

Vergaderjaar 2007–2008

31 589

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 mei 2008 en het nader rapport d.d. 3 september 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 april 2008, no.08.001.187, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen), met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt onder meer tot implementatie van een nieuwe richtlijn betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de richtlijn)². Deze richtlijn vervangt de kaderrichtlijn luchtkwaliteit³, drie zogenoemde dochterrichtlijnen⁴ en een beschikking van de Raad van de Europese Unie⁵. De richtlijn bevat op een aantal punten wijzigingen ten opzichte van de eerdere richtlijnen en de beschikking. Zo is er een normstelling voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) opgenomen, is er een verduidelijkte regeling opgenomen voor het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in aftrek brengen van natuurlijke bronnen en is een mogelijkheid opgenomen om voor een aantal verontreinigende stoffen onder voorwaarden uitstel te realiseren van de datum waarop de betreffende grenswaarde dient te zijn bereikt. Naast de implementatie worden tevens met het voorstel enige wijzigingen in de Wet milieubeheer (Wm) gerealiseerd die volgen uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat leidde tot de wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wm (luchtkwaliteitseisen)⁶.

De Raad heeft reeds een aantal malen geadviseerd dan wel voorlichting uitgebracht over onderwerpen met betrekking tot de luchtkwaliteit en verwijst tevens naar die adviezen⁷. Hij onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel,

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 De richtlijn is op 14 april 2008 in tweede lezing goedgekeurd door de Raad. De richtlijn is echter vooralsnog niet gepubliceerd en nog aan beperkte wijzigingen onderhevig (Zie onder meer de correctie van 11 april 2008, nr. PE-CONS 3696/1/07 REV1 COR2). De Raad baseert zich in zijn advies op de versie van 9 april 2008.

³ Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG 1996 L296).

⁴ Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG 1999 L163), Richtlijn 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG 2000 L313) en Richtlijn 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PbEG 2002 L67).

⁵ Beschikking 97/101/EG van de Raad van 27 januari 1997 tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de lidstaten (PbEG L35).

⁶ Kamerstukken I 2005/06, 30 489, A.

⁷ Zie onder meer de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State van 30 maart 2005, inzake de regeling luchtkwaliteit en met name over de verenigbaarheid van de regeling met de kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen inzake luchtkwaliteit, Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 667, nr. 10, het advies van de Raad

van 11 november 2005 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 2, de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit,

Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 11 en het advies van de Raad van 4 mei 2007 inzake het Ontwerpbesluit houdende regels omtrent het niet in betekende mate bijdragen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer, Bijvoegsel Staatscourant 11 december 2007, nr. 240.

maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot mogelijkheid tot uitstel van de datum waarop overeenstemming met de in de richtlijn neergelegde grenswaarden moet zijn bereikt, de reikwijdte van de aftrek van natuurlijke bronnen en de inwerkingtreding van de bepalingen inzake fijne zwevende deeltjes. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 april 2008, no. 08.001.187, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 mei 2008, nr. W08.08.0136/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

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

1. Uitstel

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, voorziet het voorstel niet alleen in implementatie van nieuwe normen maar tevens in de implementatie van de ingevolge artikel 22 van de richtlijn geboden mogelijkheid tot uitstel van de datum waarop overeenstemming met de in de richtlijn neergelegde grenswaarden moet zijn bereikt. Artikel 22 voorziet, onder bepaalde voorwaarden, in een uitstel tot respectievelijk 1 januari 2015 voor stikstofdioxide en benzeen en tot drie jaar na inwerkingtreding van de richtlijn voor PM₁₀. De mogelijkheid tot uitstel wordt geïmplementeerd door middel van het invoegen van twee nieuwe voorschriften in Bijlage 2 bij de Wm. De Raad merkt hierover het volgende op:

a. In de memorie van toelichting wordt op een aantal plaatsen gewezen op het feit dat voor Nederland het bereiken van de in de richtlijn neergelegde grenswaarden enkel binnen bereik kan komen met behulp van de derogatie ingevolge artikel 22, eerste en tweede lid, van de richtlijn¹.

Voor toepassing van deze derogatie is ingevolge artikel 22, vierde lid, toestemming van de Europese Commissie noodzakelijk. De Raad merkt op dat de mogelijkheid bestaat dat de Commissie een verzoek tot uitstel voor een bepaalde verontreinigende stof, dan wel voor een bepaalde zone of agglomeratie zal afwijzen, bijvoorbeeld omdat naar het oordeel van de Commissie niet is voldaan aan de in artikel 22, tweede lid, neergelegde voorwaarde dat een lidstaat enkel in aanmerking komt voor uitstel van de datum waarop overeenstemming met de grenswaarde voor PM₁₀ moet zijn bereikt, indien de overschrijding te wijten is aan locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen. Gegeven het feit dat met het onderhavige voorstel volledig wordt ingezet op het realiseren van het uitstel, acht de Raad het gewenst dat in de toelichting enig inzicht wordt gegeven in de maatregelen welke kunnen worden genomen teneinde, indien noodzakelijk, wél op de in de richtlijn opgenomen data aan de grenswaarden te voldoen.

b. Ingevolge de voorgestelde voorschriften 2.1a en 4.2 worden de data waarop aan de in de richtlijn genoemde grenswaarden dient te worden voldaan, uitgesteld door, voor een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen periode, een hogere grenswaarde vast te stellen. De Raad merkt op dat deze benadering ertoe leidt dat op het in de amvb genoemde tijdstip waarop deze periode afloopt de respectievelijke grenswaarden sterk afnemen. Het is de Raad niet duidelijk in hoeverre met deze plotselinge daling van de grenswaarden zal worden omgegaan. Teneinde te voorkomen dat deze daling op de in de richtlijn genoemde finale datum niet kan worden gerealiseerd, zou naar het oordeel van de Raad bij voorbeeld kunnen worden overwogen een staffeling op te nemen. Aldus worden de grenswaarden stapsgewijs verlaagd teneinde de realisatie van de grenswaarden op de in de richtlijn genoemde finale datum zeker te stellen.

c. Artikel 22, derde lid, van de richtlijn bepaalt dat, indien een lidstaat van de mogelijkheid tot derogatie gebruik maakt, hij ervoor zorgt dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken stof in Bijlage XI

¹ Zie onder meer Memorie van toelichting, Algemeen Deel, blz. 11 en blz. 19.

is vastgesteld. Voor stikstofdioxide bepaalt Bijlage XI, onder C, dat de overschrijdingsmarge bedraagt: als uurgemiddelde concentratie, 50% op 19 juli 1999; op 1 januari 2001 en vervolgens iedere 12 maanden met gelijke jaarlijkse percentages te verminderen tot 0% op 1 januari 2010. Blijkens het voorgestelde artikel III, onderdeel B, van het voorstel stelt de regering zich op het standpunt dat met de term «maximale overschrijdingsmarge» uit artikel 22, derde lid, de hoogste marge in Bijlage XI, onderdeel B, namelijk 50% in 1999 wordt bedoeld. Hoewel toepassing van de overschrijdingsmarge, zoals bepaald aan de hand van de opgenomen rekenmethode, zou leiden tot een marge van 0% op de door de richtlijn voorgeschreven finale datum en aldus geen rekening wordt gehouden met het door de regering beoogde uitstel (tot 1 januari 2015), merkt de Raad op dat uit artikel 22 van de richtlijn niet blijkt dat de rekenmethode uit de bijlage buiten beschouwing mag worden gelaten. In het licht van de reeds ervaren problemen met PM₁₀ respectievelijk NO₂ acht de Raad het van belang dat duidelijk wordt met welke normen Nederland rekening dient te houden.

De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

1. Uitstel

a. Het door de Raad gewenste inzicht in maatregelen die genomen kunnen worden teneinde, indien noodzakelijk, wél op de in de richtlijn opgenomen data aan de grenswaarden te voldoen, kan niet worden gegeven. Mocht Nederland volgens de Commissie van de Europese Gemeenschappen onverhoopt niet voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van uitstel en vrijstelling (derogatie), dan zijn de maatregelen, gericht op het bereiken van de grenswaarden, geen andere dan de in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgenomen maatregelen. Nederland heeft geen maatregelen achter de hand die, indien het geen beroep zou kunnen doen op derogatie, er alsnog toe leiden dat tijdig aan de vigerende grenswaarden wordt voldaan.

Het is ook feitelijk onmogelijk voor Nederland om door middel van enkel nationale maatregelen overal tijdig aan de grenswaarden te voldoen. Zo is ongeveer 15% van het fijn stof in Nederland afkomstig van Nederlandse antropogene bronnen (de rest is van natuurlijke oorsprong of uit het buitenland afkomstig^{1, 2}). Nederland kan door nationaal beleid derhalve niet meer dan die circa 15% beïnvloeden. Zelfs met het stilleggen van alle economische activiteiten en het verkeer – een volstrekt theoretische en (niet alleen) in Nederland ondenkbare hypothese – zou het niet mogelijk zijn om aan de grenswaarden te voldoen. Alleen al om die reden is Nederland genoodzaakt een beroep te doen op derogatie. Dit onderstreept ook de noodzaak van een gemeenschappelijk EU-beleid zoals ingezet. Het zou overigens strijdig met de richtlijnen luchtkwaliteit en het beginsel van gemeenschapstrouw zijn als Nederland weliswaar derogatie wil toepassen maar maatregelen achter de hand zou hebben waarmee tijdig, zonder uitstel en vrijstelling, aan de grenswaarden zou kunnen worden voldaan.

b. Tijdens de derogatieperiode gelden de grenswaarden, verhoogd met de maximale overschrijdingsmarges. Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152) (hierna: de richtlijn) vereist voor deze bijzondere periode geen neerwaartse staffeling. Invoering van een dergelijk systeem zou dan ook verder gaan dan de richtlijn beoogt. Het NSL met nationale en regionale/lokale maatregelen zal in samenhang met het internationale beleid leiden tot het tijdig bereiken van de grenswaarden. De effecten van het NSL worden jaarlijks gemonitord. Wanneer er indicaties zijn dat het NSL niet tot het beoogde effect leidt, zal aan de hand van de monitoring bijstelling plaatsvinden. De effecten van het NSL zullen niet volgens een vast patroon van jaarlijkse daling verlopen. Doorvoering van de maatregelen vergt tijd, waardoor de effecten voor een deel pas na verloop van tijd zichtbaar zullen zijn. Dat verdraagt zich slecht met het hanteren van een lineaire staffeling. Een staffeling zou bovendien de facto neerkomen op het hanteren van strengere grenswaarden gedurende de derogatie dan waartoe de richtlijn verplicht. Dat betekent dat nationaal verdergaande eisen gesteld zouden

¹ Zie het MNP-rapport «Fijn stof nader bekeken» (augustus 2005, nr. 50.003.7008). Opgemerkt wordt dat in drukke straten het aandeel uit Nederland afkomstig fijn stof kan oplopen tot 30–45%, vooral onder invloed van lokaal verkeer.

² Volledigheidshalve wordt hierbij opgemerkt dat Nederland, ondanks de hoge bijdrage uit het buitenland, zelf drie maal zoveel fijn stof exporteert dan het uit het buitenland ontvangt.

worden dan waartoe de richtlijn verplicht, hetgeen kan leiden tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten en een minder efficiënte inzet van maatregelen. Het advies wordt om die reden niet overgenomen.

c. Er kan geen enkel misverstand over bestaan dat de richtlijngever met de maximale overschrijdingsmarge in artikel 22, derde lid, van de richtlijn voor NO₂ verwijst naar de maximale overschrijdingsmarge van 50% zoals genoemd in bijlage XI, onder B.

