

Vergaderjaar 2000–2001

27 793

Besluit 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) alsmede 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)

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 juli 2001

Bij brief van 3 juli jl. heeft u mij medegedeeld dat een 38-tal leden van de Tweede Kamer op grond van artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet Milieubeheer de wens te kennen gegeven heeft het Besluit luchtkwaliteit bij wet te willen regelen. Het Besluit luchtkwaliteit dient ter implementatie 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. De implementatiedatum is 19 juli 2001. Zoals ik in mijn brief d.d. 23 juli (27 793, nr. 3) heb geschreven bepaalt artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer dat in een dergelijk geval zo spoedig mogelijk een daartoe strekkend voorstel van wet wordt ingediend en de algemene maatregel van bestuur onverwijld wordt ingetrokken.

Naar aanleiding van mijn brief van 23 juli jl. heeft u mij bij brief van 27 juli 2001 (zie bijlage) verzocht het Besluit luchtkwaliteit toch onverwijld in te trekken. Naar mijn mening is dit echter uit Europeesrechtelijk oogpunt onjuist, en strijdig met de intentie van het betrokken wetsartikel. Onderstaand zijn de overwegingen die mij tot deze conclusie leiden weergegeven.

Indien het Besluit was ingetrokken, nadat de Kamer op 3 juli jl. hierom verzocht heeft, en derhalve niet op 19 juli jl. in werking was getreden, zou de Europese Commissie Nederland in gebreke kunnen stellen. Uiteindelijk zou Nederland zelfs door het Europese Hof veroordeeld kunnen worden wegens het niet voldoen aan haar verplichtingen. Dat kan tot sancties leiden. Het is mijn inzet een en ander te voorkomen.

Het systeem van artikel 21.6 van de Wet milieubeheer is als volgt:

- Een amvb op basis van bepaalde artikelen van de Wet milieubeheer wordt in ontwerp aan de Eerste en Tweede Kamer overgelegd. Gedurende vier weken kunnen vervolgens opmerkingen over het ontwerp worden gemaakt.
- Als de amvb is vastgesteld wordt deze aan de Eerste en Tweede Kamer gezonden. Hij treedt niet eerder in werking dan vier weken na toezending aan de Kamers.
- Voor amvb's op basis van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer (mogelijkheid tot het bij amvb stellen van milieukwaliteitseisen) geeft artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer de Eerste en Tweede Kamer vervolgens de mogelijkheid binnen vier weken na toezending de wens kenbaar te maken de inhoud van de amvb bij wet te regelen. In dat geval moet zo spoedig mogelijk een daartoe strekend voorstel van wet worden ingediend en wordt de amvb onverwijld ingetrokken.
- Artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer bepaalt ten slotte nog dat hetgeen ingevolge de wet bij amvb kan worden geregeld in afwijking daarvan bij ministeriële regeling wordt geregeld als het implementatie betreft. Dit geldt ook voor amvb's op basis van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Met betrekking tot dergelijke ministeriële regelingen hebben Eerste en Tweede Kamer niet de mogelijkheid de wens kenbaar te maken een en ander bij wet te regelen.

Het kan niet de bedoeling zijn dat door toepassing van artikel 21.6, vijfde lid, een Europeesrechtelijke verplichting niet wordt nageleefd. Hierdoor zouden de verplichtingen die Nederland heeft als Lidstaat van de Europese Unie in het gedrang komen. In deze opvatting word ik gesterkt door de bepaling van artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer, waarin wordt bepaald dat bij ministeriële regeling moet worden geïmplementeerd. In dit geval is er echter voor gekozen de richtlijn bij amvb te implementeren. Reden hiervoor is dat daardoor tevens een aantal andere besluiten in het Besluit luchtkwaliteit kon worden opgenomen, waardoor de regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit overzichtelijker wordt. Als de bedoeling van artikel 21.6, vijfde lid, zich ook zou uitstrekken tot gevallen waarin sprake is van implementatie van Europese regelgeving, dan zou de mogelijkheid de wens kenbaar te maken de implementatie bij wet te regelen ook moeten zijn opgenomen voor die gevallen waarin bij ministeriële regeling wordt geïmplementeerd. Dit is niet het geval. In onderhavig geval is het Besluit luchtkwaliteit wel in werking getreden. Er zal echter tevens een wetsvoorstel worden voorbereid. Hierdoor wordt zowel voldaan aan de Europeesrechtelijke verplichting tot tijdige implementatie van de betrokken richtlijn, als aan de wens van de Kamer om de inhoud van het Besluit bij wet te regelen.

