 30 september is de betekenis van het in acht nemen van de grenswaarden voor fijn stof nader aangegeven. Aanleiding daarvoor waren enkele uitspraken van de Raad van State waarin het Besluit luchtkwaliteit zo wordt geïnterpreteerd dat het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit niet kan afwijken van de grenswaarden, ook al wordt de luchtkwaliteit door een besluit slechts in geringe mate beïnvloed.

In de brief wordt aangegeven dat het rijk, gezien het grootschalige verspreidingspatroon van fijn stof en het feit dat de grenswaarden in een groot deel van Nederland worden overschreden, de taak heeft (inter)nationale maatregelen te treffen om de grenswaarden te halen en daarmee inhoud te geven aan het in acht nemen van de normen en zich daarover te verantwoorden ten opzichte van de Europese Commissie middels een nationaal luchtkwaliteitsplan.

Provincies en gemeenten kunnen aan het in acht nemen van de grenswaarden voor fijn stof slechts in beperkte mate invulling geven, namelijk door:

- het toepassen van stand der techniek bij vergunningverlening voor bedrijven op grond van de Wet milieubeheer
- bij bestemmingsplannen en verkeersplannen, de concentraties voor fijn stof in beeld te brengen teneinde te kunnen kiezen voor een variant die de minste fijn stof emissie tot gevolg heeft
- bebouwing zodanig situeren ten opzichte van bronnen (wegen, industrie) dat mensen zo min mogelijk worden blootgesteld aan concentraties fijn stof.

De taken van provincies en gemeenten houden in de praktijk het midden tussen 'in acht nemen' en 'rekening houden met'. In acht nemen is te zwaar en veelomvattend. Rekening houden met (inspanningsverplichting) verhoudt zich slecht tot de verplichting in de EG-richtlijn om alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden niet worden overschreden (resultaatverplichting).

Het schrappen van de verplichting voor provincies en gemeenten om de grenswaarden voor fijn stof in acht te nemen in de wetgeving en het vervangen daarvan door een nauwkeuriger beschrijving van de taak die provincies en gemeenten hebben in relatie tot de grenswaarden voor fijn stof zoals boven aangeduid, is meer in overeenstemming met de realiteit, dient de rechtszekerheid en biedt ruimte voor nieuwe ontwikkelingen.

V en W bevindt zich bij de onderbouwing en toetsing van projecten op basis van de Spoedwet en de Tracéwet in een vergelijkbare situatie. Ook dan moet weliswaar de minst belastende optie gekozen worden en moet een weg zodanig worden gesitueerd dat mensen zo min mogelijk worden blootgesteld aan concentraties fijn stof, maar zijn de mogelijkheden om de lokale situatie te beïnvloeden beperkt. Daarom wordt de bovengeschetste lijn ten aanzien van de bevoegdheden die provincies en gemeenten uitoefenen doorgetrokken naar V en W en zullen de taken gespecificeerd worden.

1.3. Omgaan met normen voor stikstofdioxide in nieuwe situaties

Besluiten ten aanzien van wegaanpassingen, bestemmingsplannen en vergunningen zijn de afgelopen maanden door de Raad van State vernietigd met een beroep op het niet-beëindigen van of juist veroorzaken van overschrijding van luchtkwaliteitsnormen van met name stikstofdioxide, op locaties waar geen mensen aan concentraties luchtverontreinigende stoffen worden blootgesteld.

Door aanpassing van de wetgeving in de onder punt 1 en 2 aangegeven zin (bij de luchtkwaliteitsnormen wordt het doel aangegeven (bescherming van de gezondheid van de

mens) en wordt omschreven waar die grenswaarde moet worden beschermd en het specificeren van de wijze waarop gemeenten en provincies geacht worden om te gaan met de normen voor fijn stof) zal voor vernietiging van dergelijke besluiten door de Raad van State niet langer grond zijn. In de wetgeving wordt daarmee ruimte gecreëerd voor nieuwe ontwikkelingen voor zover die voorzien zijn op locaties waar een gerede verwachting bestaat dat mensen, gedurende een in relatie tot de middelingstijd van de betreffende norm relevante periode, niet worden blootgesteld aan de betreffende luchtverontreinigende stoffen. Voor verdere aanpassing van de wetgeving ten aanzien van toepassing van de normen voor stikstofdioxide in nieuwe situaties, bestaat dan ook geen aanleiding.

