

Plan van aanpak juridische acties Luchtkwaliteit

memo

Datum
9 mei 2005

- 1) In dit plan van aanpak juridische acties luchtkwaliteit worden de acties waartoe de afgelopen weken besloten is en die verband houden met de aanpassing van de regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit op een rij gezet en nader uitgewerkt. Het gaat daarbij om drie deels met elkaar samenhangende acties:
- a) Het doorlopen van de procedure van de wijziging van het Besluit luchtkwaliteit (Blk 2005)
 - b) Het analyseren van mogelijke alternatieve implementatie-varianten van de geldende EU-richtlijnen luchtkwaliteit
 - c) Het opstellen en doorlopen van de procedure van een wetsvoorstel Luchtkwaliteit.

2) **Procedure Blk 2005**

In het ontwerp Blk 2005 zijn de zaken die de Raad van State in zijn voorlichting over de concept-MR nog wel mogelijk acht verwerkt. Dit betreft de volgende onderwerpen:

- a) Aftrek van natuurlijke bronnen bij toetsing aan de fijn stof-normen;
- b) Projecten in overschrijdingsgebieden, die de situatie niet verslechteren;
- c) Toepassing van een saldering waar sprake is van een maatregel of project die over het geheel genomen een verbetering tot gevolg heeft, maar partieel ook tot een beperkte verslechtering leidt.

De ontwerp-AMvB is op 29 april in de Ministerraad besproken en na een afsluitend overleg tussen VROM, V&W en Ju op 4 mei gepubliceerd in het kader van de voorhang procedure.

De verdere procedure is als volgt:

- * Tot 1 juni voorhang-procedure. In deze periode overleg met en inwachten commentaar van externe partijen. Speciale aandacht voor overleg met IPO en VNG in kader van Stuurgroep luchtkwaliteit. Daarbij staat voorop dat de scope van deze amvb-wijziging zich beperkt tot de genoemde RvSt-punten, wat betekent dat er slechts zeer beperkt ruimte is voor aanpassingen.
- * Begin van de week van 1 juni: toezending voor spoedadvies van het concept naar de Raad van State. Op zijn vroegst advies te verwachten op 8 juni.
- * Afhankelijk van de inhoud van het advies zal de concept-amvb moeten worden aangepast. Wanneer er sprake is van een advies dat niet zwaarder is dan categorie 3 dan kan de amvb in de week van 13 juni worden getekend en van een contraseign worden voorzien



* Daarna is de amvb definitief en wordt hij vier weken nagehangen. Dit betekent dat hij medio juli van kracht wordt.

Dit is wel het meest kritieke pad, omdat de nahang eigenlijk zo min mogelijk tijdens het kamerreces mag plaatsvinden. In dit geval is dit extra van belang omdat de Kamer bij het huidige Besluit luchtkwaliteit op de laatste dag van de nahang gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid wettelijke regeling te eisen. Het reces begint ca. 1 juli, dus we zitten met dit tijdpad al op het randje. Komt er een categorie 4/5 advies, of lopen we anderszins vertragingen op dan schuift de zaak door naar september.

Mede in verband met het mogelijk maken van de natuurlijke bronnen-af trek bij fijn stof zal de Meetregeling tegelijkertijd moeten worden aangepast.

3) Analyse implementatievarianten

Naar aanleiding van besluitvorming over de gezamenlijke nota van DGR en DGM wordt een analyse verricht van enkele implementatievarianten.

Het betreft hier de volgende varianten ten opzichte van de wijze van implementatie in het vigerende besluit luchtkwaliteit:

- a) Normen in de amvb aanmerken als richtwaarden voor individuele besluiten
- b) Normen voor de Wrm-bevoegdheden aanmerken als grenswaarden en voor de overige bevoegdheden als richtwaarden
- c) Normen voor alle emissie gerelateerde bevoegdheden (vergunningverlening en infrastructuur) aanmerken als grenswaarden en voor de overige (m.n. woningbouw) als richtwaarden.
- d) Normen in het geheel niet van toepassing laten zijn op ruimtelijke en infrastructurele beslissingen

In de nota zijn deze varianten voorzien van voor/nadelen en risico's. Afgesproken is dat binnen 3 maanden een diepgaander analyse zal worden verricht. Daarbij zullen uitspraken van de Raad van State, het Europese hof en de opvattingen van diverse hoogleraren en advocaten (Koeman, Backes en Van der Feltz) worden betrokken. Dit houdt in dat in deze analyse ook andere elementen zullen worden betrokken dan alleen de genoemde implementatievarianten.

Uit de samenhang van deze actie met het opstellen van een Wet luchtkwaliteit zal blijken dat het nodig is om voor deze actie op een korter tijdpad te koersen dan de afgesproken 3 maanden.

4) Wet Luchtkwaliteit

In de discussie met de Kamer heeft de Staatssecretaris toegezegd een wetsvoorstel luchtkwaliteit te zullen agenderen voor de eerste ministerraad (12/8) na het einde van de zomerstop. Na akkoording van dit voorstel kan het voor advies aan de Raad van State worden toegestuurd. Dit betekent opnieuw een uiterst krap tijdpad dat voor een groot deel zal moeten worden uitgevoerd door de mensen die ook al de onder 1 en 2 genoemde acties moeten uitvoeren. Om het wetsvoorstel in de genoemde MR te kunnen bespreken moeten stukken uiterlijk 5/8 voor verzending gereed zijn.