Dat artikel 22, derde lid, in samenhang met bijlage XI, onder B, op deze wijze gelezen moet worden volgt niet alleen uit de tekst en systematiek van de richtlijn maar is ook uitdrukkelijk in deze zin besproken in de bijeenkomsten van de raads werkgroepen ter voorbereiding van de richtlijn. Een andere uitleg waarin zou worden uitgegaan van de overschrijdingsmarge die geldt op het tijdstip waarop de derogatie zou ingaan (0% per 1.1.2010) zou, zoals ook de Raad aangeeft, overigens leiden tot absurde resultaten. Immers in die uitleg zou geen enkele lidstaat iets hebben aan derogatie voor stikstofdioxide omdat in die uitleg een overschrijdingsmarge van 0% zou moeten worden gehanteerd gedurende de derogatieperiode, hetgeen geen enkel verschil zou maken met de situatie dat er geen derogatie zou mogen worden toegepast en de grenswaarde zonder meer geldt. Dat dit niet het door de richtlijngever beoogde gevolg is behoeft geen nadere toelichting.

2. Aftrek van natuurlijke bronnen

Artikel 20 van de richtlijn maakt het mogelijk, nadat aan de Commissie bepaalde gegevens zijn verstrekt, aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijdingen van de grenswaarden niet als overschrijding in de zin van de richtlijn aan te merken. De bijdragen van natuurlijke bronnen zijn aldus in aftrek te brengen bij (dreigende) overschrijding van de grenswaarden.

a. In de memorie van toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de mogelijkheid aftrek van bijdragen van natuurlijke bronnen te realiseren. De toelichting stelt vast dat het voor de aftrek niet noodzakelijk is dat een overschrijding volledig aan een natuurlijke bron te wijten is¹. De toelichting verwijst ter zake nog naar overweging 15 bij de richtlijn waarin word gesteld: «indien bijdragen aan verontreinigende stoffen in de lucht met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald, en indien overschrijdingen geheel of gedeeltelijk te wijten zijn aan deze natuurlijke bijdragen, mogen ze, wanneer wordt beoordeeld of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd, onder de in deze richtlijn beschreven voorwaarden, buiten beschouwing worden gelaten».

De Raad merkt op dat artikel 20, eerste en tweede lid, enige spanning vertoont met overweging 15 van de considerans van de richtlijn. Artikel 20, tweede lid, bepaalt: «wanneer de Commissie overeenkomstig lid 1 in kennis is gesteld van een aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijding, wordt die overschrijding niet als een overschrijding in de zin van deze richtlijn aangemerkt». Het niet aanmerken van de overschrijding van de grenswaarde als een overschrijding in de zin van deze richtlijn, kan enkel van toepassing zijn indien na aftrek van de bijdragen van natuurlijke bronnen geen overschrijding van de grenswaarde resteert.

De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

b. De mogelijkheid om bijdragen van natuurlijke bronnen in aftrek te brengen bij de bepaling van eventuele overschrijdingen van de grenswaarden wordt geïmplementeerd in het vierde lid van een nieuw artikel 5.19. Hierin wordt bepaald dat bij het vaststellen van het kwaliteitsniveau met betrekking tot een grenswaarde, blootstellingsconcentratieverplichting, richtwaarde, plandrempel of informatiedrempel, bijdragen van natuurlijke bronnen steeds in aftrek worden gebracht. De Raad merkt op dat in artikel 20, eerste lid, enkel gesproken wordt van overschrijdingen van grenswaarden. De overige in de richtlijn genoemde waarden, alarmdrempels, informatiedrempels, richtwaarden en de blootstellingsconcentratieverplichting worden hier niet genoemd. In het licht van de doelstelling van in het bijzonder de alarmdrempels en de informatiedrempels ligt een aftrek van bijdragen van natuurlijke bronnen ook niet voor de hand. Immers deze drempels hebben betrekking op niveaus van verontrei-

¹ Zie ook de Memorie van toelichting, Artikels-gewijze toelichting, Noot 1, p. 34.

niging waarbij risico's voor de gezondheid van (een deel van) de bevolking bestaat. De vraag in hoeverre dit niveau te wijten is aan bijdragen van natuurlijke bronnen is in dat licht irrelevant. De Raad beveelt aan bij de implementatie van artikel 20 aan te sluiten bij de tekst van de richtlijn en de aftrek te beperken tot de grenswaarden en eventueel de plandempels.