Het is mijn voornemen de normen in een vervangend wetsvoorstel inhoudelijk dezelfde te doen zijn als in het Besluit luchtkwaliteit.

Indien bovenstaande toelichting op de inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit u daar aanleiding toe geeft, ben ik graag bereid hierover nader met u te overleggen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

In reactie op uw brief van 23 juli 2001 (uw kenmerk: MJ2200107922) over de inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit wil ik als waarnemend Voorzitter van de Kamer u wijzen op een principieel punt.

In de brief van 7 juni 2001 (stuk 27 793, nr. 1) waarbij u het genoemde Besluit aan de Kamer aanbiedt schrijft u: *«Het besluit treedt niet eerder in werking dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin het is geplaatst. Aangezien het besluit gebaseerd is op artikel 5.1, eerste lid, van de Wm dient de inwerkingtreding na het verstrijken van de vier weken te gebeuren bij koninklijk besluit, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in de algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend en wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken.»*

U hebt vervolgens bevorderd dat het bedoelde besluit werd bekend gemaakt in het Staatsblad met uitgiftedatum 14 juni 2001. Daarna (op 2 juli 2001) hebben 38 leden van de Tweede Kamer gebruik gemaakt van de bedoelde bevoegdheid in artikel 5.1 eerste lid van de Wm (stuk 27 793, nr. 2).

In uw brief van 23 juli 2001 geeft u vervolgens een interpretatie van het wettelijk kader welke interpretatie u bij de aanbieding van de AMvB op 7 juni nog niet had gegeven. U schrijft nu dat «gezien het feit dat Nederland als Lidstaat van de Europese Unie de verplichting heeft een richtlijn tijdig in de nationale regelgeving om te zetten, het niet de bedoeling van artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer kan zijn dat een tijdige implementatie onmogelijk wordt gemaakt». Het Besluit luchtkwaliteit treedt op grond van deze interpretatie wel in werking, maar wordt ingetrokken op het moment dat over het voorstel van wet is besloten. Ik meen dat u met deze interpretatie achteraf tekort doet aan de door u zelf op 7 juni erkende bevoegdheid van de Kamer.

Hierbij wijs ik u erop dat het de verantwoordelijkheid van het Kabinet is om conceptregelgeving op zodanige termijnen in procedure te brengen dat de diverse instellingen die bij die regelgeving betrokken zijn (Raad van State, Tweede Kamer, Eerste Kamer) de mogelijkheid hebben om hun (grond)wettelijke bevoegdheden uit te oefenen. Eventueel kan het Kabinet een beroep doen op elk van die instellingen om hierbij bepaalde termijnen te respecteren bijvoorbeeld met het argument dat anders de termijn van implementatie van een EU-richtlijn wordt overschreden. Het enkele bestaan van zo'n implementatietermijn kan de bevoegdheden die Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer hebben niet opzij zetten, ook niet de bevoegdheden die uit een wettelijke voorhangbepaling voortvloeien. In ieder geval betreft het hier een beslissing die een minister niet alleen kan nemen, maar slechts met instemming van de desbetreffende instelling.

Ook omdat die instemming in dit geval niet tevoren is gegeven en door u zelfs niet tevoren is gevraagd, moet ik u verzoeken het genoemde Besluit luchtkwaliteit onverwijld in te trekken en het door u in uw brief van 23 juli aangekondigde wetsvoorstel aan de Kamer te zenden. Het ligt daarbij voor de hand dat u in de toelichting op het wetsvoorstel wijst op het reeds

overschreden zijn van de Europese implementatietermijn en op de gevolgen daarvan.

Met vriendelijke groet,

Mr. A. Rouvoet

De waarnemend Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal