

Vergaderjaar 2005–2006

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 november 2005 en het nader rapport d.d. 14 maart 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 september 2005, no. 05.003377, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van VROM, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de implementatie van een aantal richtlijnen². Het dient ter vervanging van onder meer het Besluit luchtkwaliteit 2005. De kern van het wetsvoorstel betreft een programmatische aanpak om de luchtkwaliteit in overeenstemming te brengen met de grenswaarden uit de richtlijnen. Daarbij worden plan- en programmaverplichtingen op diverse bestuursniveaus geïntroduceerd, waarbij op rijksniveau de regie wordt gevoerd door het vaststellen van een programma van maatregelen. Bestuursorganen dienen bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden te toetsen of deze uitoefening inpasbaar is binnen het programma van maatregelen. Beoogd wordt aldus meer mogelijkheden voor saldering te creëren en wordt de relatie tussen besluiten en projecten enerzijds en de grenswaarden voor de luchtkwaliteit anderzijds minder direct.

De memorie van toelichting gaat in op de voorgenomen integratie van de Wet luchtverontreiniging in de Wet milieubeheer, in het kader van de herijking van de VROM-regelgeving (Voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De Raad van State onderschrijft dat niet kan worden gewacht op deze wetgevingsinitiatieven, gelet op de verplichtingen uit de richtlijnen.

Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad op 1 november 2005 met de Staatssecretaris van VROM over het gehele voorstel van wet beraadslaagd.

De Staatssecretaris van VROM heeft uitdrukkelijk verzocht om advisering over de wijze waarop in het voorgestelde artikel 5.19, tweede lid, de aftrek van fijn stof concentraties is geregeld in relatie tot de desbetreffende EG-richtlijnen en over de wijze waarop het openstellen van beroep tegen het programma van maatregelen is geregeld. Behalve over deze onderwerpen, maakt de Raad een aantal inleidende opmerkingen. Verder maakt de Raad opmerkingen over de voorgestelde systematiek in het licht van de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen en de verhouding tussen plannen en programma's van maatregelen onderling. Het wetsvoorstel bevat een tamelijk gecompliceerd

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijnen inzake luchtkwaliteit (96/62/EG, 1999/30/EG, 2000/69/EG, 2002/3/EG, 2004/107/EG) en de richtlijn desbetreffende inspraak (2003/35/EG).

stelsel van programma's en plannen, die elkaar deels lijken te overlappen en die, nu richtlijn 96/62/EG (verder: de kaderrichtlijn) in de artikelen 7 en 8 bepaalde plannen voorschrijft, onvoldoende inzicht geven in de wijze waarop de richtlijnen zijn geïmplementeerd. Tevens wordt een opmerking gemaakt over de juridische kwalificatie van maatregelen die op grond van artikel 5.12 van het wetsvoorstel worden genomen. Niet voor alle te treffen maatregelen die in het programma van maatregelen worden opgenomen is een wettelijke regeling als voorgesteld noodzakelijk. Voor een aantal van die maatregelen zullen bijzondere wetten, op grond waarvan diverse bevoegdheden door bestuursorganen worden uitgeoefend, moeten worden aangepast. De onduidelijkheid over de wijze van implementatie van de richtlijnen binnen het voorgestelde wettelijke stelsel, de weinig heldere onderlinge verhoudingen van plannen en programma's van maatregelen, de juridische kwalificatie van bestuurlijke bevoegdheden, de uitoefening van bestuurlijke bevoegdheden, kunnen aanleiding geven tot veel juridische procedures en daarmee tot vertraging van de uitvoering van voorgenomen maatregelen, die alleen bepaalde plannen voorschrijven.

De Raad gaat ook in op de verhouding van het nationale programma van maatregelen en de uitoefening van decentrale bevoegdheden door bestuursorganen en over de gevolgen van het opnemen in het nationale programma van concrete projecten voor de bestuurlijke verhoudingen, met name op het terrein van de ruimtelijke ordening. Naar het oordeel van de Raad dient de voorgestelde saldobenadering te worden beperkt in tijd, plaats en inhoud. De mogelijkheid tot saldering waar plaats wordt overigens reeds beperkt door artikel 9 van de kaderrichtlijn.

Tenslotte maakt de Raad opmerkingen over het overleg met andere lidstaten, over artikel 5.8 en vraagt hij naar een analyse van de interpretatie en implementatie van de richtlijnen in andere lidstaten.

De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel en de voorgestelde planmatige aanpak in verband met deze opmerkingen nader dienen te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 september 2005, nr. 05.003377, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 11 november 2005, nr. W08.05 0401/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Inleidende opmerkingen

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat met het voorstel van wet wordt beoogd de richtlijnen zodanig te implementeren dat aan de inhoud daarvan volledig recht wordt gedaan, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gewaakt dat juridische belemmeringen worden opgeworpen die niet strikt het gevolg van de richtlijnen zijn¹. Juridische blokkades die de afgelopen tijd bestonden voor ruimtelijke en infrastructurele projecten worden voor een groot deel weggenomen, aldus de toelichting.

De Raad kan zich verenigen met de doelstelling om juridische blokkades die het gevolg zouden zijn geweest van een te strikte implementatie van de desbetreffende richtlijnen weg te nemen zodat er meer ruimte ontstaat voor bepaalde plannen en projecten. Terecht wordt er in de memorie van toelichting op gewezen dat wel volledig recht moet worden gedaan aan de inhoud van de te implementeren richtlijnen. Daarbij zal duidelijk moeten worden dat zowel met deze wetgeving als met de uitvoering daarvan volledig kan worden voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de richtlijnen voortvloeien. Een probleem is dat de ruimte die de richtlijnen in dit verband aan Nederland bieden niet duidelijk is. Wel is duidelijk dat binnen de daartoe in de richtlijnen gestelde termijnen voldaan zal moeten zijn aan de daarin voorgeschreven grenswaarden.

Bij de beoordeling van het wetsvoorstel moet rekening worden gehouden met een aantal onzekere factoren. In de eerste plaats merkt de Raad op dat, voor zover het wetsvoorstel betrekking heeft op de uitleg van bepalingen van de richtlijnen, het uiteindelijk aan het Europese Hof van Justitie is om de juistheid

¹ Paragraaf 1.1. Aanleiding tot het voorstel van wet.

van die uitleg te beoordelen. Vervolgens moet het wetsvoorstel nog worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen. De inhoud van deze regelingen zal medebepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de richtlijnen op de juiste wijze zijn geïmplementeerd. Tenslotte zal ook veel afhangen van de inhoud van de programma's van maatregelen en plannen, die ter uitvoering van de voorgestelde wettelijke regeling zullen moeten worden opgesteld. Dit betekent dat een eindoordeel over de vraag of Nederland met deze nieuwe wetgeving voldoet aan de richtlijnen pas mogelijk is als de gehele operatie is voltooid. In zijn advies kan de Raad dan ook slechts wijzen op mogelijke risico's die het wetsvoorstel in dit verband inhoudt.

1. Ik beschouw het als een belangrijke steun voor het wetsvoorstel dat de Raad zich kan verenigen met de doelstelling om juridische blokkades die het gevolg zouden zijn van een te strikte implementatie van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit weg te nemen, zodat er meer ruimte ontstaat voor bepaalde plannen en projecten, én om tegelijkertijd volledig recht te doen aan de inhoud van de te implementeren richtlijnen, waaronder het tijdig voldoen aan de daarin voorgeschreven grenswaarden. Ik onderschrijf verder de door de Raad genoemde onzekerheden en de constatering van de Raad dat een eindoordeel over de vraag of Nederland met de nieuwe wetgeving voldoet aan de richtlijnen pas mogelijk is als de gehele operatie is voltooid en daarom in zijn advies slechts op de risico's die het wetsvoorstel in dit verband inhoudt kan wijzen.

2. De voorgestelde systematiek in verhouding tot de uit de richtlijnen voortvloeiende verplichtingen

De kaderrichtlijn verplicht de lidstaten tot het treffen van maatregelen die ervoor zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd (artikel 7, eerste lid)¹ en tot het opstellen van actieplannen bij dreigende overschrijding van de grenswaarden of de alarmdrempels (artikel 7, derde lid). De lidstaten moeten ook maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd dat ertoe leidt dat in de zones en agglomeraties, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn, binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan (artikel 8, derde lid). Hierbij is relevant dat de kaderrichtlijn tevens verplicht tot het opstellen van drie lijsten:

- 1. een lijst van zones en agglomeraties waar de niveaus van één of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden (artikel 8, eerste lid),*
- 2. een lijst van zones en agglomeraties waar de niveaus van één of meer verontreinigende stoffen tussen de grenswaarde en de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde liggen (artikel 8, tweede lid) en*
- 3. een lijst van zones en agglomeraties waar de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen (artikel 9).*

Ter uitwerking hiervan bevatten de dochtterrichtlijnen eveneens diverse verplichtingen tot het opstellen van lijsten. Aan de hand van de lijsten kan een lidstaat nagaan welke verplichtingen gelden voor welke gebieden. In onder 3 bedoelde zones en agglomeraties houden de lidstaten de niveaus van verontreiniging beneden de grenswaarden en streven zij ernaar de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit te beschermen (artikel 9).

Naar aanleiding van deze richtlijnverplichtingen maakt de Raad de volgende opmerkingen.

a. Momenteel worden zones en agglomeraties aangewezen in de Meetregeling luchtkwaliteit 2005². Deze regeling vervalt door de in het wetsvoorstel beoogde intrekking van het Besluit luchtkwaliteit. Op grond van artikel 5.12, tweede lid, worden bij ministeriële regeling opnieuw gebieden aangewezen met betrekking tot het programma van maatregelen, bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Op grond van artikel 5.22, eerste lid, worden bij ministeriële regeling voor de toepassing van bijlage 2 en de krachtens titel 5.2 gestelde regels ten aanzien van metingen en berekeningen van het kwaliteitsniveau zones onderscheidenlijk agglomeraties aangewezen. Voor deze gebieden moet ingevolge artikel 5.12, vierde lid, aanhef en onder a, het programma een beschrijving van de aanwezige concentratie verontreinigende stoffen boven de desbetreffende gebieden omvatten. Volgens de toelichting bij dit artikel strekt

¹ Ook de artikelen 3, eerste lid, 4, eerste lid, 5, eerste lid van de eerste dochtterrichtlijn en de artikelen 3, eerste lid en 4 van de tweede dochtterrichtlijn bevatten deze verplichting.

² Stcrt. 2005, 142.

dit artikel ter vervanging van artikel 3 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en biedt het een basis voor de door de richtlijnen vereiste aanwijzing van zones en agglomeraties. Artikel 5.12 is echter alleen van toepassing als een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde op of na het daarbij behorende tijdstip wordt overschreden of dreigt te worden overschreden. Ook uit artikel 5.22 blijkt niet dat er conform de kaderrichtlijn drie verschillende lijsten moeten worden opgesteld. Naar het oordeel van de Raad dient in het wetsvoorstel een bepaling te worden opgenomen die de Minister verplicht de lijsten vast te stellen die door de richtlijnen worden vereist. Alleen op deze wijze kan ook worden voldaan aan één van de doelstellingen van artikel 1 van de kaderrichtlijn, te weten te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit.

De Raad adviseert op dit punt het wetsvoorstel aan te passen.

b. Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen planverplichtingen in gevallen waarin sprake is van overschrijding (artikelen 5.9 en 5.10) en de verplichting tot het opstellen van programma's van maatregelen in gevallen waarin sprake is van (dreigende) overschrijding (artikel 5.12).

Burgemeester en wethouders dienen voor plaatsen waar de plandrempels voor stikstofdioxide en benzeen worden overschreden een plan op te stellen (artikel 5.9 jo voorschrift 13.1, bijlage 2) en de Minister van VROM stelt een plan op voor plaatsen waar de richtwaarden voor ozon worden overschreden (artikel 5.10, eerste lid, jo voorschrift 13.2, bijlage 2). De Minister moet verder voor de in bijlage 2 opgenomen grenswaarden een programma van maatregelen opstellen (artikel 5.12). Bestuursorganen hebben de bevoegdheid een programma van maatregelen op te stellen (artikel 5.13). Het plan ex artikel 5.9 kan onderdeel uitmaken van het programma van maatregelen (artikel 5.12, zesde lid).

Het is de vraag in hoeverre met deze systematiek wordt voldaan aan de vereisten van de richtlijnen. Met artikel 5.9 wordt implementatie van artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn beoogd¹. De planverplichting van het voorgestelde artikel 5.10, eerste lid, houdt echter volgens de memorie van toelichting geen implementatie in, hetgeen eveneens geldt voor de programma's van maatregelen ingevolge de voorgestelde artikelen 5.12 en 5.13. Dit laat echter het moeten voldoen aan de normen voor fijn stof onverlet.

Het is van belang dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een duidelijk beeld geven van het voorgestelde wettelijke systeem en de wijze waarop de richtlijnen zullen worden geïmplementeerd. Naar de mening van de Raad schiet de memorie van toelichting in dit opzicht te kort. Een goede transponeringstabel is zeker nodig, maar niet afdoende. In de memorie van toelichting ontbreekt een aparte paragraaf waarin duidelijk wordt uiteengezet op welke wijze met het wetsvoorstel wordt voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de richtlijnen voortvloeien.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan bovenstaande punten aandacht te besteden.

c. Of Nederland voldoet aan de eisen van de richtlijnen hangt mede af van de inhoud van de plannen en de programma's van maatregelen. Daarbij zij opgemerkt dat voor fijn stof reeds geldt dat niet wordt voldaan aan de richtlijneisen. De inhoud van de plannen en de programma's van maatregelen zijn essentieel voor het (alsnog) naleven van de richtlijnen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaan echter niet in op de inhoud van deze plannen en programma's en verschaffen derhalve op dit punt onvoldoende duidelijkheid of met de nieuwe planstructuur de inmiddels geconstateerde problemen daadwerkelijk kunnen worden opgelost. Daarbij is het tevens van belang om te weten op welke termijn de plannen en de programma's operationeel kunnen zijn.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan bovenstaande punten aandacht te besteden.

2a. Het advies van de Raad om in het wetsvoorstel een verplichting voor de minister op te nemen om de lijsten vast te stellen die door de richtlijnen worden vereist is gevolgd. Door middel van een aan het voorgestelde artikel 5.22 van de Wet milieubeheer (in artikel I, onder I) toegevoegd derde lid is de verplichting tot het vaststellen van de lijsten in het wetsvoorstel opgenomen. Dit betreft de lijsten, bedoeld in artikel 8 van de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit,

¹ Transponeringstabel en artikelsgewijze toelichting.

alsmede de lijsten, bedoeld in de artikelen 3 tot en met 5 van richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PbEG L 67) en artikel 3 van richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEG L 23).

2b en 2c. Het advies van de Raad is gevolgd. In de memorie van toelichting is ter verduidelijking van het planstelsel een aparte paragraaf opgenomen waarin wordt uiteengezet op welke wijze met het wetsvoorstel wordt voldaan aan de verplichtingen die voor Nederland uit de richtlijnen voortvloeien, met name voor wat betreft de diverse planverplichtingen uit de richtlijnen. Daarbij is tevens ingegaan op de vraag op welke wijze met de nieuwe planstructuur de inmiddels geconstateerde problemen bij het voldoen aan de richtlijnen daadwerkelijk kunnen worden opgelost en op welke termijn de plannen en programma's operationeel kunnen zijn. De hoofdpunten van die paragraaf zijn als volgt.

Er zijn vier soorten plannen of programma's:

- a. de korte termijn actieplannen (artikel 7 c.s van de kaderrichtlijn, zie het voorgestelde artikel 5.18 van de Wet milieubeheer), bedoeld om kortdurende, ernstige overschrijdingen op te heffen;
- b. de plandrempelplannen (artikel 8 c.s. van de kaderrichtlijn, zie het voorgestelde artikel 5.9 van de Wet milieubeheer), bedoeld om een in de toekomst van kracht wordende grenswaarde te bereiken;
- c. het nationale programma en overige programma's (bedoeld voor het (alsnog) bereiken van een reeds geldende of in de toekomst van kracht wordende grenswaarde die wordt overschreden of dreigt te worden overschreden; hoewel de richtlijnen niet expliciet in de situatie voorzien dat een geldende grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden sluiten deze programma's goed aan bij de opzet en doelstelling van de richtlijnen; zie de voorgestelde artikelen 5.12 en 5.13 van de Wet milieubeheer);
- d. het plan voor de richtwaarde voor ozon (artikel 3 van de derde dochterrichtlijn, zie het voorgestelde artikel 5.10 van de Wet milieubeheer, hierna: Wm).

Ad a. De artikel 7-plannen betreffen de korte termijn actieplannen voor situaties waarin reeds aan de grenswaarde wordt voldaan, maar waarin, bijvoorbeeld als gevolg van een incident of acuut voorval, plotseling sprake is van een dreigende overschrijding van een grenswaarde (of alarmdrempel). In die gevallen moet de betrokken lidstaat direct (nood)maatregelen treffen om de overschrijding of dreigende overschrijding zo spoedig mogelijk ongedaan te maken.

Ad b. Bij de artikel 8-plannen gaat het om de zogenoemde plandrempelplannen. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn, stellen de lidstaten lijsten op van zones en agglomeraties waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde, verhoogd met de overschrijdingsmarge, overschrijden. Deze «overschrijdingsmarges» zijn in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd als «plandrempels». Ingevolge artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn, treffen de lidstaten maatregelen om ervoor te zorgen dat een plan of programma wordt opgesteld (en uitgevoerd) dat ertoe leidt dat in de zones en agglomeraties binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.

Momenteel gelden alleen nog plandrempels voor benzeen en stikstofdioxide. In het wetsvoorstel is deze planverplichting geïmplementeerd in artikel 5.9. Omdat ook de programma's als bedoeld in de artikelen 5.12 en 5.13 gericht kunnen zijn op het bereiken van een in de toekomst van kracht wordende grenswaarde dient een artikel 5.9 plan te worden afgestemd op zo'n programma (zie hierna, ad c), voor zover de in zo'n programma opgenomen maatregelen eveneens betrekking hebben op het voorkomen van een overschrijding van een in de toekomst van kracht wordende grenswaarde. Met het oog daarop is in het voorgestelde artikel 5.9, zesde lid, van de Wm de verplichting

opgenomen voor burgemeester en wethouders om ervoor zorg te dragen dat het plan in overeenstemming is met een programma.

Ad c. De richtlijnen voorzien niet expliciet in de situatie waarin op de voorgeschreven realisatiedatum nog niet wordt voldaan aan een grenswaarde, zoals met name die voor fijn stof. Zij gaan er van uit dat op die datum wordt voldaan aan de grenswaarde. De hier bedoelde programma's sluiten evenwel goed aan bij doel en strekking van de richtlijnen. In geval van overschrijdingen geldt ingevolge het wetsvoorstel (artikel 5.12) de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een nationaal programma, gericht op het bereiken van de betreffende grenswaarde. Voor niet in een programma opgenomen gebieden met overschrijdingen geldt een verplichting tot het nemen van maatregelen, al dan niet in het kader van een programma als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.13 van de Wm.

Ad d. De derde dochtterrichtlijn betreffende ozon in de lucht bevat streefwaarden (geïmplementeerd als richtwaarden). Voor zones en agglomeraties waar deze richtwaarden worden overschreden, stellen lidstaten ingevolge artikel 3 van de derde dochtterrichtlijn een plan op. Deze planverplichting voor ozon is opgenomen in het voorgestelde artikel 5.10 van de Wm. Omdat het hier gaat om richtwaarden (en niet om grenswaarden), ozonmaatregelen alleen op landelijk niveau effect kunnen hebben en sprake is van een proportionaliteits-eis gaat het hier om een qua aard en opzet afwijkende planfiguur op rijksniveau.

Met het planstelsel, in het bijzonder de programmatische aanpak van overschrijdingen van reeds geldende grenswaarden, wordt in Nederland al het redelijkerwijs mogelijke gedaan om de problemen op te lossen. Als gevolg van de in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) op te nemen maatregelen van het Rijk en de decentrale overheden gezamenlijk verbetert de luchtkwaliteit sneller dan wanneer niet tot zo'n aanpak zou zijn besloten. Tegelijkertijd is het volstrekt noodzakelijk dat een deel van de ontstane ruimte wordt benut om een aantal urgente woningbouw-, infrastructuur- en andere ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die van groot nationaal of regionaal belang zijn doorgang te laten vinden. Bij dit alles is duidelijk dat zonder een verscherpt communautair bronbeleid binnen het dichtbevolkte Nederland niet tijdig overal aan de grenswaarden zal kunnen worden voldaan.

3. Verhoudingen tussen plannen en programma's

Het wetsvoorstel bevat een tamelijk ingewikkeld stelsel van plannen en programma's van maatregelen. Onder punt 2 zijn de verplichtingen op grond van de artikelen 5.9, 5.10, 5.12 en 5.13 uiteengezet. Daar is al gewezen op artikel 5.12, zesde lid, waarin is bepaald dat een (gemeentelijk) plan als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid, kan worden samengevoegd met het (nationale) programma van maatregelen als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid. De systematiek van het voorgestelde stelsel van plannen en programma's geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het is onduidelijk hoe de maatregelen waarin de plannen (ex artikel 5.9 en artikel 5.10) voorzien zich verhouden tot de maatregelen in de programma's (ex artikel 5.12 en artikel 5.13). In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat er tussen beide raakvlakken zijn en dat zij elkaar kunnen overlappen waar het de te treffen maatregelen betreft, zodat het voor de hand ligt in voorkomende gevallen het plan en het programma samen te voegen tot één document¹. Voor de programma's van maatregelen, bedoeld in artikel 5.13, is geen met artikel 5.12, zesde lid, vergelijkbare voorziening getroffen. Evenmin is duidelijk waarom niet ook het door de Minister op te stellen plan met betrekking tot de richtwaarden voor ozon in het nationale programma kan worden opgenomen. De reden hiervoor is niet toegelicht. Bovendien is niet duidelijk wat nu het verschil in karakter is tussen de planfiguur en het programma van maatregelen.

Het door de Minister vast te stellen programma van maatregelen omvat naast de generieke rijksmaatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit ook locatiespecifieke maatregelen van alle betrokken bestuursorganen die mede gerelateerd zijn aan noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten. Deze locatiespecifieke maatregelen betreffen bepaalde, bij ministeriële regeling, aangewezen gebieden. Dit doet de vraag rijzen aan de hand van welke criteria

¹ Memorie van toelichting paragraaf 4.1.

deze gebieden worden aangewezen en welke gebieden buiten het nationale programma zullen vallen en dus op gemeentelijk of regionaal niveau zullen moeten worden aangepakt.

De onderlinge verhoudingen tussen de verschillende plannen en programma's van maatregelen worden nog gecompliceerd door het feit dat het nationale programma van maatregelen volgens de toelichting (paragraaf 4.2) niet strekt tot uitvoering van de richtlijnen, maar een zuiver nationale aangelegenheid betreft, terwijl de plannen, althans een deel daarvan, kennelijk wel een implementatie van de richtlijnen betreffen.

De Raad adviseert het stelsel van plannen en programma's te vereenvoudigen en beter te doen aansluiten bij de richtlijnen.

3. De opmerkingen van de Raad over de ingewikkelde systematiek van het stelsel van plannen en programma's, over de verhouding tussen de diverse soorten maatregelen, over de richtwaarden en het plan voor ozon en over de criteria voor de aanwijzing van gebieden hebben aanleiding gegeven tot het opnieuw bezien van het wetsvoorstel op deze punten. Nagegaan is of het stelsel van plannen en programma's, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, kan worden vereenvoudigd en of een betere aansluiting bij de richtlijnen nodig is. Onder 2b en 2c en de daar bedoelde, aan de memorie van toelichting toegevoegde paragraaf is hier mede op ingegaan en is het stelsel verder toegelicht en verduidelijkt. Bij het opnieuw bezien van het wetsvoorstel is naar voren gekomen dat het stelsel een onvermijdelijke afspiegeling vormt van het complexe planstelsel van de richtlijnen, dat immers moet worden geïmplementeerd en waarbij het wetsvoorstel nauw aansluit. Door een verdere toelichting op de diverse planvormen kan echter aan duidelijkheid worden bijgedragen. Ook is enige verduidelijking en vereenvoudiging van de wettelijke bepalingen mogelijk en ook wenselijk. Om die reden is het voorgestelde artikel 5.9 van de Wm voorzien van een coördinatiebepaling (zie hiervoor, onder b) en is artikel 5.12, zesde lid, geschrapt. In dat zesde lid werd bepaald dat een plan als bedoeld in artikel 5.9, eerste lid, onderdeel kan uitmaken van het programma, bedoeld in het eerste lid van artikel 5.12. Omdat daardoor een verder niet geregelde samenloop tussen plan en programma zou kunnen ontstaan is het zesde lid van artikel 5.12 geschrapt en is in artikel 5.9 de reeds genoemde coördinatiebepaling opgenomen. Het schrappen van dat zesde lid heeft een duidelijker onderscheid tussen die plannen en programma's en daarin opgenomen maatregelen tot gevolg.

Over de verhouding tussen de maatregelen van de plannen en programma's merk ik het volgende op. De in een plandrempelplan opgenomen maatregelen zijn gericht zijn op het in de toekomst bereiken van een dan van kracht wordende grenswaarde, door middel van een jaarlijks afnemende overschrijdingsmarge tot het moment dat de grenswaarde van kracht wordt. Deze maatregelen lopen in beginsel vooruit op de in een programma opgenomen maatregelen. Een programma komt aan de orde indien een grenswaarde op het moment dat deze van kracht wordt niet is bereikt of dreigt te worden overschreden (maar ook indien wordt voorzien dat in de toekomst een grenswaarde zal of dreigt te worden overschreden op het moment dat deze van kracht wordt (wat lokaal voor NO₂ het geval kan zijn)). In het eerste geval kunnen de in een programma op te nemen maatregelen een voortzetting zijn van de eerdere, in een plandrempelplan opgenomen maatregelen of nieuwe maatregelen omvatten. In het tweede geval kunnen de maatregelen uit het plandrempelplan ook onderdeel zijn van het programma en wordt de coördinatiebepaling van artikel 5.9, zesde lid, van belang.

Het op grond van het voorgestelde artikel 5.10 van de Wm op te stellen plan met betrekking tot de richtwaarden voor ozon maakt geen deel uit van het nationale programma, bedoeld in artikel 5.12, omdat het hier om in de toekomst liggende, na te streven richtwaarden gaat en niet om grenswaarden waaraan nu of in de toekomst voldaan moet worden. De aard van de norm, de aard van de planverplichting en de daarin op te nemen maatregelen op landelijke schaal verschillen derhalve van een grenswaarde en van een op het bereiken daarvan gericht plandrempelplan (toekomst) of programma van maatregelen (bestaande of dreigende overschrijding). Omdat voorts voor ozonmaatregelen krachtens de derde dochtterrichtlijn een proportionaliteitseis van toepassing is en nauwelijks effectieve maatregelen op kleinere dan

landelijke schaal te realiseren zijn is gekozen voor een aparte, nationale planfiguur voor ozon.

In de memorie van toelichting is het voorgaande verwerkt.

In de memorie van toelichting zijn voorts criteria aangegeven die een rol zullen kunnen spelen bij de aanwijzing van gebieden die onder de werking van het nationale programma komen te vallen. De systematiek voor de gebiedsaanwijzing en saldering daarbinnen is nog in ontwikkeling, waarbij voldoende recht moet worden gedaan aan de doelstellingen van de richtlijnen en de door de Raad in zijn advies verwoorde beperkingen naar plaats voor saldering, met de noodzakelijke ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen. Per saldo moet in deze gebieden de luchtkwaliteit beter worden dan in de autonome ontwikkeling het geval zou zijn. Hiervoor is in artikel 5.12, derde lid, onder e, een bepaling opgenomen.

Voor overige, niet in het programma opgenomen gebieden is in het wetsvoorstel een verplichting opgenomen voor de betreffende bestuursorganen om in geval van een overschrijding onverwijld maatregelen te treffen; dit kan al dan niet gebeuren in de vorm van een (facultatief) programma als bedoeld in artikel 5.13. Hiervoor is gekozen omdat de richtlijnen vereisen dat aan de grenswaarden wordt voldaan.

4. Het nationale programma van maatregelen en de uitoefening van decentrale bevoegdheden

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met het programma van maatregelen wordt beoogd de mogelijkheid te bieden om urgente projecten en activiteiten doorgang te laten vinden, mits daar extra maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit tegenover staan, waardoor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen ook in overschrijdingssituaties doorgang kunnen vinden met behoud of verbetering van de ter plaatse aanwezige luchtkwaliteit¹. Het programma zal alle generieke rijksmaatregelen bevatten ter verbetering van de luchtkwaliteit en maatregelen verbonden aan projecten die van belang zijn voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, alsmede locatiespecifieke regionale en lokale (waaronder ruimtelijke) maatregelen voor bepaalde bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden. Al deze maatregelen moeten gericht zijn op verbetering van de luchtkwaliteit. Artikel 5.16 van het wetsvoorstel regelt de uitoefening van bevoegdheden en de toepassing van wettelijke voorschriften op grond van de Wet milieubeheer, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en enkele andere wetten voorzover er gevolgen zijn voor de luchtkwaliteit.

Uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften is mogelijk indien:

- 1. de uitoefening of toepassing niet in betekenende mate bijdraagt aan de overschrijding van de grenswaarden, of*
- 2. de uitoefening of toepassing is omschreven in of betrekking heeft op een ontwikkeling of het voorgenomen besluit dat is omschreven in of past binnen een vastgesteld programma van maatregelen.*

Dit betekent dat in de onder 2 genoemde gevallen het programma van maatregelen ook als toetsingskader zal dienen voor besluiten op het terrein van ruimtelijke ordening en andere projecten.

Deze regeling geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen:

a. In de eerste plaats rijst de vraag over de juridische status van de in een programma van maatregelen opgenomen maatregelen en besluiten. Bepaalde maatregelen zullen een vervolg moeten krijgen in algemeen verbindende voorschriften en andere besluiten. Ruimtelijke projecten zullen pas effect kunnen krijgen nadat zij onherroepelijk zijn geworden. Het kan zijn dat na een zekere tijd blijkt dat bepaalde generieke maatregelen niet het verwachte gunstige effect hebben op de luchtkwaliteit of dat bepaalde ruimtelijke projecten niet de eindfase halen, bijvoorbeeld omdat het project sneuvelt op grond van een ander aspect dan de luchtkwaliteit. Dan rijst de vraag of tussentijdse aanpassing van het programma mogelijk is. Voorts wijst de Raad erop dat mogelijk pas na enkele jaren duidelijk zal zijn of de maatregelen de verwachte resultaten opleveren, hetgeen betekent dat pas dan kan worden getoetst of een project past in een programma van maatregelen. De Raad adviseert in de memorie van toelichting aan dit punt aandacht te besteden.

¹ Paragraaf 4.2.

b. Artikel 5.14, eerste lid, bepaalt dat de daartoe in het programma van maatregelen aangewezen bestuursorganen jaarlijks voor 1 april aan de Minister van VROM rapporteren over de uitvoering van het programma. Niet is geregeld dat de Minister aan deze bestuursorganen maatregelen kan opleggen wanneer blijkt dat zij onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan het programma van maatregelen.

De Raad beveelt aan artikel 5.14 op dit punt aan te passen.

4a. De Raad heeft gevraagd naar de juridische status van de in een programma opgenomen maatregelen en besluiten. Wat de maatregelen betreft wordt in de eerste plaats opgemerkt dat de in een programma opgenomen beschrijvingen van te nemen maatregelen niet de vaststelling van de maatregelen in juridische zin zijn. Dat zijn wél de later te nemen besluiten of andere te verrichten rechtshandelingen (bijvoorbeeld het vaststellen van een verordening) waarmee een maatregel in juridische zin totstandkomt. Om te waarborgen dat de met het programma beoogde verbetering van de luchtkwaliteit ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt, geldt voor de in een programma genoemde of beschreven maatregelen wel een wettelijke uitvoeringsplicht, dat wil zeggen een verplichting om de maatregel daadwerkelijk te treffen en uit te voeren (zie het voorgestelde artikel 5.12, negende lid). Deze uitvoeringsplicht omvat ook te nemen (vervolg)besluiten en andere rechts- of feitelijke handelingen. De uitvoeringsplicht geldt eveneens voor de maatregelen voor een niet in het NSL opgenomen gebied. Vanwege de uitvoeringsplicht en het herleidbaar moeten zijn van een maatregel en de uitvoering daarvan tot een in het NSL opgenomen beschrijving is het van belang dat de beschrijving op een voldoende bepaalbare wijze plaatsvindt.

Voor in een programma beschreven ontwikkelingen of voorgenomen besluiten geldt eveneens, dat deze beschrijvingen niet de eigenlijke projectbesluiten in juridische zin vormen (zoals de vaststelling van een tracébesluit of bestemmingsplan) of deze vervangen. Ook voor de beschrijving van deze voorgenomen besluiten of ontwikkelingen in het NSL geldt dat deze voldoende bepaalbaar moet zijn zodat het latere projectbesluit en de uitvoering daarvan duidelijk herleidbaar zijn tot de omschrijving daarvan in het programma. Verder merk ik in dit verband op dat in geval van na de vaststelling van een programma uit de rapportages, bedoeld in artikel 5.14, blijvende veranderingen van de in het programma genoemde of beschreven maatregelen of projecten of de effecten daarvan, een programma kan worden gewijzigd indien de betreffende gegevens in redelijkheid niet meer kunnen worden gebruikt bij de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, juncto het tweede lid; daartoe is een nieuw tiende lid, onderdeel a, in artikel 5.12 opgenomen.

4b. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad om in artikel 5.14 te regelen dat de minister aan bestuursorganen maatregelen kan opleggen wanneer blijkt dat zij onvoldoende uitvoering geven aan het programma van maatregelen merk ik het volgende op. In het voorgestelde artikel 5.12, negende lid, van de Wm is een wettelijke plicht tot uitvoering van de programma-maatregelen opgenomen. Voor overige, niet in het nationaal programma genoemde maatregelen omvat artikel 5.13, derde en vijfde lid, soortgelijke verplichtingen (door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 5.12, negende lid). Verder zijn de aanvankelijk voorgestelde artikelen 5.23 en 5.24 van de Wm vervangen door een nieuw artikel 5.23 om de effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium te vergroten. In het aanvankelijk voorgestelde artikel 5.23 waren de taakverwaarlozingsbepalingen van de Gemeentewet, respectievelijk Provinciewet, van toepassing verklaard indien burgemeester en wethouders, respectievelijk gedeputeerde staten, niet of niet tijdig voldoen aan de in dat artikel genoemde wettelijke plichten (met name verband houdend met de diverse planverplichtingen). In die gevallen zou de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de plaats van de betreffende colleges treden. Gebleken is echter dat het niet nodig is deze bepalingen expliciet in bijzondere wetten van toepassing te verklaren. Verder was in artikel 5.24 ten aanzien van de in het NSL opgenomen maatregelen een aanwijzingsbevoegdheid opgenomen. De genoemde artikelen zijn vervangen door één (nieuw) artikel 5.23, dat voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister van VROM én de mogelijkheid om, bij niet naleving daarvan,

daarin namens het betreffende bestuursorgaan en ten laste van dat bestuursorgaan te voorzien.

Voorop staat echter dat de bestuursorganen waarop wettelijke plichten ingevolge de voorgestelde wet rusten, deze ook naleven en dat zij daarbij een gedeeld belang hebben.

Daar moet van uitgegaan worden. Voorts is van belang dat ook burgers en andere belanghebbenden hun bestuur kunnen verzoeken om een maatregel daadwerkelijk te treffen en uit te voeren, bij nalaten waarvan zij dit bij de rechter kunnen afdwingen.

5. Bestuurlijke verhoudingen

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid in te grijpen in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Het opnemen van concrete projecten in het nationale programma van maatregelen kan een prioritering impliceren, die van invloed is op de uitoefening van de (decentrale) bevoegdheden, bedoeld in het voorgestelde artikel 5.16. De rijksoverheid krijgt door het nationale programma van maatregelen een nieuw beïnvloedingsmiddel voor de ruimtelijke inrichting van Nederland, waarmee kan worden bepaald welke plannen van de decentrale overheden kunnen doorgaan en welke (voorlopig) niet. Verder voorziet het wetsvoorstel in diverse verplichtingen voor de decentrale overheden. De centralisatie-tendens in het wetsvoorstel staat niet alleen haaks op huidige bevoegdheden en procedures maar ook op gespannen voet met de afspraken in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, vastgesteld door kabinet, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹. Artikelen 114 van de Gemeentewet en 112 van de Provinciewet schrijven overleg voor met de decentrale besturen of met een instantie die voor deze representatief kan worden geacht. De memorie van toelichting biedt geen inzicht in het resultaat van dit overleg.