2. Aftrek natuurlijke bronnen

a. De uitleg die de Raad geeft van artikel 20 strookt niet met de tekst van overweging 15, noch met de bedoelingen van de richtlijngever én zou daarnaast leiden tot ongerijmde verschillen in saneringsopgaven in vergelijkbare gevallen en tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten. Het advies wordt derhalve niet gevolgd.

In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de systematiek en bepalingen van de richtlijn betreffende de omschrijving van bijdragen van natuurlijke bronnen en het in aftrek brengen van deze bijdragen bij het beoordelen of aan de grenswaarden wordt voldaan.

In overweging 15 van de richtlijn is opgenomen dat «(...) indien overschrijdingen *geheel of gedeeltelijk* te wijten zijn aan deze natuurlijke bijdragen, mogen ze, wanneer wordt beoordeeld of de grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden nageleefd, onder de in deze richtlijn beschreven voorwaarden buiten beschouwing worden gelaten». De ratio daarvan is blijkens diezelfde overweging «Bijdragen uit natuurlijke bronnen kunnen worden beoordeeld, maar kunnen niet worden beheerst»¹. De woorden «geheel of gedeeltelijk» in overweging 15 zijn gedurende de totstandkoming van de richtlijn ter verduidelijking aan de tekst toegevoegd nadat dit punt uitdrukkelijk aan de orde is gekomen bij de desbetreffende raads werkgroepen. De richtlijngever heeft verzuimd de toevoeging ook in artikel 20 op te nemen. Daaraan mag evenwel niet de gevolgtrekking worden verbonden dat de richtlijngever in dit artikel een van overweging 15 afwijkende regel heeft willen invoeren en dat «toe te schrijven aan» in dat artikel *enkel* zou moeten worden gelezen als: «*geheel* toe te schrijven aan». Uit overweging 15 en de duidelijke bedoeling van de richtlijngever volgt dat artikel 20 moet worden gelezen in de context van overweging 15 en dat onder «toe te schrijven aan» dient te worden verstaan: *geheel of gedeeltelijk* toe te schrijven aan.

Het is derhalve de bedoeling van de richtlijngever om bij het beoordelen of de grenswaarden worden nageleefd de bijdragen van natuurlijke bronnen evenals bijdragen die geheel of gedeeltelijk zijn toe te schrijven aan de opwerveling van deeltjes ten gevolge van het strooien van zand en zout op de wegen in de winter (artikel 21) steeds in aftrek te brengen. Een restrictieve uitleg zoals gevolgd in het advies is zeker niet bedoeld door de richtlijngever en kan leiden tot ongerijmde verschillen in saneringsopgaven in vergelijkbare gevallen en tot een zwaardere saneringsopgave voor Nederland dan voor andere lidstaten. De restrictieve uitleg leidt daarnaast tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten door een onevenredig hoge saneringslast in gevallen waarin een overschrijding bij een project niet geheel kan worden toegerekend aan bijdragen van natuurlijke bronnen.

Een restrictieve uitleg zou er, zoals ook in de memorie van toelichting is genoemd, bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat (uitgaande van een jaargemiddelde grenswaarde van 40 microgram/m³) in:

a) een situatie met een vastgestelde concentratie van 44 microgram inclusief een concentratiebijdrage van natuurlijke bronnen van 3 microgram (zeezout), die 3 microgram niet zou mogen worden afgetrokken en er dus een saneringsopgave van tenminste 4 microgram zou resteren, terwijl in b) een situatie met een vastgestelde concentratie van 44 microgram inclusief een concentratiebijdrage van natuurlijke bronnen van 4 microgram (zeezout), die 4 microgram wel zou mogen worden afgetrokken en er dus geen overschrijding meer zou resteren en dus ook geen sanering zou hoeven plaats te hebben.