Op dit moment ligt er een concept wetsvoorstel gebaseerd op het huidige Blk. Daarin moet in ieder geval nog de wijzigingen van het Blk 2005 worden doorgevoerd en de 4^e dochterrichtlijn worden geïmplementeerd. Dit laatste betekent ook dat de Meetregel opnieuw moet worden aangepast. Afhankelijk van de beschikbare tijd moet bezien worden of ook de implementatie van de 3^e dochterrichtlijn (ozon) die nu bij MR heeft plaatsgevonden in de wet kan worden opgenomen. Gelet op de beperkte beschikbare tijd heeft het thans de voorkeur dit nu niet te doen.

Het maken van de Wet luchtkwaliteit biedt nog de mogelijkheid om aanvullend op het Blk 2005 andere wijzigingen in te brengen, die voort kunnen vloeien uit de onder 2 genoemde actie analyse implementatievarianten. Die nieuwe elementen moeten er dan wel eind juni liggen, dwz. 6 weken na nu. Dat zet deze actie op een aanzienlijk korter tijdpad dan de 3 maanden die de bewindslieden hebben gegeven.



5) Scope actie analyse implementatievarianten

Gelet op de korte tijd die voor de analyse van de implementatievarianten beschikbaar is, is het van belang de werkzaamheden:

- a) primair te baseren op bestaand materiaal, te weten de thans bekende uitspraken van de Raad van State over de MR en de jurisprudentie over concrete besluiten, relevante uitspraken van het Europese hof over implementatievragen van de luchtkwaliteitsrichtlijnen van andere Europese landen, analyses van prof. Backes en de advocaten Koeman en Van der Feltz en juridische handboeken op het gebied van implementatie van Europees recht;
- b) te richten op de oplossing van de blokkade problematiek voor bouwplannen op het gebied van woningbouw, bedrijfsterreinen, vergunningverlening en aanleg van infrastructuur, zoals die resteert na het van kracht worden van het Bk 2005. Dit betekent dat het juridisch gezien mogelijk gemaakt moet worden te bouwen in overschrijdingsgebieden van met name de daggemiddelde PM-10 norm. Hier ligt een relatie met het project Knelpunten Luchtkwaliteit en Ruimtelijke plannen, dat door DGR wordt getrokken en wat de bouwplannen-problematiek inzichtelijk moet maken. In dat verband maakt het RIVM een doorrekening van het effect van de aftrek van natuurlijke bronnen bij fijn stof. De uitkomsten daarvan zijn van belang voor de inschatting van de omvang van de resterende problematiek;
- c) daarbij in ogenschouw te blijven houden dat de beschermingsdoelen van de normen en de in de EU-richtlijn opgenomen resultaatsverplichting worden waargemaakt;
- d) te plaatsen in het perspectief van de komende herziening van de EU-richtlijnen luchtkwaliteit, waarbij nu al duidelijk is dat er een derogatiebepaling komt voor het tijdig halen van de norm op project cq. gebiedsbasis en de fijn stof-normstelling zal worden aangepast.

6) Aanpak en werkwijze

Voor de trajecten van de AMvB, de Wet en de Meetregeling zal gewerkt worden op basis van de bestaande taakverdeling tussen DJZ en de beleidsdirectie LMV, wat betekent dat DJZ binnen een nauw samenwerkingsverband primair verantwoordelijk is voor de artikelen en LMV voor de toelichting, alsmede voor de Meetregeling. Afstemming met andere dienstonderdelen binnen VROM zal plaatsvinden in het nieuw ingestelde Coördinatieoverleg luchtkwaliteit olv de directeur LMV.

Voor de actie Analyse implementatievarianten is een andere werkwijze nodig. Voorgesteld wordt dat een kleine groep juristen op korte termijn (gereed 20 mei) een discussienotitie opstelt, waarin de analyse wordt verricht. Hiervoor zal de notitie die gebruikt is voor het overleg tussen DJZ, V&W en Justitie na de MR van 29/4 als basis worden gebruikt. Voorgesteld wordt dat deze groep bestaat uit DJZ (Spoel, Molenaars), LMV (Herremans en Heldring) en DGR (Kooper en Ribbers). Op basis van deze notitie zal vervolgens een bijeenkomst plaatsvinden waarin alle mogelijke opties op hun merites worden beoordeeld (Intern VROM, andere departementen (VW, EZ en Ju), waarna snel keuzen voor in het wetsvoorstel te verwerken oplossingen aan de bewindslieden worden voorgelegd. Deze keuzen zullen dan vervolgens in de vorm van teksten voor het wetsvoorstel worden uitgewerkt.

Voor het geheel van deze 3 deelprojecten is Kees Plug de verantwoordelijke leidinggevende. Onder zijn leiding zal met een nader te bepalen frequentie overleg plaatsvinden van hem en de sleutelfiguren bij deze activiteiten.

Voor deze acties wordt binnen de directie LMV extra externe capaciteit vrijgemaakt in de persoon van Just Heldring. Dit zal consequenties hebben voor de voortgang van de wijziging van de Wet geluidhinder.

Deze acties zijn uitgewerkt in de vorm van een tijdschema waarin voor de komende maanden per dag de concrete activiteiten en betrokken personen zijn benoemd.