De Raad adviseert de memorie van toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

5. De tendens tot centralisatie die de Raad signaleert heeft mij aanleiding gegeven in de memorie van toelichting een verdere verduidelijking te geven van waar het bij dit wetsvoorstel om begonnen is en hoe de uitwerking bijdraagt aan het respecteren van de decentrale besluitvorming. De uitgangspunten voor deze nieuwe passage in de memorie van toelichting wil ik hier uiteenzetten. Daarbij is de essentie de volgende: juist in een situatie waarin de grenswaarden uit de EU-richtlijnen niet worden gehaald, verliezen alle betrokken overheden veel van hun beleidsruimte om (rechts)handelingen te verrichten en projecten uit te voeren die niet of nauwelijks bijdragen aan een verbetering van de luchtkwaliteit, dus zonder dat daarmee het halen van de grenswaarden meer binnen bereik komt. Onze EU-rechtelijke verplichtingen brengen dat met zich mee. Er moet immers voldaan worden aan de grenswaarden. Een gelijkblijven of toename van overschrijdingen is niet verenigbaar met de richtlijnen. Het zijn de overschrijdingen die zonder verdere ingrepen grote beperkingen in de armslag van centrale en decentrale overheden tot gevolg hebben. Vanwege het grote goed dat in Nederland zoveel bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend aan lagere overheden, treft dat verlies van beleidsruimte in het bijzonder juist de decentrale overheden. Dat is het gevolg van de overschrijdingen en de wijze waarop de richtlijnen doorwerken in het Nederlandse rechtsbestel. Dat wordt dus niet veroorzaakt door het wetsvoorstel. Integendeel, juist doordat het wetsvoorstel in een nationaal samenwerkingsprogramma alle mogelijke rijksinspanningen en inspanningen van andere overheden bij elkaar brengt, zal in de praktijk door het beter voldoen aan de normen steeds meer herstel optreden van het volledig functioneren van het decentrale model. Dit model zelf blijft onaangetast, maar kent dus tijdelijk in zijn uitvoering beperkingen, louter ten gevolge van de voorschriften uit de richtlijnen en de problemen die Nederland ondervindt om daaraan te voldoen. VNG en IPO zijn geraadpleegd bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en zagen evenmin een minder bezwarende oplossing dan nu is bedacht in de vorm van het programma. Dit programma brengt vanuit decentralisatie-oogpunt al meteen het voordeel met zich mee, dat projecten die in het programma zijn opgenomen of daarin passen en projecten die niet in betekende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit, door de andere overheden verder kunnen worden behandeld als projecten die in beginsel doorgang kunnen vinden. Het effect van de maatregelen en de samenwerking

¹ Code Interbestuurlijke Verhoudingen, onderdeel 1.a, Visie interbestuurlijke verhoudingen, omgangsregel 1, van 11 februari 2005.

in het programma moet de rest doen. Daarbij geldt vanzelfsprekend als randvoorwaarde dat de EU Nederland voldoende ruimte zal geven om dit programma met redelijke maatregelen en op een redelijke termijn succesvol af te ronden.

In principe is het bij de vaststelling van het programma mogelijk dat op rijksniveau wordt besloten bepaalde projecten van decentrale overheden niet op te nemen in het programma, waarmee die projecten in ieder geval het directe voordeel van de programma-aanpak missen. Voor die projecten geldt dan dat zij, om te kunnen doorgaan, een zelfstandige dragende motivering moeten hebben vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit, eventueel met gebruikmaking van de salderingsmethodiek of in een andere vorm waarbij het project niet in betekenende mate bijdraagt aan luchtkwaliteit. De noodzakelijke gezamenlijke aanpak, die nu juist de aanleiding is voor het programma, zou verloren gaan, als het Rijk uit vrije wil of daartoe gedwongen door gebrek aan overeenstemming tussen of binnen andere bestuursorganen, voorlopig zelf zou gaan kiezen tussen projecten binnen een bepaalde regio. Dit is niet alleen vanuit een bestuurlijk oogpunt ongewenst maar ook omdat dat zou kunnen leiden tot vertragingen bij de vaststelling van het programma terwijl in de huidige situatie vaststaat dat er spoedig een robuust programma moet kunnen worden uitgevoerd.

6. Saldobenadering

Het wetsvoorstel biedt bestuursorganen de mogelijkheid om bevoegdheden uit te oefenen of wettelijke voorschriften toe te passen die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit, ook wanneer de grenswaarden wel al in betekenende mate worden overschreden maar aannemelijk wordt gemaakt dat de luchtkwaliteit door een met de uitoefening van de bevoegdheid samenhangende maatregel of door een door die uitoefening optredend effect, per saldo verbetert of gelijk blijft (artikel 5.16, derde lid). In het Besluit luchtkwaliteit 2005 was reeds een saldoregeling ten aanzien van projecten opgenomen, maar de saldobenadering is, zoals ook in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt, in de regeling inzake het programma van maatregelen verbreed. In paragraaf 4.2 wordt dit nader toegelicht met de opmerking dat een argument om bepaalde projecten die een neutraal of positief effect hebben op de luchtkwaliteit wel in het programma op te nemen, terwijl dit niet strikt noodzakelijk is, is dat het daardoor mogelijk wordt om ten aanzien van andere projecten gebruik te maken van het door saldering verkregen netto positieve effect op de luchtkwaliteit.

Hieruit blijkt dat de salderingsmogelijkheden in het wetsvoorstel ruimer zijn dan in het Besluit luchtkwaliteit 2005, doordat zij gekoppeld zijn aan het programma van maatregelen. De Raad wijst erop dat een te grote verruiming van de saldobenadering het risico inhoudt dat Nederland niet voldoet aan zijn verplichting om de normen van de richtlijnen te halen, bij voorbeeld wanneer via verschuivingen binnen het programma van maatregelen allerlei projecten worden toegestaan die in feite negatieve gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. Over de toepassing van de saldobenadering is nog niet door het Hof van Justitie geoordeeld en het is uiteindelijk aan dit Hof om de juistheid van de uitleg van bepalingen van de richtlijnen te beoordelen. De planverplichtingen voortvloeiende uit de artikelen 7, derde lid, en 8, derde lid, van de kaderrichtlijn zijn gericht op het voorkomen en ongedaan maken van overschrijding en niet op handhaving van een bepaalde mate van overschrijding. Dit geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. De saldobenadering dient beperkt te zijn naar tijd, plaats en inhoud. Op de beperking naar plaats wordt hierna ingegaan. In het advies inzake het ontwerpbesluit luchtkwaliteit 2005 is aanbevolen deze beperkingen bij voorkeur aan te brengen in het besluit zelf, of indien dit onmogelijk zou blijken, in de vorm van richtlijnen (van de Minister van VROM. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet niet in dergelijke beperkingen, maar biedt de mogelijkheid bij ministeriële regeling beperkingen aan te brengen. De memorie van toelichting geeft echter redelijk concreet aan wat deze beperkingen zijn, bijvoorbeeld dat saldering binnen dezelfde stof moet plaatsvinden¹. De Raad beveelt daarom aan de beperkingen van saldering te regelen in artikel 5.16.

b. De mogelijkheden tot saldering naar plaats worden in belangrijke mate beperkt door artikel 9 van de kaderrichtlijn. In de zones en agglomeraties waar

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.3.

de niveaus van de verontreinigende stoffen onder de grenswaarden liggen houden de lidstaten deze niveaus beneden de grenswaarden en streven zij ernaar de met duurzame ontwikkeling verenigbare optimale luchtkwaliteit te beschermen. Saldering met een gebied waarin geen sprake is van overschrijding is derhalve niet mogelijk. Het wetsvoorstel voorziet niet in deze beperking.

De Raad beveelt aan hierin in het wetsvoorstel te voorzien.

c. Evenals in het advies inzake het ontwerpbesluit luchtkwaliteit 2005 merkt de Raad op dat, afgezien van de vragen rond de saldobenadering zelf, deze benadering alleen een oplossing biedt indien er wat valt te salderen. Dit houdt in dat de maatregelen in de programma's ook daadwerkelijk worden gerealiseerd en daadwerkelijk de beoogde verlaging van de normoverschrijding tot gevolg hebben. Hiertoe voorzien de artikelen 5.12, achtste lid, en 5.14 in een aantal verplichtingen (naleving, monitoring en verslaglegging). Het wetsvoorstel voorziet echter niet in een regeling wanneer zou blijken dat de programma's van maatregelen niet het beoogde effect sorteren.

De Raad beveelt, in navolging van punt 4, onder b, aan in artikel 5.14 te voorzien in een dergelijke regeling.

6a. Het advies van de Raad om in het voorgestelde artikel 5.16 beperkingen van de saldering naar tijd, plaats en inhoud op te nemen is gevolgd. In het vijfde lid van dat artikel zijn beperkingen naar inhoud (dezelfde stof), plaats (samenhang naar gebied), tijd (beginsel van gelijktijdigheid) en ook een verplichting tot waarborging van de ter saldering uit te voeren maatregelen opgenomen.

6b. Naar aanleiding van het advies van de Raad om in het wetsvoorstel te voorzien in een beperking dat geen saldering plaatsvindt met een gebied waar geen sprake is van een overschrijding merk ik het volgende op. In het wetsvoorstel wordt de methodiek van het Besluit luchtkwaliteit 2005 gevolgd, te weten dat in beginsel geen nieuwe overschrijdingssituaties ontstaan. Dit ligt op meerdere wijzen besloten in en volgt uit het voorgestelde stelsel. Dit volgt in de eerste plaats uit de opzet van het nationaal programma, dat gericht is op het bereiken van de grenswaarden en het navenant kleiner worden van overschrijdingsgebieden. Dit volgt daarnaast uit de verplichting om ten aanzien van een niet in een programma van maatregelen opgenomen gebied, waar zich een overschrijding voordoet, maatregelen te treffen. Dit volgt in de derde plaats uit de beperkingen voor de saldering naar plaats (zie onder 6a). Het voorgaande neemt niet weg dat incidenteel sprake kan zijn van een verslechtering, bijvoorbeeld in het bekende geval van de rondweg die een dorpskern ontlast en leidt tot betere verkeersdoorstroming, waardoor het per saldo in dat gebied beter wordt hoewel de situatie nabij die weg (tijdelijk) verslechtert. Een te beperkte uitleg of toepassing van de salderingscriteria kan evenwel aan verbetering op een wat groter schaalniveau in de weg staan.

6c. In de door de Raad genoemde mogelijke situatie, te weten dat een programma niet het beoogde effect sorteert, wordt voorzien door de in artikel 5.12, tiende lid, opgenomen regeling voor wijziging van een programma. Het NSL wordt naar verwachting opgezet op basis van in enig jaar te bereiken reducties van overschrijdingen voor een daarbij aangegeven contour. Indien deze reducties niet worden bereikt door tegenvallende effecten van maatregelen, blijktend uit de in artikel 5.14 bedoelde rapportages en monitoring, zal dit moeten leiden tot extra maatregelen dan wel tot het vervallen van in het programma opgenomen projecten.

7. Rechtsbescherming

De Staatssecretaris van VROM heeft de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de wijze waarop de rechtsbescherming in het wetsvoorstel is geregeld. Artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel vult artikel 20.1 Wm aan met een nieuw achtste en negende lid. Het achtste lid voorziet in de mogelijkheid dat een belanghebbende beroep instelt bij de Afdeling bestuursrecht-spraak tegen de in de artikelen 5.12, eerste lid, en artikel 5.13, eerste lid bedoelde programma's van maatregelen. Het negende lid bepaalt dat bij een beroep tegen een besluit dat is genomen met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, onder b, geen gronden kunnen worden aangevoerd die betrekking

hebben op het aspect luchtkwaliteit, voor zover dat aspect is meegenomen in een programma van maatregelen. De in artikel 20.1 Wm voorgestelde wijzigingen geven de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is het gehele programma van maatregelen open te stellen voor beroep. Het programma van maatregelen als bedoeld in artikel 5.12 omvat zowel voor heel Nederland geldende generieke maatregelen, als maatregelen die deels toegespitst zijn op aangewezen gebieden en deels gekoppeld zijn aan voorgenomen concrete besluiten over activiteiten of projecten. Volgens de toelichting is het vanwege de nauwe samenhang in het programma tussen de generieke maatregelen en de effecten daarvan, de verwachte activiteiten alsmede de daarbij behorende specifieke maatregelen, en de autonome ontwikkelingen, praktisch gezien niet goed mogelijk deze programmaonderdelen van elkaar te scheiden. Daarom en omdat met het maken van een onderscheid ook de consistentie en samenhang van het programma zou worden verbroken, is ervoor gekozen het gehele programma voor beroep vatbaar te laten zijn, aldus de toelichting. Daarmee wordt volgens de memorie van toelichting voorkomen dat de bestuursrechter bij een beroep tegen het programma per onderdeel moet nagaan of er sprake is van een appellabel besluit.