De gevolgtrekking onder a is niet een door de richtlijn beoogde uitkomst, want deze zou betekenen dat in die situatie sprake zou zijn van een onevenredig zwaardere saneringsopgave (tenminste 4 microgram) dan in de situatie onder b (0 microgram), terwijl de uitgangssituatie slechts één microgram zeezout verschilt. De richtlijn beoogt dit soort discrepanties niet. Deze beoogt dat in beide gevallen de bijdragen van natuurlijke bronnen worden afgetrokken bij het bepalen of aan de norm wordt voldaan. In geval a resteert dan een te

¹ Zoals in het onder voetnoot 2 op pag. 1 vermelde rapport is aangegeven is zeker 45% van het in Nederland aanwezige fijn stof van antropogene herkomst en is de overige 55% voor een groot deel afkomstig van bijdragen van zeezout en bodemstof en niet bekende of onjuist ingeschatte bronnen.

saneren overschrijding van tenminste 1 microgram, in geval b resteert dan geen overschrijding.

Overigens is de Commissie blijkens artikel 20, derde lid, van de richtlijn voornemens om uiterlijk 11 juni 2010 richtsnoeren te publiceren voor het aantonen en in mindering brengen van overschrijdingen die (geheel of gedeeltelijk) toe te schrijven zijn aan natuurlijke bronnen. Indien deze richtsnoeren daartoe aanleiding geven kunnen op grond van artikel 5.19, vijfde lid, als gewijzigd, nadere regels worden gesteld met betrekking tot de aftrek van concentraties van natuurlijke bronnen.

b. In artikel 5.19, derde lid, als gewijzigd, wordt voorzien in aftrek van concentratiebijdragen van natuurlijke bronnen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit. Bij beoordeling van de luchtkwaliteit gaat het om vergelijking van vastgestelde niveaus met kwaliteitseisen als genoemd in bijlage 2. Het aftrekken van concentraties afkomstig van natuurlijke bronnen is momenteel aan de orde bij zwevende deeltjes (PM_{10}) en in de toekomst mogelijk ook bij zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$). Voor PM_{10} gelden grenswaarden; voor $PM_{2,5}$ gelden richtwaarden, een grenswaarde (vanaf 2015), plandrempels (tot 2015) en een blootstellingsconcentratieverplichting (vanaf 2015).

De blootstellingsconcentratieverplichting heeft inhoudelijk het karakter van een grenswaarde (resultaatverplichting).

De blootstellingsconcentratieverplichting is in een zeer laat stadium aan de richtlijn toegevoegd maar is niet meer expliciet genoemd in overweging 15 noch in artikel 20. Vanwege het karakter van een grenswaarde en mede gelet op de systematiek en doelstellingen van de richtlijn is het echter alleszins aannemelijk dat de richtlijnsystematiek voor de aftrek van natuurlijke bijdragen mede ziet op de blootstellingsconcentratieverplichting. Een andere opvatting zou tot ongerijmde verschillen tussen beoordeling van de naleving van grenswaarden en van de blootstellingsconcentratieverplichting en daardoor optredende verschillen in de saneringsopgaven kunnen leiden, verschillen die de richtlijn in het geheel niet beoogt. Verder geldt de aftrek voor plandrempels, conform het advies, aangezien deze eenzelfde strekking hebben als en overgaan in een grenswaarde. Het zou onlogisch zijn om voor de plandrempeel geen aftrek toe te passen en voor de grenswaarde voor dezelfde stof vervolgens wél. De aftrek wordt gezien de richtlijnsystematiek ook gehandhaafd voor richtwaarden, omdat de richtwaarden voor fijn stof veelal overgaan in grenswaarden. Het zou ook hier tot een vertekend beeld leiden indien voor een richtwaarde geen aftrek mag plaatsvinden en voor een daarop aansluitende grenswaarde wél. Noch voor PM_{10} noch voor $PM_{2,5}$ gelden informatie- of alarmdrempels. De vraag inzake de aftrek van de bijdrage van natuurlijke bronnen speelt hier derhalve niet. Het advies wordt gelet op het voorgaande niet overgenomen. Inperking van de aftrek van de concentratiebijdrage van natuurlijke bronnen tot grenswaarden en plandrempels zou geen recht doen aan het karakter van de blootstellingsconcentratieverplichting en de richtwaarden als voorloper van grenswaarden noch aan de systematiek en doelstellingen van de richtlijn.