II. Procedureel

Voor aanpassing van de regelgeving, zoals aangegeven onder I.1, I.2 en I.3, zijn een drietal opties denkbaar:

- aanpassing van het wetsvoorstel tot wijziging van de *Wet milieubeheer*, waarmee uitvoering gegeven wordt aan de wens van de Tweede Kamer de materie bij wet vast te leggen
- wijziging van het *Besluit luchtkwaliteit* (vooruitlopend op wijziging van de *Wet milieubeheer*)
- intrekking van het *Besluit luchtkwaliteit* en vervanging door een *ministeriële regeling* (vooruitlopend op wijziging van de *Wet milieubeheer*)

Aanpassing van het wetsvoorstel tot wijziging van de *Wet milieubeheer* is naar de Tweede Kamer toe het meest correct (voldoet aan de wensen van de TK), is uit het oogpunt van wetgeving, gezien het gevorderd stadium waarin het wetsvoorstel verkeert, relatief de eenvoudigste optie en biedt de mogelijkheid in een keer met nieuwe, aan de wensen van de praktijk aangepaste wetgeving te komen. Deze optie vergt aan proceduretijd (behandeling in Tweede en Eerste Kamer) naar verwachting hoogstens circa een half jaar langer dan wijziging van het *Besluit luchtkwaliteit*, ervan uitgaande dat bij de wijziging van het besluit geen complicaties optreden. De kans daarop is echter groot, omdat de mogelijkheid van aanpassing van het *Besluit luchtkwaliteit* juridisch zeer twijfelachtig is gezien de discussie die met de Tweede Kamer is gevoerd over de intrekking van het besluit en vervanging ervan door een wet.

Naar alle waarschijnlijkheid zal de aanpassing daardoor niet tot stand komen.

Terugvaloptie is de ministeriële regeling. Deze is in strijd met het verzoek van de Tweede Kamer, maar gezien de beperkte proceduretijd, relatief snel tot stand te brengen.

Voor een overzicht van de voor- en nadelen en een inschatting van de planning wordt verwezen naar de bijlage.

Bijlage

Mogelijkheden aanpassing wetgeving luchtkwaliteit

1. Aanpassen voorstel tot wijziging **Wet milieubeheer** (ter uitvoering wens Tweede Kamer)

Voordelen:

- Is in overeenstemming met de eis van de Tweede Kamer de materie bij wet te regelen
- Biedt de mogelijkheid blokkades die uit andere op wetsniveau geregelde zaken voortvloeien, bij wet op te ruimen
- Het wetsvoorstel is al in een vergevorderd stadium; aanpassing kost relatief de minste tijd
- In het wetsvoorstel zijn ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit wijzigingen aangebracht waartoe in de praktijk de noodzaak is gebleken; er kan in een slag nieuwe wetgeving gemaakt worden die in alle opzichten is aangepast aan de ervaringen uit de praktijk

Nadelen:

- De procedure van een wet is langer dan van andere regelgeving (afhankelijk van de snelheid waarmee de procedure voor wijziging van de amvb doorlopen kan worden is dit hooguit een half jaar)

Planning:

Inwerkingtreding voorjaar 2006 (zie onder punt 4 voor details)

2. Wijzigen **Besluit luchtkwaliteit**

Voordelen:

- Kan, wanneer de Tweede Kamer vooraf instemt met deze optie, qua procedure sneller tot stand komen dan een wet en sneller in werking treden

Nadelen:

- Deze weg is formeel-juridisch afgesloten, want de Tweede Kamer heeft een volgens de Wet milieubeheer bindende uitspraak gedaan dat de materie van het Besluit luchtkwaliteit bij wet moet worden geregeld. Aan die uitspraak verbindt de Wet milieubeheer het gevolg dat de betrokken amvb onmiddellijk moet worden ingetrokken. Dat dit sinds juli 2001 niet is gebeurd, berust op gedogen door de Tweede Kamer, op basis van het door de regering aangevoerde argument dat Nederland bij intrekking op een eerder moment dan dat er een vervangende wet zou zijn in strijd zou handelen met zijn Europeesrechtelijke verplichtingen. Gedogen van het nog niet intrekken is echter iets heel anders dan wijzigen van de amvb: die wijziging is immers per definitie gericht op het langer laten voortbestaan van de amvb en staat daarmee haaks op de wettelijke verplichting tot onmiddellijke intrekking.

