

Vergaderjaar 2003–2004

**29 422**

## **Wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging (uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

In richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG L 309), hierna: EG-richtlijn nationale emissieplafonds, zijn voor iedere lidstaat plafonds opgenomen voor de emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen en ammoniak, welke plafonds uiterlijk in 2010 bereikt moeten worden (zie bijlage I bij de richtlijn).

De EG-richtlijn nationale emissieplafonds heeft tot doel de emissies van verzurende en eutrofiërende verontreinigende stoffen en van precursoren van ozon te beperken om aldus in de Gemeenschap de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid tegen de risico's van schadelijke gevolgen van verzuring, bodemeutrofiëring en ozon op leefniveau te verbeteren.

De implementatie van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds bestaat in hoofdzaak uit het treffen van (wettelijke) maatregelen die zijn gericht op de geleidelijke reductie van de nationale emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden, vluchtige organische stoffen en ammoniak. De richtlijn eist dat een nationaal programma wordt opgesteld waarin beleidsopties en maatregelen zijn opgenomen voor de geleidelijke reductie van de nationale emissies van eerdergenoemde luchtverontreinigende stoffen, teneinde uiterlijk in 2010 aan de voor Nederland geldende emissieplafonds te voldoen, en tot het – op basis daarvan – aanscherpen van bestaande regelgeving of het van kracht laten worden van nieuwe regelgeving.

De thans geldende regelgeving en het bestaande beleid leiden reeds tot een aanzienlijke emissiereductie in 2010. Het aanvullende beleid is ten dele aangegeven in het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (hierna: NMP-4), op basis van nationale doelstellingen die ruim onder de emissieplafonds van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds liggen, en in het in het NMP-4 aangekondigde document «Overzichtspublicatie thema

verzuring en grootschalige luchtverontreiniging: Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur».<sup>1</sup> Het NMP-4 is op 8 juni 2001 door het kabinet vastgesteld (Kamerstukken II 2000/01, 27 801, nr. 1). Voor een ander deel zullen er nog aanvullende beleidsmaatregelen worden geformuleerd.

Het onderhavige wetsvoorstel leidt niet tot een wijziging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Aan het bedrijfsleven worden geen nieuwe verplichtingen opgelegd met betrekking tot het verschaffen van informatie aan de overheid. Er wordt geheel aangesloten bij reeds bestaande informatievoorzieningen.

## **2. Het opstellen van nationale emissie-inventarissen en prognoses**

Verder vergen de artikelen 7 en 8 van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds enige aanvullende wettelijke maatregelen. Deze artikelen verplichten de lidstaten ertoe voor de in artikel 4 van de richtlijn vermelde luchtverontreinigende stoffen voor 2010 nationale emissie-inventarissen en -prognoses op te stellen, deze jaarlijks bij te werken en de Commissie hierover te informeren. Bij het opstellen van de emissie-inventarissen en -prognoses moeten de in bijlage III bij de richtlijn aangeduide methoden worden gehanteerd. De implementatie van deze richtlijn had op 27 november 2002 voltooid moeten zijn. De voorgestelde wijziging komt dus te laat. Nederland heeft echter wel voldaan aan de feitelijke verplichting uit de richtlijn waar deze wetswijziging betrekking op heeft. In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (hierna: RIVM) zowel in 2002 als in 2003 een emissie-inventaris opgesteld. Meest recentelijk is de emissie-inventaris zoals opgesteld in 2003 per brief van 22 januari 2004 (kenmerk MJZ2004007365) aan de Commissie aangeboden. Het RIVM heeft daarnaast in 2003 de bestaande emissieprognose aangepast, mede om te voldoen aan de op dit punt in de EG-richtlijn nationale emissieplafonds gestelde eisen. Deze prognose is opgenomen in de notitie «Erop of eronder» die per brief van 24 december 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 28 663, nr. 12).