Ook naar de mening van de Raad kan worden betwijfeld of alle onderdelen van een programma zullen kunnen worden aangemerkt als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarbij kan met name gedacht worden aan in het programma op te nemen voor heel Nederland geldende generieke maatregelen. Indien in dit opzicht een afwijking van de Awb wordt beoogd, ware dit expliciet in artikel 20.1, achtste lid, te bepalen. Overigens moet er rekening mee worden gehouden dat een rechtmatigheidsstoetsing door de bestuursrechter weinig betekenis zal hebben voor de onderdelen van een programma die generieke maatregelen inhouden. In het wetsvoorstel ontbreken ook duidelijke criteria waaraan een programma van maatregelen moet voldoen en waaraan de rechter het programma op rechtmatigheid kan toetsen.

De Raad merkt verder op dat artikel 20.1 Wm sinds de inwerkingtreding van de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb ervan uit gaat dat beroep alleen kan worden ingesteld door een belanghebbende. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de ontvankelijkheid van de beroepen steeds zal moeten worden getoetst, afhankelijk van de aard van de maatregelen in de programma's. De jurisprudentie over het belanghebbendebegrip in relatie tot de programma's en de daarin vervatte generieke en (locatie)specifieke maatregelen zal nog moeten worden gevormd.

De Raad adviseert in het licht van het bovenstaande artikel 20.1, achtste lid, te heroverwegen en in de toelichting nader in te gaan op de hiervoor naar voren gebrachte punten. Indien wordt besloten de mogelijkheid van beroep tegen alle onderdelen van het programma van maatregelen te handhaven, ware dit in de tekst van artikel 20.1, achtste lid, expliciet tot uitdrukking te brengen.

b. De voorgestelde regeling van artikel 20.1, negende lid, Wm heeft een getrappt karakter: bij beroep tegen een besluit dat genomen is met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, onder b, kunnen geen gronden worden aangevoerd die betrekking hebben op het aspect luchtkwaliteit, voorzover dat aspect is opgenomen in het nationale of regionale programma van maatregelen. Dit betekent dat, als geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om tegen een programma beroep in te stellen, het aspect luchtkwaliteit in een latere fase geen onderdeel uit kan maken van een beroep.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat als gevolg van veranderde omstandigheden of een veranderde vormgeving achteraf kan blijken dat de inpasbaarheid van een in het nationale programma opgenomen project binnen het programma niet zonder meer vaststaat en dat het project alsnog aan het programma moet worden getoetst¹. De Raad voegt hieraan toe dat ook kan blijken dat de in het programma aangekondigde generieke en specifieke maatregelen niet het verwachte gunstige effect hebben gehad op de luchtkwaliteit. In zodanige gevallen kan het aspect luchtkwaliteit, gelet ook op de verplichtingen die voor Nederland rechtstreeks voortvloeien uit de richtlijnen, in een beroepsprocedure niet buiten beschouwing blijven.

De Raad adviseert in het licht van het bovenstaande het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

¹ Pagina 23.

7a en 7b. De Raad heeft geadviseerd tot heroverweging van de regeling van het beroep ten aanzien van het programma van maatregelen. De door de Raad in dit verband gemaakte opmerkingen, te weten dat betwijfeld kan worden of alle onderdelen van een programma als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kunnen worden aangemerkt en dat criteria voor een rechtmatigheidstoetsing door de bestuursrechter ontbreken, worden door mij gedeeld en hebben voor mij aanleiding gevormd het wetsvoorstel op dit punt te herzien. In dit verband is tevens van belang hetgeen de Raad heeft opgemerkt onder 7b, te weten dat indien de in een programma opgenomen maatregelen niet het verwachte gunstige effect hebben voor de luchtkwaliteit, het aspect luchtkwaliteit niet buiten beschouwing kan blijven in de beroepsprocedure terzake van het betreffende projectbesluit.

Ten aanzien van dit laatste merk ik op dat er in het algemeen meerdere jaren zullen liggen tussen het opnemen van een maatregel of project in het programma en de latere vaststelling en uitvoering van de betreffende maatregel of het betreffende projectbesluit. Eerdere, aan het programma ten grondslag liggende aannames met betrekking tot de gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen in de tussentijd wijzigen. Ook is in dit verband van belang dat de in een programma op te nemen gegevens met betrekking tot maatregelen en projecten en de gevolgen daarvan voor de luchtkwaliteit een globaler karakter zullen hebben dan bij de onderbouwing van de betreffende maatregel of het projectbesluit doorgaans het geval zal zijn. Verder zal het programma zoals hiervoor aangegeven geen besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht omvatten. Het programma omvat in de voorliggende opzet geen zodanig concrete formuleringen en onderbouwingen van maatregelen en projecten dat deze door een rechter als besluit kunnen worden getoetst. Verwezen wordt verder naar hetgeen hiervoor is opgemerkt over de juridische status van in een programma opgenomen beschrijvingen van maatregelen of projecten. Het is gezien het voorgaande niet te verwachten dat een aanvankelijk met de beroepsmogelijkheid tegen het programma beoogde procedurele functie voor projecten, te weten een vroegtijdige en door de rechter te toetsen vaststelling met betrekking tot de haalbaarheid van een project vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit, waardoor het luchtkwaliteitsaspect niet meer aan de orde mag en hoeft te komen bij het latere projectbesluit, daadwerkelijk zal kunnen worden vervuld. Voor alle duidelijkheid: dit heeft echter geen gevolgen voor de inhoudelijke functie van het programma voor die projecten, zijnde (hulp bij) de onderbouwing van individuele besluiten. Deze functie verandert als zodanig niet door het vervallen van de mogelijkheid om beroep tegen het programma in te stellen. De kans dat zowel in het kader van het programma als bij het latere projectbesluit steeds de gevolgen voor de luchtkwaliteit in rechte aan de orde zullen komen lijkt gezien het voorgaande bij handhaving van de oorspronkelijke opzet niet denkbeeldig. Een dubbele rechtsgang ten aanzien van de luchtkwaliteitsaspecten van één en hetzelfde project wordt echter niet wenselijk gevonden. Gezien het voorgaande heb ik besloten tegen het programma niet de mogelijkheid van beroep open te stellen, zodat alleen in het kader van het betreffende projectbesluit de gevolgen voor de luchtkwaliteit in een toetsing door de rechter aan de orde kunnen komen. Dit neemt niet weg dat ook zonder beroepsmogelijkheid een robuust programma dat gericht is op het bereiken van de grenswaarden, ook op een meer indirecte wijze een aanzienlijke bijdrage kan leveren aan de onderbouwing van en het doorgang vinden van in dat programma genoemde of beschreven projecten, op het moment dat de betreffende projectbesluiten door de rechter worden getoetst.

8. Overleg

Artikel 8, zesde lid, van de kaderrichtlijn schrijft voor dat wanneer het niveau van een verontreinigende stof ten gevolge van een significante verontreiniging vanuit een andere lidstaat boven de met de overschrijdingsmarge verhoogde grenswaarde of, in voorkomend geval, de alarmdrempel ligt of dreigt te komen, de betrokken lidstaten overleg met elkaar plegen om een oplossing te vinden.

In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gerefereerd aan de omstandigheid dat de grenswaarden van bepaalde stoffen (bijvoorbeeld fijn stof) in Nederland worden overschreden als gevolg van de verontreiniging door andere lidstaten. Niet wordt verwezen naar overleg met de desbetreffende lidstaten over dit onderwerp. Artikel 8, derde lid, van de kaderrichtlijn

verplicht daartoe wanneer de invloed van de buurlanden aanzienlijk wordt geacht en dit naar de Europese Commissie toe wordt gebruikt als argument voor het niet kunnen voldoen aan de resultaatsverplichtingen, voortvloeiende uit de richtlijnen.

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting aan te geven op welke wijze wordt voldaan aan de overlegverplichting voortvloeiende uit artikel 8, zesde lid, van de kaderrichtlijn.

8. Aan het advies van de Raad om in de memorie van toelichting aan te geven op welke wijze wordt voldaan aan de overlegverplichting, voortvloeiend uit artikel 8, zesde lid, van de kaderrichtlijn, is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is een daartoe strekkende paragraaf opgenomen, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

9. Artikel 5.19, tweede en derde lid

De Staatsecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vraagt de bijzondere aandacht van de Raad voor de wijze waarop in het voorgestelde artikel 5.19, tweede lid, de aftrek van fijn stof concentraties is geregeld in relatie tot de desbetreffende EG-richtlijnen¹. Het voorgestelde artikel 5.19, tweede lid, regelt dat bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau van de in bijlage 2 genoemde stoffen (waaronder fijn stof) concentraties die niet door de mens in de lucht worden gebracht of die geen schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel, buiten beschouwing worden gelaten. Het derde lid regelt expliciet het buiten toepassing laten van fijn stof, veroorzaakt door natuurverschijnselen. Daarom wordt achtereenvolgens ingegaan op de beide bepalingen.

a. Het doel en de strekking van de richtlijn zijn het meten en het beoordelen van de niveaus van concentratie van bepaalde stoffen in de lucht. Voorzover deze niveaus een menselijke oorsprong hebben en dus beïnvloedbaar zijn, is het doel om tot verbetering te komen op basis van, aan de hand van wetenschappelijke kennis, vastgestelde waarden. De luchtkwaliteit is een resultante van verschillende factoren van natuurlijke en menselijke oorsprong. Het accent dient te liggen op hetgeen veroorzaakt is door menselijk handelen. De beperkte definitie van het begrip «verontreinigende stof» in artikel 2 van de kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn en de aftrekmogelijkheid van artikel 5 van de eerste dochterrichtlijn lijken te moeten worden gezien tegen deze achtergrond.

De Raad meent dat eenzelfde systematiek als in de richtlijnen kan worden gevolgd in het wetsvoorstel. Door een begripsbepaling op te nemen, met de uitsluiting van de stoffen die niet direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en geen schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel, is het niet meer nodig een dergelijke uitsluiting op te nemen bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau.

Wanneer het in de bedoeling ligt slechts fijn stof te reguleren in artikel 5.19, tweede lid, ligt het in de rede de redactie van deze bepaling daarmee in overeenstemming brengen.

De Raad geeft in overweging de systematiek van de kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn te volgen en de begripsbepaling in het voorgestelde artikel 5.7 aan te vullen met het bepaalde in het voorgestelde artikel 5.12, tweede lid.

b. In het tweede lid van artikel 5.19 wordt gesproken van «concentraties die niet door de mens in de lucht worden gebracht of die geen schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel». Deze bepaling is ontleend aan de definitie van «verontreinigende stof» in artikel 2, onderdeel 2, van de kaderrichtlijn. Deze bepaling gebruikt echter niet het woord «of», maar het woord «en».

De Raad adviseert hier de redactie van de richtlijn te volgen, teneinde te vermijden dat een eigen uitleg aan een richtlijnbeepaling wordt gegeven.

c. Voor de uitsluiting van natuurverschijnselen bij de vaststelling van het kwaliteitsniveau van zwevende deeltjes in het voorgestelde artikel 5.19, derde lid, zijn naar het oordeel van de Raad goede redenen, gelet op het bepaalde in de richtlijnen. Al eerder heeft afdeling V van de Raad van State bij wijze van voorlichting erop gewezen dat de omschrijving van «natuurverschijnselen» in

¹ Afdeling V van de Raad van State is in de voorlichting over een concept-ministeriële regeling luchtkwaliteit reeds ingegaan op deze materie. No. W08.05.0081/V, paragraaf II.

Nederland niet de gewenste uitweg biedt. Het bepaalde in het voorgestelde artikel 5.19, derde en zesde lid, biedt desgewenst de mogelijkheid tot aftrek. De begripsbepaling in het zesde lid kan tevens worden opgenomen in de voorgestelde begripsbepalingen van artikel 5.7, overeenkomstig het bepaalde in de eerste dochterrichtlijn. De memorie van toelichting voorziet niet in een argumentatie voor de systematiek in artikel 5.19, derde en zesde lid. De Raad beveelt aan op dit punt in te gaan in de memorie van toelichting.