3. Inwerkingtreding bepalingen inzake fijne zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$)
In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat op het moment van inwerkingtreding van de wet de bepalingen en voorschriften die betrekking hebben op zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) van de inwerkingtreding zullen worden uitgezonderd¹. Reden hiervoor is dat pas vanaf 2010 een voldoende betrouwbare meet- en rekensystematiek ter beschikking zal komen. De artikelen en voorschriften betreffende $PM_{2,5}$ zullen niet eerder van kracht worden dan op het moment dat deze voldoende uitvoerbaar en handhaafbaar zullen zijn². Ten slotte vermeldt de toelichting dat de grenswaarde voor zwevende deeltjes $PM_{2,5}$ uiterlijk 1 januari 2015, of zoveel eerder als technisch mogelijk, in werking zal treden.

De Raad merkt op dat het feit dat uiterlijk 1 januari 2015 dient te worden voldaan aan de relevante grenswaarde voor deeltjes $PM_{2,5}$ Nederland niet ontslaat van de ingevolge artikel 33 van richtlijn bestaande verplichting om uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn de implementatiewetgeving in werking te doen treden. Toepassing van de grenswaarde voor $PM_{2,5}$ hoeft echter pas vanaf 2015 plaats te vinden. De Raad beveelt aan de bepa-

¹ Zie ook de Memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, p. 44.

² Zie ook de Memorie van toelichting, Algemeen Deel, p. 18.

lingen inzake zwevende deeltjes PM_{2,5}, gelijk de overige bepalingen uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn in werking te doen treden.

3. Inwerkingtreding bepalingen inzake fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5})

Het advies wordt gevolgd. De desbetreffende bepalingen zullen uiterlijk 10 juni 2010 in werking treden. In het wetsvoorstel (artikel III, onder F, voorschrift 4.4) en de memorie van toelichting is verder verduidelijkt dat toepassing van de grenswaarde voor PM_{2,5} met ingang van 1 januari 2015 plaatsvindt (uitgestelde werking).

Overige wijzigingen

In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is voorts nog een beperkt aantal wijzigingen van niet ingrijpende aard aangebracht:

4. In artikel II, onderdeel F (wijziging artikel 5.12) is een additionele wijziging van artikel 5.12, derde lid, aanhef, opgenomen. Deze wijziging houdt in dat geen aparte ministeriële regeling meer vereist is voor het aanwijzen van de NSL-gebieden maar dat dit in het NSL zelf gebeurt. Dit is efficiënter en leidt tot minder regelgeving.

Voorts is de bevoegdheid tot het stellen van regels bij ministeriële regeling, opgenomen in de slotzin van het derde lid (het huidige vijfde lid) enigszins gewijzigd en verruimd. Deze betreft niet langer alleen de coördinatie van de uitvoering van het derde en zesde lid maar omvat de wijze van uitvoering van onderdelen a tot en met e van het derde lid en de wijze van uitvoering van het vierde en zesde lid, met inbegrip van daarbij te hanteren uitgangspunten en criteria. Reden voor deze wijziging is dat aldus een harmonisatie en uniformering kan worden bereikt ten aanzien van de input voor het NSL en de uitvoering daarvan en duidelijkheid kan worden verschaft gelet op de behoefte die daaraan in de praktijk bestaat. Een daarop aansluitende verduidelijking van de bevoegdheid tot het stellen van regels bij ministeriële regeling wordt op dezelfde gronden opgenomen in artikel 5.20, eerste lid, ingevolge artikel II, onderdeel M, sub 1. Dit betreft de uitgangspunten en criteria die worden gehanteerd bij het berekenen van de effecten van ontwikkelingen, besluiten en maatregelen, bedoeld in de artikelen 5.12 en 5.16.