Dit wetsvoorstel voorziet in een aanvulling van de Wet op de luchtverontreiniging (hierna: Wlv). In de Wlv wordt een bepaling opgenomen waarin aan het RIVM een wettelijke opdracht wordt gegeven tot het opstellen van de in de richtlijn bedoelde nationale emissieprognoses. Het RIVM heeft, onverminderd het bepaalde bij of krachtens andere wetten, onder meer als taak periodiek te rapporteren over de toekomstige ontwikkeling van het milieu (artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet op het RIVM). Andere wetten waarin aan het RIVM taken worden opgedragen, zijn de Wet milieubeheer (artikel 4.2; milieuverkenningen) en de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 9a). Het opstellen van de prognoses als bedoeld in de EG-richtlijn nationale emissieplafonds betreft werkzaamheden die in een aantal opzichten sterk lijken op de werkzaamheden die het RIVM reeds verricht in het kader van het opstellen van de milieuverkenningen. De voorgestelde bepaling in de Wlv vormt aldus een uitbreiding van het bestaande takenpakket van het RIVM. Het is de bedoeling dat de werkzaamheden in het kader van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds worden uitgevoerd door het Milieu en Natuur Planbureau van het RIVM.

Hoewel VROM opdrachtgever is voor het milieuonderzoek binnen het takenpakket van het RIVM, is het RIVM als zodanig onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan met het voorliggende wetsvoorstel instemmen.

<sup>1</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer oktober 2001 (VROM 17529/187).

Het RIVM mag slechts onderzoeken uitvoeren die in het meerjarenactiviteitenprogramma, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Wet op het RIVM, zijn opgenomen. De werkzaamheden van het RIVM ter uitvoering van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds moeten daarom worden neergelegd in het meerjarenactiviteitenprogramma. Dit programma bevat alle activiteiten op het terrein van het milieu die het RIVM voornemens is de komende jaren uit te voeren, en wordt jaarlijks, na overleg met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, opgesteld door de directeur-generaal van het RIVM. Het meerjarenactiviteitenprogramma en wijzigingen daarin behoeven de goedkeuring van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Naast eerdergenoemde wijzigingen van de Wlv bleek op enkele punten ook enige nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur nodig. Een daartoe strekkend besluit is tegelijk met dit wetsvoorstel in procedure gebracht (ontwerp-Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds). Dit besluit strekt ertoe de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan te wijzen als bevoegde instantie voor het opstellen van emissie-inventarissen als bedoeld in artikel 7 van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds.

Om nadere regelgeving bij besluit mogelijk te maken, wordt voorgesteld artikel 59 Wlv aan te passen. Het huidige artikel 59 Wlv, opgenomen in hoofdstuk VI (Het bepalen van luchtverontreiniging) van die wet, geeft namelijk slechts een bevoegdheid voor het stellen van regels met betrekking tot het verrichten van *metingen* ter bepaling van de luchtverontreiniging. Bij het opstellen van de emissie-inventarissen dienen ingevolge artikel 7, tweede lid, van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds de methoden van bijlage III bij de richtlijn te worden gehanteerd. Bijlage III verwijst op haar beurt naar de methoden die in het kader van het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand zijn overeengekomen. De lidstaten maken daarbij bij voorkeur gebruik van de gemeenschappelijke handleiding van EMEP/CORINAIR (door het Europees Milieuagentschap opgestelde inventaris van emissies in de atmosfeer). Ingevolge deze methoden worden emissies niet alleen gemeten, maar vindt voor een ander deel een collectieve schatting van emissies plaats (een berekening van de emissies aan de hand van onder meer type installatie, energieverbruik en aantal draaiuren). In de Wlv ontbreekt thans nog een rechtsbasis voor een algemene maatregel van bestuur waarin regels kunnen worden gesteld omtrent het uitvoeren van dergelijke *berekeningen* ter bepaling van de luchtverontreiniging. Om de EG-richtlijn nationale emissieplafonds goed te implementeren, wordt artikel 59 Wlv aangepast. De uitbreiding houdt om te beginnen in dat voortaan ook regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het berekenen van de luchtverontreiniging. Daarnaast wordt een uitdrukkelijke rechtsbasis geschapen voor het aanwijzen van het voor de metingen of berekeningen verantwoordelijke bestuursorgaan. Dit gebeurt door het toevoegen van een nieuw onderdeel c aan het eerste lid van artikel 59 Wlv.