9a, 9b en 9c. Naar aanleiding van het advies van de Raad over de wijze waarop in het voorgestelde artikel 5.19, tweede lid, de aftrek van fijn stof concentraties is geregeld in relatie tot de betreffende richtlijnen, merk ik het volgende op. De omschrijving van concentraties van verontreinigende stoffen in dat lid is naar aanleiding van het advies gewijzigd waarbij woordelijk is aangesloten bij de definitie als opgenomen in de kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijn. Er is daarbij niet gekozen voor het opnemen van een definitie in het voorgestelde artikel 5.7, met name omdat dat afbreuk zou doen aan de inhoudelijke samenhang met de overige elementen van de regeling voor verontreinigende stoffen van artikel 5.19 (met name: het derde, vijfde en zesde lid en de ingevolge het vijfde lid bij ministeriële regeling te stellen regels). Het tweede lid van artikel 5.19 bevat de zojuist genoemde, bij de richtlijnen aansluitende omschrijving van de bij de vaststelling van het kwaliteitsniveau in beschouwing te nemen concentraties van verontreinigende stoffen. Het gaat om «stoffen, die direct of indirect door de mens in de buitenlucht worden gebracht en die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel». Het (ongewijzigde) derde lid bevat specifiek regels voor concentraties van zwevende deeltjes (PM₁₀), die veroorzaakt worden door natuurverschijnselen. Deze deeltjes worden buiten beschouwing worden gelaten bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau. Het eveneens ongewijzigde zesde lid bepaalt wat onder natuurverschijnselen wordt verstaan. Het (ongewijzigde) vijfde lid bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld voor de toepassing van het tweede lid (met name: aftrek zeezout) en derde lid. De memorie van toelichting is waar nodig aangepast aan deze wijzigingen.

10. Artikel 5.8

Het wetsvoorstel voorziet in het verzoek van de Tweede Kamer der Staten-Generaal om de onderhavige materie bij wet te regelen. Het bevat tevens een bijlage waarin technische normen zijn opgenomen. Deze bijlage vormt een onderdeel van de wet en de Minister van VROM kan ingevolge het voorgestelde artikel 5.8 een tijdelijke regeling vaststellen indien wijziging van de bijlage noodzakelijk is. Binnen achttien maanden dient een wetswijziging van gelijke strekking aanhangig te zijn gemaakt.

Het ligt echter niet voor de hand dat dergelijke normen eveneens worden geregeld bij wet. Het gaat hier grotendeels of geheel om normen die rechtstreeks zijn ontleend aan de verschillende toepasselijke richtlijnen. Zij hebben een zeer technisch karakter en zijn aan verandering onderhevig. Het voordeel van regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is dat wijzigingen van de technische normen kunnen worden doorgevoerd, zonder de tijdrovende procedure die een wetswijziging met zich brengt. In het licht van de beoogde en de ophanden zijnde wijzigingen in de Europese richtlijnen ligt derhalve regeling bij ministeriële regeling voor de hand (artikel 21.6, zesde lid, Wm).¹

De Raad beveelt aan de technische normen bij ministeriële regeling vast te stellen.

10. De Raad adviseert de luchtkwaliteitsnormen, die, grotendeels of geheel, rechtstreeks aan de verschillende toepasselijke richtlijnen zijn ontleend en een zeer technisch karakter hebben, niet bij wet, maar bij ministeriële regeling vast te stellen. Dat heeft volgens de Raad als voordeel dat deze normen, die aan verandering onderhevig zijn en binnen afzienbare tijd ingevolge een op handen zijnde Europese richtlijn daadwerkelijk aangepast zullen moeten worden, zonder de tijdrovende procedure van een wetswijziging aangepast kunnen worden.

Graag zou ik het advies van de Raad op dit punt volgen. Het door de Raad genoemde bezwaar van aanpassing van de normen middels de tijdrovende en zware procedure van een wetswijziging, onderschrijf ik en heb ik dan ook diverse keren bij de Tweede Kamer onder de aandacht gebracht. De Tweede

¹ Memorie van toelichting, en de strategie van de Europese Commissie op dit punt: A thematic strategy on air quality, COM (2005) 446 final, <http://europa.int/comm/environment/air/cafe/index.htm>.

Kamer houdt echter vast aan het verzoek tot wettelijke vastlegging van de normen. Daarom zie ik mij, ondanks de praktische en juridische voordelen van het voorstel van de Raad, op dit punt genoodzaakt het advies niet te volgen.

11. Analyse van de interpretatie en implementatie van de richtlijnen in andere lidstaten

De Raad heeft in het advies inzake het ontwerpbesluit luchtkwaliteit 2005 aanbevolen een analyse van de verschillen in de lidstaten op het punt van interpretatie en implementatie van de normen voor luchtkwaliteit te (laten) uitvoeren. In het nader rapport van 17 juni 2005 is aangegeven dat een dergelijke analyse nog niet in voldoende uitgewerkte vorm beschikbaar was en dat in het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer van 26 april 2005 deze is toegezegd ter gelegenheid van het wetsvoorstel. In het voorliggende wetsvoorstel wordt in de memorie van toelichting niet voorzien in een dergelijke analyse.

De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

11. Het advies van de Raad om de memorie van toelichting aan te vullen met een analyse van de interpretatie en implementatie van de richtlijnen in andere lidstaten is gevolgd. In de memorie van toelichting is een daartoe strekkende paragraaf opgenomen. De hoofdpunten daarvan zijn de volgende.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel zijn (rechts-)vergelijkingen geraadpleegd.

Dat leverde zowel qua wetgeving, als qua uitvoering en jurisprudentie, een zeer gevarieerd beeld op (waarbij aangetekend wordt dat EG-regels in verschillende juridische culturen worden geïmplementeerd en daardoor in verschillende lidstaten verschillend kunnen uitwerken).

Verschillen in implementatie van de richtlijnen zijn geconstateerd op nagenoeg alle aspecten van de richtlijnen:

- *Differentiatie in normen:* Oostenrijk hanteert normen die strenger zijn dan de richtlijnen voorschrijven, in het Verenigd Koninkrijk en Zweden worden de normen voor NO₂ eerder van kracht dan bepaald in de richtlijn; Zweden heeft meer grenswaarden dan uit de richtlijnen voortvloeien en Frankrijk hanteert de plandempels als grenswaarden.
- *Differentiatie inwaar aan de grenswaarden voldaan moet worden:* Duitsland en Oostenrijk hanteren als criterium dat alleen daar waar mensen geregeld gedurende langere tijd verblijven aan de grenswaarden voldaan moet worden; een interpretatie van de richtlijnen die op gespannen voet staat met de interpretatie van de Raad van State en de Europese Commissie.
- *Differentiatie in welke plannen/beleidsvoornemens aan de grenswaarden getoetst worden:* of alleen projecten met aanzienlijke milieugevolgen getoetst worden en of het daarbij alleen om concentraties of blootstelling gaat is verschillend geregeld en wordt ook in de praktijk verschillend gehanteerd. In diverse landen worden alleen plannen met *potentieel ingrijpende effecten* aan een toets onderworpen.
- *Differentiatie in dedoorwerking van de grenswaarde:* in de praktijk fungeren de grenswaarden niet altijd als grenswaarden. In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk worden (toekomstige) grenswaarden meegewogen bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, maar is de mogelijkheid om daaraan te voldoen niet van doorslaggevende betekenis. In België wordt met de grenswaarden rekening gehouden bij vergunningverlening. Bij andere projecten wordt niet aan (toekomstige) grenswaarden getoetst. In Duitsland moeten grenswaarden bij vergunningverlening aan bedrijven in acht genomen worden, maar de normen fungeren niet als absoluut criterium. Bij andere vergunningen is doorslaggevend dat het halen van de grenswaarden niet onmogelijk wordt, maar is er geen verplichting dit aan te tonen. Oostenrijk weegt de mogelijkheid om aan de normen te voldoen als een van de criteria. Wel zijn er voorbeelden van projecten die niet doorgegaan zijn in verband met het in de toekomst niet kunnen halen van de normen.
- *Differentiatie in verplichtingen tot hetvaststellen van de luchtkwaliteit:* in de lidstaten worden de betreffende artikelen in de richtlijnen heel verschillend geïnterpreteerd, waardoor de nauwkeurigheid van het beeld van de lucht-

kwaliteit in de diverse landen grote verschillen kent. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden stellen de luchtkwaliteit op straatniveau vast met behulp van modelberekeningen. Andere EU landen zoals Duitsland, Griekenland en Portugal gebruiken alleen metingen, of modellen die geen concentraties op straatniveau kunnen berekenen. Spanje volstaat met berekeningen voor SO₂.

- De landen gaan heel verschillend om met uitkomsten van metingen. Niet alle landen volgen de door de EU aanbevolen *correctiefactor* voor metingen van zwevende deeltjes (PM₁₀) van 1.3, waardoor er aanmerkelijke verschillen optreden tussen de resultaten in de lidstaten.

De implementatie is ten aanzien van de volgende aspecten in veel Europese landen van dezelfde strekking:

- De normen gelden (met uitzondering van Duitsland en Oostenrijk) in alle Europese landen op het *gehele grondgebied* van de lidstaat.
- In de wetgeving van andere Europese landen wordt in navolging van de EG-richtlijnen luchtkwaliteit duidelijk aangegeven aan welk *doel* ze gekoppeld zijn: de bescherming van de gezondheid van de mens of de vegetatie.
- In veel landen geldt een *primaat voor planvorming*.

Mede naar aanleiding van de Europese vergelijking zijn in het wetsvoorstel een aantal aan de wetgeving van andere lidstaten ontleende elementen opgenomen:

- een differentiatie tussen grenswaarden ter bescherming van de gezondheid en de vegetatie;
- het toekennen van een centrale rol in het wetsvoorstel aan plan/programma-verplichtingen;
- het hanteren van het criterium in «betekenende mate» beïnvloeden van de kwaliteit van de buitenlucht, bij de beoordeling van projecten.

De keuzes die ten aanzien van de verschillende aspecten in het wetsvoorstel gemaakt zijn, worden toegelicht in de paragrafen van de memorie van toelichting die zien op de betreffende onderwerpen.

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

12. Ten aanzien van de in de bijlage van het advies van de Raad van State opgenomen redactionele kanttekeningen die de Raad van State in overweging geeft merk ik op dat deze zijn overgenomen in het wetsvoorstel, met uitzondering van de kanttekening bij artikel 5.16, derde lid (nu: vierde lid), te weten het vervangen van «het in betekenende mate bijdragen in de zin van» door: Van in betekenende mate als bedoeld in. Reden voor het niet wijzigen is het handhaven van een zelfstandig leesbare begripseenheid.

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts nog de volgende (beknopt omschreven) inhoudelijke wijzigingen en daarop betrekking hebbende toelichtingen opgenomen, naast een beperkt aantal niet verder toegelichte wijzigingen van redactionele of wetgevingstechnische aard:

Artikel I, onder I:

Artikel 5.7 van de Wm

In artikel 5.7 is bij de definitie van autosnelweg aangesloten bij het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 en bij de definitie van jaargemiddelde concentratie aangesloten bij de definitie voor zwevende deeltjes (PM₁₀); idem bij de definitie van vierentwintig-uurgemiddelde concentratie.

Artikel 5.8 van de Wm

De in artikel 5.8 opgenomen bevoegdheid tot tijdelijke implementatie bij ministeriële regeling is uitgebreid tot titel 2 van de Wet milieubeheer (aanvankelijk: alleen bijlage 2 van die wet) en is verruimd tot gevallen waarin dat wenselijk (in plaats van noodzakelijk) is. Reden hiervoor is dat hiermee sneller kan worden voldaan aan, en ingespeeld op, niet alleen een wijziging of

toevoeging van normen maar ook wijzigingen in de systematiek van het stelsel en de daarmee samenhangende verplichtingen.

Artikel 5.9 van de Wm

In artikel 5.9, eerste lid, worden de maatregelen genoemd waarnaar in het derde lid van dat artikel wordt verwezen. In het derde lid zijn toegevoegd: de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vanwege diens (mede)-verantwoordelijkheid voor NO₂ (een van de stoffen waarvoor momenteel nog een plandrempel geldt) en de minister van VROM.