Tweede juridische belemmering: een amvb berust op een delegatiegrondslag in de wet en de Kamer heeft de regering, met de bindende uitspraak tot regeling van de materie bij wet, verboden van de delegatiegrondslag gebruik te maken, dus nu ontbreekt de juridische grondslag om een wijziging van de amvb tot stand te brengen.

Deze bezwaren kunnen weggenomen worden wanneer de Tweede Kamer de uitspraak tot regeling bij wet met zeer ruime meerderheid intrekt (er waren slechts dertig kamerleden nodig om de verplichting op te leggen tot regeling bij wet), waarna de mogelijkheden om bij amvb zaken te regelen weer aanwezig zijn.

- Belemmeringen die uit een wet zelf voortvloeien, en die zijn niet geheel afwezig, zijn niet bij amvb als juridisch instrument van lagere orde op te lossen, dus er wordt geen maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden.

- Wijziging van de amvb is een geheel nieuw wetgevingstraject; naast genoemde aanpassingen zal ook actualisering en aanpassing aan punten waartoe de noodzaak in de praktijk is gebleken; voorbereiding daarvan kost naar verwachting meer tijd dan wijziging van het wetsvoorstel.
- Na wijziging van de amvb is nog een wetswijziging noodzakelijk, tenzij de Tweede Kamer haar verzoek daartoe alsnog intrekt.

Planning:

In werking treding najaar 2005 (zie onder punt 4 voor details)

3. Het Besluit luchtkwaliteit intrekken en in afwachting van een wet vervangen door een ministeriële regeling, voorzover het Besluit uitvoering gaf aan EU-verplichtingen

Voordelen:

- toegestaan door de Wet milieubeheer
- de snelste procedure; een ministeriële regeling kent van de wetgevingsinstrumenten de kortste proceduretijd en een concept-intrekkingsbesluit voor de amvb is al voorzien van een Raad van State-advies
- een ministeriële regeling is op hele korte termijn weer aan te passen, als de Europese commissie onverhoopt mocht oordelen dat de normstelling niet (meer) geheel aan de richtlijnen zou voldoen

Nadelen:

- vergt uitleg naar de Tweede Kamer dat enkele jaren na de bindende uitspraak (juli 2001) dat een hoger juridisch instrument moet worden gebruikt dan een amvb (namelijk een wet), voorlopig overgegaan wordt op een lager juridisch instrument (ministeriële regeling)
- er zal in afwachting van regeling bij wet een lacune bestaan voor enige aspecten in het Besluit luchtkwaliteit die niet voortvloeien uit de Europese richtlijnen en daarom niet bij ministeriële regeling mogen worden uitgewerkt. Dit was de reden voor de Raad van State om in augustus 2002 een negatief advies uit te brengen over het intrekkingsbesluit. Het betreft enkele artikelen die ontleend zijn aan de oorspronkelijke besluiten luchtkwaliteit. Dit bezwaar is niet onoverkomelijk.
- mogelijke belemmeringen uit de wet voor praktische oplossingen zijn niet op deze wijze weg te nemen.
- Het tot stand brengen van een geheel nieuwe ministeriële regeling met toelichting vergt naar verhouding meer tijd dan aanpassing van het wetsvoorstel of het Besluit luchtkwaliteit
- Na het tot stand komen van de ministeriële regeling is nog een wetswijziging noodzakelijk, tenzij de Tweede Kamer haar verzoek daartoe alsnog intrekt

Planning:

In werking treding medio 2005 (zie onder punt 4 voor details)

4. Planning

Wetsvoorstel	Besluit luchtkwaliteit	Ministeriele regeling	
T/m week 52	T/m week 4	T/m week 8	Concept voorbereiden
T/m week 3	T/m week 7	T/m week 11	Extern overleg
Februari	Maart		MR
		Maart	"Voorhang"
Mei	Juni		Raad van State
Juni	Juli		Nader rapport
Oktober			Tweede Kamer
Januari			Eerste Kamer
Maart 2006	September 2005	April/mei 2005	Inwerkingtreding