De transponeringstabel biedt een overzicht van de artikelen van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds en de implementatie daarvan, indien nodig, in de Nederlandse wetgeving.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I

#### *Onderdeel A*

De voorgestelde wijziging van artikel 59 is reeds toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### *Onderdeel B*

Artikel 59a strekt ertoe het RIVM te belasten met de taak de in artikel 7 van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds bedoelde emissieprognoses op te stellen (eerste lid). De emissieprognoses hebben betrekking op 2010 en worden jaarlijks bijgesteld. Dat de emissieprognoses betrekking moeten hebben op het jaar 2010, is bepaald in artikel 7, eerste lid, van de richtlijn. Doordat artikel 59a, eerste lid, een dynamische verwijzing bevat naar genoemde bepaling van de richtlijn en (via een indirecte verwijzing) naar bijlage I bij de richtlijn, is verzekerd dat eventuele toekomstige wijzigingen van die bepaling en van bijlage I, zoals een wijziging van het jaar waarop de prognoses betrekking moeten hebben, automatisch doorwerken in de nationale regelgeving. Het is dan niet noodzakelijk de nationale regelgeving steeds aan wijzigingen van de richtlijn aan te passen.

De voorgestelde wettelijke regeling beoogt zo nauwkeurig mogelijk aan te geven waartoe het RIVM wordt verplicht in het kader van genoemde richtlijn. Zo moeten de prognoses aan bepaalde eisen voldoen. Om te beginnen dient het RIVM bij het opstellen van de emissieprognoses de in bijlage III bij de richtlijn bedoelde methoden te hanteren (tweede lid). Volledigheidshalve wordt er in dit verband op gewezen dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geen aanwijzingen mag geven over de methoden volgens welke de in de meerjarenactiviteitenprogramma's opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd (artikel 5 van de Wet op het RIVM). De richtlijn eist voorts dat de emissieprognoses informatie bevatten die noodzakelijk is voor een goed kwantitatief begrip van de belangrijkste sociaal-economische vooronderstellingen die voor de prognoses zijn gebruikt (artikel 8, eerste lid). Deze eis uit de richtlijn is neergelegd in het derde lid van artikel 59a. Het RIVM rapporteert aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Dit geschiedt jaarlijks voor 1 november, zo schrijft het vierde lid van artikel 59a voor. Deze datum houdt verband met de verplichting voor de lidstaten, neergelegd in artikel 8, eerste lid, van de richtlijn om uiterlijk op 31 december van elk jaar aan de Commissie en het Europees Milieuagentschap verslag uit te brengen over de emissieprognoses voor 2010. Het zesde lid regelt de doorwerking van toekomstige wijzigingen van respectievelijk bijlage I (uiterlijk in 2010 te bereiken nationale emissieplafonds) en bijlage III (methoden voor emissieprognoses) bij de EG-richtlijn nationale emissieplafonds. Een wijziging van de in bijlage I genoemde nationale emissieplafonds kan een uitvloeisel zijn van het herzieningsonderzoek, bedoeld in artikel 10 van de richtlijn.

### Artikel II

Gelet op de implementatietermijn van de EG-richtlijn nationale emissieplafonds voorziet artikel II in een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de wet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel

**Transponeringstabel EG-richtlijn nationale emissieplafonds**

Artikelen richtlijn	Artikelen NL-regelgeving
1 (doel) 2, eerste alinea (toepassingsgebied) 2, tweede alinea, onder a	Behoeft geen implementatie Zie bij artikel 4, eerste lid Artikel 2 Besluit zwavelgehalte brandstoffen (uitzondering voor internationale zeevaart m.b.t. zwaveldioxide). Annex VI van het MARPOL-verdrag <sup>1</sup> (verbod gebruik bepaalde soort zware stookolie).
2, tweede alinea, onder b	Internationale luchtvaart valt onder jurisdictie van VN-organisatie International Civil Aviation Organization (ICAO). NOx-eisen voor vliegtuig-motoren gelden sinds 1986.
2, tweede alinea, onder c t/m e 3, onder a t/m d, f en j (definities)	Niet van toepassing op Nederlandse situatie Van belang voor artikel 5 richtlijn (tussentijdse milieudoelstellingen). Behoeft als zodanig geen implementatie in Nederlandse regelgeving.
3, onder e	Van belang voor toepassing richtlijn. Nederlandse regelgeving over emissies bevat veelal geen expliciete definitie van dat begrip, omdat dit op zichzelf duidelijk is en de betekenis ervan niet afwijkt van het normale spraakgebruik.
3, onder g	Van belang voor werkingssfeer richtlijn. Behoeft als zodanig geen implementatie in Nederlandse regelgeving
3, onder h	Definitie van nationaal emissiemaximum vooral van belang voor uitleg van richtlijn zelf. Begrip behoeft <i>als zodanig</i> geen omzetting in Nederlandse regelgeving. Implementatie van richtlijn geschiedt in hoofdzaak door, en is beperkt tot, nationale emissiereducerende (wettelijke) maatregelen waarmee emissiemaxima kunnen worden gehaald.
3, onder i	Geen definitie van stikstofoxiden nodig in Nederlandse regelgeving. Begrip is op zichzelf reeds voldoende duidelijk.
3, onder k	Artikel 1, eerste lid, onder q, Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-Richtlijn milieubeheer; artikel 1.1, onder f, Besluit vluchtige organische stoffen Wms (VOS-Besluit).
4, eerste lid (nationale emissieplafonds in 2010)	Zie de vigerende regelgeving op het gebied van het terugdringen van emissies van luchtverontreinigende stoffen en voorgenomen aanscherpingen daarvan, en nieuwe regelgeving en beleidsinstrumenten die ertoe bijdragen dat de nationale emissieplafonds in 2010 worden bereikt zoals beschreven in het NMP-4.
4, tweede lid (nationale emissieplafonds na 2010)	Zie bij artikel 4, eerste lid
5 (tussentijdse milieudoelstellingen)	Tussentijdse doelstellingen voor Gemeenschap als geheel in 2010. Behoeft geen implementatie.
6, eerste en tweede lid (opstellen nationaal programma; inhoud nationaal programma)	Artikel 4.3 Wm (NMP); artikel 4.7 Wm (nationaal milieuprogramma).
6, derde lid (bijstelling en herziening nationaal programma)	Artikel 4.3, eerste lid, Wm; artikel 4.7, eerste lid, Wm.
6, vierde lid (beschikbaarheid informatie)	Artikel 4.5, tweede lid, Wm; artikel 4.8 Wm.
7, eerste en tweede lid (opstellen emissie-inventarissen en prognoses)	Nieuw artikel 59a WLW (taakopdracht RIVM voor opstellen emissieprognoses); gewijzigd artikel 59 WLW (basis voor aanwijzing verantwoordelijke organen voor opstellen emissie-inventarissen); artikel 2 Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds (aanwijzing verantwoordelijke organen voor opstellen emissie-inventarissen); artikelen 12.4 en 12.8, tweede lid, Wm, j° (artikel 3, eerste lid) Besluit milieuverslaglegging; artikel 43a, derde lid, Bees A.
7, derde en vierde lid (opstellen emissie-inventarissen en prognoses Commissie)	Bepalingen zijn gericht tot de Commissie. Behoeft geen implementatie.

<sup>1</sup> Annex VI van het protocol onder de International Convention for Prevention of Pollution from ships (MARPOL) van de International Maritime Organization (IMO).

<b>Artikelen richtlijn</b>	<b>Artikelen NL-regelgeving</b>
8, eerste lid (informer en Commissie over emissie-inventarissen en -prognoses)	Artikel 3 Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds.
8, tweede lid (informer en Commissie over nationaal programma)	Behoeft geen implementatie.
8, derde en vierde lid (doorzending en verslaglegging nationaal programma)	Bepalingen zijn gericht tot de Commissie. Behoeft geen implementatie.
9 (verslagen Commissie)	Behoeft geen implementatie, omdat deze bepaling is gericht tot de Commissie.
10 (herziening)	Behoeft geen implementatie, omdat deze bepaling is gericht tot de Commissie.
11 (samenwerking met derde landen)	Deze bepaling is in eerste instantie gericht tot de Commissie. Voorzover de verplichting zich richt tot de lidstaten, kan hieraan worden voldaan door middel van feitelijk handelen. Behoeft geen implementatie.
12 (verslagen)	Behoeft geen implementatie, omdat deze bepaling is gericht tot de Commissie.
13 (comitologie)	Bepalingen over comité. Behoeft geen implementatie.
14 (sancties)	Sanctionering geschiedt in het kader van de geldende regelgeving en vergunningverlening.
15 t/m 17	Behoeven geen implementatie.

**Legenda:**

Amvb: algemene maatregel van bestuur

Bees A: Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A

NMP: nationaal milieubeleidsplan

RIVM: Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu

VOS: vluchtige organische stoffen

WLV: Wet inzake de luchtverontreiniging

Wm: Wet milieubeheer