In dit artikel zijn voorts het vierde en vijfde lid en het vijfde en zesde lid samengevoegd en vereenvoudigd en is een nieuw zesde lid toegevoegd waarin de reeds eerder genoemde coördinatieplicht voor burgemeester en wethouders in geval van samenloop met een programma als bedoeld in artikel 5.12 of 5.13 is opgenomen.

Artikel 5.10 van de Wm

In artikel 5.10, eerste lid, is door toevoeging van de zinsnede «zoveel mogelijk» verduidelijkt dat het in dit artikel om richtwaarden (streefwaarden) gaat, niet om in acht te nemen grenswaarden. In het derde lid is de vaststellingsdatum voor het plan verschoven naar 1 december; dit is gedaan om uitvoerings-technische redenen, samenhangend met de betreffende rapportagertermijnen.

Artikel 5.11 van de Wm

In artikel 5.11, eerste lid, is verduidelijkt dat het gaat om de in bijlage IV van de kaderrichtlijn bedoelde gegevens. In het tweede lid van dat artikel is verduidelijkt dat een wijziging van bijlage IV van de kaderrichtlijn in beginsel geen betrekking heeft op reeds vastgestelde plannen als bedoeld in artikel 5.9 of 5.10.

Artikel 5.12 van de Wm

In de titel van paragraaf 5.2.3 is tot uitdrukking gebracht dat het in die paragraaf gaat om een nationaal programma en overige programma's. Het nationaal programma omvat immers meer dan alleen maatregelen.

In artikel 5.12, eerste lid, is verduidelijkt dat het programma als geheel (en niet alleen de maatregelen daarvan) is gericht op het behalen van de grenswaarde. In het eerste lid is voorts verduidelijkt dat het programma betrekking heeft op een periode van vijf jaar. Het programma blijft ook na het verstrijken van die periode van kracht.

Het eerdere derde lid is gewijzigd tot tweede lid omdat daardoor beter wordt aangesloten bij de opbouw van het nationaal programma. Voorop in het programma staan immers de generieke maatregelen van bestuursorganen van het Rijk. Door toevoeging van het woord «ten minste» in dat lid wordt verduidelijkt dat de in het tweede en derde lid genoemde elementen geen limitatieve opsomming van de inhoud van het NSL betreffen. Daarmee wordt verduidelijkt dat in het NSL indien nodig ook buiten de aangewezen gebieden vallende projecten en daarmee verbonden maatregelen kunnen worden opgenomen. Het derde lid (dat een samenvoeging van het eerdere tweede en vierde lid vormt) omvat de verdere gebiedsgerichte uitwerking. De grondslag voor het bij ministeriële regeling stellen van regels voor de gecoördineerde uitwerking is opgenomen in een nieuw vijfde lid. De gebiedsgerichte uitwerking kan één of meer bij ministeriële regeling aangewezen gebieden omvatten. Zoals eerder in dit nader rapport is aangegeven is de systematiek voor het aanwijzen van een gebied of gebieden nog in ontwikkeling en dient deze aan te sluiten bij de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten enerzijds het gaan voldoen aan de grenswaarden en anderzijds ruimte vinden en benutten voor noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen. In het derde lid, onder e, is voorts bepaald dat ook bij de gebiedsgerichte uitwerking moet worden aangegeven hoeveel eerder een grenswaarde in dat gebied wordt bereikt dan in de autonome ontwikkeling het geval zou zijn. Per saldo moet in een gebied de luchtkwaliteit meer verbeteren dan in de autonome ontwikkeling het geval zou zijn.

Na het derde lid zijn een nieuw vierde en vijfde lid ingevoegd. In het nieuwe vierde lid, onder a, is verduidelijkt dat de effecten van de ontwikkelingen en voorgenomen besluiten die niet in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit (de gevallen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder b) worden

verdisconteerd in de beschrijving van de autonome ontwikkeling, bedoeld in het derde lid, onder a, van artikel 5.12 (uit het tweede lid volgt dat dit ook buiten de aangewezen gebieden gebeurt, te weten bij het bepalen van de effecten van de daar bedoelde generieke maatregelen). In onderdeel b van dat vierde lid is de eveneens nieuwe bepaling toegevoegd dat bij de effectbeschrijving uitgegaan kan worden van de sinds 1 januari 2005 ingevoerde maatregelen. Reden daarvoor is dat met het oog op het voldoen aan de grenswaarde voor fijn stof die per die datum van kracht is geworden al vroegtijdig de nodige maatregelen zijn getroffen en het niet billijk zou zijn deze enkel om die reden hier buiten beschouwing te moeten laten.

Voor niet in het programma opgenomen gebieden waarbinnen zich overschrijdingen voordoen geldt een plicht tot het nemen van maatregelen (artikel 5.13, nieuw vijfde lid), voor zover daarvoor geen programma als bedoeld in het eerste lid van dat artikel wordt vastgesteld.

In artikel 5.12, zesde lid (nieuw) is de mogelijkheid gecreëerd voor het apart vaststellen van de gebiedsgerichte delen van het nationaal programma. Daarmee wordt aangesloten bij de bestuurlijke praktijk, waarin sommige regio's verder zijn met de voorbereiding van de regionale uitwerking dan andere. Om voldoende samenhang te bewaren worden samenhangende delen zoveel mogelijk gezamenlijk vastgesteld en dienen de onderscheiden delen binnen een tijdvak van ten hoogste dertien weken te worden vastgesteld (voor de eerste maal binnen dertien weken na inwerkingtreding van de voorgestelde wet, zie artikel IV, eerste lid), tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten. Het doel is immers een zo volledig mogelijk programma. De termijn van dertien weken is daarom te beschouwen als termijn van orde.

Het aanvankelijke zesde lid (samenloop maatregelen plan artikel 5.9 en programma) is vervallen, zoals hiervoor toegelicht.

In het zevende lid is het aanvankelijke vijfde lid (plicht tot het verstrekken van inlichtingen aan de minister van VROM) opgenomen. De eerder opgenomen termijn van zes weken is vervallen; dit geldt eveneens voor de aanvankelijk in artikel IV, tweede lid, opgenomen eis dat de betreffende inlichtingen voor de eerste maal onverwijld na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet moeten worden verstrekt. Deze eisen zijn vervangen door een vanwege de minister te stellen termijn.

In het achtste lid is het aanvankelijke zevende lid opgenomen (dat de toepasselijkheid van titel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van een programma regelt). In het negende lid is het voormalige achtste lid opgenomen. Het tiende tot en met dertiende lid zijn nieuw.

In het nieuwe tiende lid is een tweetal gronden voor ambtshalve wijziging van het programma opgenomen. Het eerste (onder a) heeft betrekking op de situatie, dat de gegevens omtrent projecten en maatregelen als opgenomen in het NSL, naar blijkt uit monitoring en rapportages als bedoeld in artikel 5.14, in redelijkheid niet door een bestuursorgaan kunnen worden gebruikt bij de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met het tweede lid van dat artikel (dit betreft de in het NSL opgenomen projecten). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien in het NSL opgenomen gegevens omtrent die effecten en de gegevens omtrent die effecten die naar voren komen bij de voorbereiding van een projectbesluit significant verschillen, waardoor herziening van het NSL wenselijk kan worden met het oog op de inpasbaarheid van een project in dat programma.

De tweede wijzigingsgrond (onder b) is bedoeld voor overige gevallen waarin herziening wenselijk wordt geacht. Dit kan bijvoorbeeld de periode waarop het programma betrekking heeft betreffen of de in het programma genoemde maatregelen en projecten (zie ook het twaalfde lid).

In het eveneens nieuwe artikel 5.12, elfde lid, is ter verduidelijking bepaald dat de in het negende lid opgenomen uitvoeringsplicht voor in een programma genoemde maatregelen ook na het verstrijken van de periode waarop een programma betrekking heeft van kracht blijft. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing op de maatregelen, bedoeld in artikel 5.13 (al dan niet opgenomen in een programma als bedoeld in dat artikel).

Artikel 5.12, twaalfde lid (nieuw) bevat een bepaling die de flexibiliteit van de uitvoering van het programma vergroot, door bij de uitvoering een vervanging

van een in een lijst genoemde maatregel of project door een andere maatregel of project (of combinatie van samenhangende projecten en maatregelen) met gelijkwaardig of positiever effect voor de luchtkwaliteit mogelijk te maken. Zonder deze bepaling zou voor iedere vervanging een wijzigingsprocedure nodig zijn hetgeen niet doelmatig is. Voorwaarde voor een vervanging van maatregel(en) of project(en) is dat deze binnen hetzelfde gebied plaatsvindt, dat alle betrokken bestuursorganen daaraan meewerken, dat deze wordt gemeld aan de minister van VROM en dat deze een gelijkwaardig of positiever effect op de luchtkwaliteit heeft. In het nieuwe dertiende lid is bepaald dat de bij de melding aangegeven wijziging of wijzigingen de instemming van de minister van VROM behoeven. De minister beslist binnen zes weken, bij nalaten waarvan de instemming van rechtswege is gegeven. Het nieuwe veertiende lid tenslotte bevat met het oog hierop bekendmakingsbepalingen en de plicht om gemelde wijzigingen te betrekken bij een volgende wijziging van het programma.

Artikel 5.13 van de Wm

Het voorgestelde artikel 5.13 is mede in verband met de wijzigingen van artikel 5.12 aangepast. Van de planbevoegdheid van het eerste lid zijn uitgezonderd de bestuursorganen van het Rijk (vanwege de op hen krachtens artikel 5.12 berustende plan- en maatregelplicht). In het derde lid is een uitbreiding gegeven van de bepalingen van artikel 5.12 die van overeenkomstige toepassing zijn op een programma als bedoeld in artikel 5.13 (onder meer de wijzigingsmogelijkheid en de flexibiliteitsbepaling). In het nieuwe vierde lid is de verplichting tot toezending van het programma aan de minister van VROM opgenomen, met het oog op diens uit de richtlijnen volgende verplichtingen tot rapportage aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het nieuwe vijfde lid bevat de eerdergenoemde verplichting voor bestuursorganen om de redelijkerwijs mogelijke maatregelen te treffen in geval van overschrijdingen in gebieden die niet zijn opgenomen in een programma als bedoeld in artikel 5.12 of waarvoor geen programma als bedoeld in artikel 5.13, eerste lid, wordt vastgesteld. Reden daarvoor is dat het blijven voortbestaan van overschrijdingssituaties, zonder maatregelen om deze terug te dringen, niet verenigbaar is met de richtlijnen en dat de Staat daarop kan worden aangesproken; het kan daarom niet zo zijn dat in zo'n situatie geen maatregelen behoeven te worden getroffen.

Artikel 5.14 van de Wm

In artikel 5.14 is toegevoegd dat ook omtrent de effecten moet worden gerapporteerd. Reden hiervoor is gelegen in de met dit artikel beoogde monitoringsfunctie en de met het NSL beoogde sturing op met name de effecten van maatregelen en projecten. Met het oog daarop is in artikel 5.12, tiende lid (de wijzigingsbevoegdheid) een koppeling met de in artikel 5.14 bedoelde rapportages en daarin opgenomen gegevens gelegd. Het aanvankelijke tweede lid van artikel 5.14 is geschrapt omdat deze bepaling niet volgt uit de richtlijnen.

Artikel 5.16 van de Wm

In artikel 5.16 is de eerder in het derde lid van dat artikel opgenomen bepaling ontvlecht. Deze hield in (samengevat) dat een besluit dat met toepassing van projectspecifieke saldering (à la artikel 7 van het Blk 2005) tot stand komt, in elk geval onder het criterium «niet in betekende mate» valt en daarom is vrijgesteld van een directe toetsing aan de grenswaarden. Voor ontvlechting van «saldering» en «niet in betekende mate» is gekozen om te verduidelijken dat de mogelijkheden die artikel 7 van het Blk 2005 biedt, onverkort van toepassing blijven in de voorgestelde wet (onder c), voor zover een project niet in het NSL wordt opgenomen (onder a) dan wel onder vigeur van het criterium «niet in betekende mate» doorgang kan vinden (onder b). Bij de laatste categorie worden de gesommeerde effecten van de betreffende projecten verdisconteerd in het NSL (als onderdeel van de beschrijving van de autonome ontwikkeling of de referentiesituatie voor het bepalen van de effecten van de generieke maatregelen). De projecten met projectspecifieke saldering hebben een neutraal of gunstig effect en zijn daarom niet genoemd of verdisconteerd in het NSL.

In het eerste lid is daarom ook deze categorie van gevallen als zelfstandige categorie genoemd en is de volgorde van de diverse categorieën gewijzigd.

Wat betreft de uitoefening van bevoegdheid of toepassing van wettelijke voorschriften terzake van een in het nationaal programma of een programma als bedoeld in artikel 5.13 genoemde of omschreven project (onder a): dit betreft de projecten die in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit en die hetzij onder de vlag van het nationaal programma (onder a), hetzij onder de vigeur van projectspecifieke saldering (waarbij de luchtkwaliteit door projectmaatregelen per saldo verbetert of ten minste gelijkblijft (onder c) doorgang kunnen vinden. Bij de categorie «niet in betekenende mate» (onder b) is verduidelijkt dat daaronder tevens vallen de projecten die als gevolg van onlosmakelijk met die projecten verbonden maatregelen onder de daarvoor bij algemene maatregel van bestuur te stellen grens vallen. Voor zover ook binnen die categorie op die wijze wordt gesaldeerd tot onder die grens zijn de criteria voor saldering als opgenomen in het vijfde lid mede van toepassing.

De opsomming van de in het eerste lid bedoelde uitoefeningen van bevoegdheid krachtens de in het tweede lid genoemde artikelen en toepassingen van de daar genoemde wettelijke voorschriften is, mede op verzoek van de VNG en de G4 gemeenten, als limitatief aangemerkt. Dit vergroot de rechtszekerheid en het houvast voor de bestuurspraktijk en voorkomt discussies over niet genoemde gevallen. De relevante wettelijke artikelen zijn genoemd in het tweede lid. Toegevoegd zijn de artikelen 8.40 en 8.44 van de Wet milieubeheer. Voor artikel 8.40 (eveneens aangewezen in het Blk 2005) is dat van belang opdat verduidelijkt wordt dat de systematiek van artikel 5.16 mede van toepassing is op het geven van een algemene maatregel van bestuur voor inrichtingen in de zin van de Wm. Dit geldt eveneens voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.44 van die wet. Toegevoegd is verder artikel 7 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Uit de gekozen formulering volgt dat het hierbij gaat om (na de inwerkingtreding van de voorgestelde wet) uit te oefenen bevoegdheden en toe te passen wettelijke voorschriften; op reeds plaats gehad hebbende uitoefeningen en toepassingen is de voorgestelde wet niet van toepassing (zie ook artikel V en het daarin opgenomen overgangsrecht).

In het nieuwe derde lid is voorts een bevoegdheid opgenomen om bij ministeriële regeling de in het tweede lid genoemde artikelen te kunnen wijzigen of aanvullen indien een onverwijld voorziening nodig is. Een dergelijke regeling moet binnen anderhalf jaar worden gevolgd door de indiening van een wetsvoorstel van gelijke strekking.

Voorts zijn ook de bepalingen ontvlecht die de bevoegdheid geven tot het stellen van nadere regels inzake de toepassing van het eerste en (voormalige) derde lid. Dit hangt mede samen met het in het nieuwe vijfde lid opnemen van criteria voor de project-specifieke saldering (naar aanleiding van het advies van de Raad van State op dit punt). Op grond van het vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van het criterium «in betekenende mate» (conform het eerdere vierde lid). Het vijfde lid omvat als gezegd de criteria voor de projectspecifieke saldering met de bevoegdheid (slotzin) tot het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling.

In het nieuwe zesde lid is bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift ook na het verstrijken van de periode waarop een programma betrekking heeft mogelijk blijft. Hiermee worden mogelijke problemen bij de (verdere) uitvoering van een project voorkomen, bijvoorbeeld indien een project later in uitvoering wordt genomen dan gedurende de periode waarop het NSL betrekking heeft.

In het eveneens nieuwe zevende lid is een bepaling opgenomen waaruit volgt dat voor de toepassing van titel 5.1 van de Wm, bijlage 2 van die wet en de op die titel berustende bepalingen vervolgbesluiten en (rechts) handelingen mede onder de uitoefening van bevoegdheid of toepassing als bedoeld in het eerste lid (het eigenlijke projectbesluit) vallen. Hierdoor wordt voorkomen dat bij de uitvoering van een project binnen de daarvoor gestelde kaders steeds weer getoetst kan of dient te worden of aan de regels (met name: artikel 5.16) wordt voldaan.

Artikel 5.19 van de Wm

In artikel 5.19, eerste lid, is verduidelijkt tot welke bestuursorganen het in dat lid opgenomen voorschrift is gericht.

Artikel 5.20 van de Wm

In artikel 5.20, onder e, is de werking van de betreffende ministeriële regeling uitgebreid tot het bepalen van de kwaliteitsniveaus en effecten als bedoeld in artikel 5.12, tweede en derde lid, en artikel 5.16, eerste lid, onder a, b en c. Hierdoor wordt ook voor de toepassing van die artikelleden duidelijkheid over de daarbij te hanteren voorschriften inzake het meten of berekenen geboden.

Artikel I, onder J

De aanvankelijk voorgestelde verwijzing in artikel 8.8, derde lid, onderdeel a, naar artikel 5.17 is geschrapt omdat het bij artikel 5.17 gaat om richtwaarden en in het derde lid, onderdeel a, van artikel 8.8 om bij de beslissing op de aanvraag om vergunning in acht te nemen grenswaarden. De bestaande tekst is ondergebracht in een eerste lid. Het nieuwe tweede lid brengt in artikel 8.8, derde lid, van de Wm, tot uitdrukking dat artikel 5.16 van die wet bepalend is voor de mate waarin en de wijze waarop een grenswaarde bij de beslissing op de aanvraag om vergunning in acht wordt genomen.

Artikel I, onder L

Onderdeel L zoals het oorspronkelijk luidde en waarbij beroep tegen een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, werd opengesteld in artikel 20.1 van de Wet milieubeheer, is in verband met het vervallen van dat beroep gewijzigd. De wijziging van artikel 20.1 is vervallen; in plaats daarvan is de eerder in onderdeel M opgenomen wijziging van artikel 20.2 van de Wm in een subonderdeel 2 opgenomen (waarbij beroep tegen een aanwijzing als bedoeld in artikel 5.23 is uitgesloten, behalve voor het betrokken bevoegde gezag). Daarvoor is in subonderdeel 1 ingevoegd een tweede wijziging van dat artikel inhoudend dat beroep tegen een besluit inzake het programma, een instemming als bedoeld in het dertiende lid van dat artikel of inzake een programma als bedoeld in artikel 5.13 wordt uitgesloten (om de hiervoor, onder 7 genoemde redenen).

Artikel I, onder M

Het gewijzigde onderdeel M (zie hiervoor, onder L) bevat een nieuw artikel 20.2a van de Wet milieubeheer. In dat artikel wordt (als complement van artikel 5.16, zevende lid) beroep tegen een vervolgbesluit of andere (rechts)handeling uitgesloten, voor zover de betreffende gronden of grieven in een eerdere rechterlijke procedure aan de orde zijn gekomen of hadden kunnen komen. Hierbij is de systematiek van artikel 25c van de Tracéwet gevolgd.

Artikel III

De verwijzing naar artikel 25 van het Besluit luchtkwaliteit is vervallen; de betreffende plannen vallen onder de bepaling van artikel 35 van het Besluit luchtkwaliteit 2005.

Artikel V en VI

Nieuw toegevoegd is artikel V, onder vernummering van het eerdere artikel V tot artikel VII.

Uit artikel V volgt dat de voorgestelde wet en daarop berustende bepalingen niet van toepassing zijn op een vóór de inwerkingtreding daarvan met toepassing van artikel 7 van het Blk 2005 vastgesteld besluit of ontwerpbesluit. Dit sluit mede aan bij de formulering van het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, van de Wm, waaruit volgt dat de voorgestelde wet niet van toepassing is op de uitoefening van bevoegdheden of de toepassing van wettelijke voorschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet heeft plaatsgehad. In deze bepaling is voorts een aan artikel 5.16, zevende lid, van de Wet milieubeheer vergelijkbare voorziening voor vervolgbesluiten en andere (rechts)handelingen opgenomen, waarbij tevens artikel 20.2a van de Wm (zie artikel I, onder M) van overeenkomstige toepassing is verklaard. Ingevolge artikel VI wordt het Besluit luchtkwaliteit 2005 ingetrokken, met dien verstande dat de artikelen van dat besluit van toepassing blijven ten aanzien van besluiten of ontwerpbesluiten, met toepassing van artikel 7 van het Blk 2005 vastgesteld vóór de inwerkingtreding van deze wet.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State desbetreffende no. W08.05.0401/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Artikel I, onderdeel A:

- «Artikel 1.1» vervangen door: Artikel 1.1, eerste lid,
- Sub 1: «In het eerste lid vervalt» vervangen door: De zinsnede
- Sub 1: na «naar de tekst zoals deze bij die richtlijn is vastgesteld;» invoegen: vervalt
- Sub 2: «In het eerste lid wordt in de alfabetische opsomming ingevoegd» vervangen door: In de alfabetische opsomming wordt ingevoegd

Artikel I, onderdeel G

- Sub 1: «Het derde en vierde lid komen te vervallen.» vervangen door: Het derde en het vierde lid vervallen.

Artikel I, onderdeel I

- «Na artikel 5.5 wordt toegevoegd» vervangen door: Na artikel 5.5 wordt een nieuwe titel ingevoegd
- In artikel 5.7 «In deze titel, bijlage 2, en de krachtens deze titel geldende bepalingen « vervangen door: In deze titel, bijlage 2, en de op deze titel berustende bepalingen
- In de artikel 5.7 onder «richtwaarde» en 5.17, eerste lid, «zoveel» vervangen door: zo veel
- In artikel 5.7 richtwaarde: «zij» vervangen door: hij
- In artikel 5.10, eerste lid, na «genoemde richtwaarden» een komma invoegen.
- In artikel 5.10, tweede lid, de komma na «eerste lid» laten vervallen.
- In artikel 5.11, eerste lid, na «de artikelen 5.9» een komma invoegen en «tenminste» vervangen door: ten minste
- In artikel 5.12, eerste lid, «Ministerraad» vervangen door: ministerraad¹
- In artikel 5.12, tweede lid, «het bepaalde» laten vervallen².
- In de artikelen 5.12, derde lid, zesde lid en zevende lid, 5.14, eerste lid, 5.15, sub b, 5.16, eerste lid, sub b, «van maatregelen» laten vervallen.
- In de artikelen 5.12, vierde lid, sub a, en 5.19, tweede lid: «lucht» vervangen door: buitenlucht
- In de artikel 5.12, vierde lid, sub b, sub c en sub e, 5.16, eerste lid, sub a, en 5.19, eerste lid, «genoemde» vervangen door: bedoelde³
- In artikel 5.13, derde lid, «zijn» vervangen door: is
- In de artikel 5.14, eerste lid, 5.16, eerste lid, sub b, en 5.24 «krachtens» vervangen door: op grond van.
- In artikel 5.16, derde lid «Van het in betekenende mate bijdragen in de zin van» vervangen door: Van in betekenende mate als bedoeld in
- In artikel 5.17, eerste lid, «genoemde vervangen door: opgenomen
- In artikel 5.18, eerste lid, «Onze Commissaris in de provincie» vervangen door: De commissaris van de Koningin
- In artikel 5.18, derde lid, de komma na «de Wet op de Luchtverontreiniging» laten vervallen.
- In de artikel 5.19, tweede en derde lid, en 5.22, tweede lid, «als bedoeld» vervangen door: bedoeld⁴

Artikel I, onderdeel M

- Sub 1: «Na de aanhef» vervangen door: Er⁵
- Sub 1: na «artikel 5.24» een puntkomma plaatsen
- Sub 2: na «f» een punt plaatsen

Artikel I, onderdeel N

- «Artikel 21.6, tweede lid,» vervangen door: In artikel 21.6, tweede lid,

Artikel I, onderdeel O

- «die luidt» vervangen door: luidende

Artikel III

- Eerste lid: «krachtens» vervangen door: op grond van
- Eerste en tweede lid: «als vastgesteld bij deze wet» laten vervallen.
- Tweede lid: «als een» een keer laten vervallen.

¹ Ar 93.

² Ar 52.

³ Ar 82.

⁴ Ar 82.

⁵ Ar 238, sub 4, A.

Artikel IV

- Eerste lid: «als bedoeld» vervangen door: bedoeld¹

¹ Ar 82.