5. In artikel II, onder H, zijn aan de daar voorgestelde wijzigingen van artikel 5.16 van de Wm de volgende wijzigingen toegevoegd:

a. In de aanhef van het eerste lid wordt verduidelijkt dat gebruik van het toetsingskader van dat lid verplicht is in de in het tweede lid bedoelde gevallen. Het woord «kunnen» dat momenteel in de aanhef is opgenomen wekt mogelijk de indruk dat sprake is van een facultatieve bevoegdheid terwijl bedoeld is: bestuursorganen worden in staat gesteld, zijn bevoegd iets te doen binnen het volgende kader en zijn ook verplicht dat kader te gebruiken in de in het tweede lid bedoelde gevallen. Dit laat onverlet dat in andere dan de in het tweede lid bedoelde gevallen een bestuursorgaan eigener beweging artikel 5.16 kan toepassen. Artikel 5.16, eerste lid, mag derhalve niet zo worden uitgelegd dat in andere dan de in het tweede lid bedoelde gevallen een bestuursorgaan dat lid niet zou *mogen* toepassen.

b. De formulering van het eerste lid, onderdelen a tot en met d, van artikel 5.16 wordt gewijzigd waardoor de tekst in overeenstemming wordt gebracht met de reeds in het wetsvoorstel opgenomen toevoeging in de aanhef «op een of meer van de volgende gronden». Daarmee wordt verder verduidelijkt dat de gronden van het eerste lid, onderdelen a tot en met d, elkaar niet uitsluiten maar ook in combinatie kunnen worden toegepast (het gebruik van het woord «hetzij» duidt ten onrechte op een alternatief (elkaar uitsluitend) karakter van de onderdelen a tot en met d terwijl daarmee bedoeld was om een cumulatieve lezing van het eerste lid te voorkomen). Het gaat hierbij om een redactioneel-technische verduidelijking.

c. De opsomming van bevoegdheden en wettelijke voorschriften van het tweede lid (die bij de eerdere wijziging van de Wet milieubeheer (lucht-kwaliteitseisen) vrijwel ongewijzigd is overgenomen uit artikel 7, tweede lid, van het Blk 2005) wordt ingevolge de hier voorgestelde wijziging opgeschoond. Op basis van de huidige tekst van artikel 5.16 bestaat de mogelijkheid dat een project in meerdere fasen van besluitvorming en kaders moet

worden onderzocht en getoetst op gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het artikel is vereenvoudigd en beperkt tot die bevoegdheden die qua rechtsgevolg en mate van concreetheid het belangrijkste kader voor een project vormen en waarbij om die reden de toetsing aan luchtkwaliteit dient te worden geconcentreerd. Het gaat daarbij om een technische operatie.

Toelichting:

De momenteel in de wet opgenomen opsomming is ontleend aan artikel 7 van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Daarin werd geregeld dat bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit de grenswaarden voor luchtkwaliteit in acht dienden te nemen. Een aantal van die bevoegdheden werd in het artikel expliciet genoemd. Met de wijziging van de Wm is de systematiek gewijzigd, terwijl de lijst met bevoegdheden dezelfde is gebleven. Bovendien is de lijst limitatief van karakter geworden. De systematiek van een koppeling van besluiten aan grenswaarden is vervangen door een programmasystematiek die is gericht op het bereiken van de grenswaarden en die mede een grondslag biedt voor het doorgaan van projecten. Artikel 5.16 biedt een gewijzigd toetsingskader dat met name de voorwaarden aangeeft waaronder projecten doorgang kunnen vinden.

In artikel 5.16, tweede lid, worden bevoegdheden genoemd waarop de nieuwe systematiek van toepassing is. Door de bevoegdheden van het Blk 2005 grotendeels ongewijzigd over te nemen sluit deze onvoldoende aan op de nieuwe systematiek. Een gevolg daarvan kan zijn dat een project in meerdere fasen van besluitvorming en kaders moet worden onderzocht en getoetst op gevolgen voor de luchtkwaliteit.

De huidige opsomming kan leiden tot complicaties in de besluitvorming en uitvoering van projecten en daarnaast tot onnodig hoge bestuurs- en administratieve lasten. Dit is ongewenst. Ook de door het kabinet ingezette verdere terugdringing van de administratieve lastendruk en bestuurslasten brengt met zich mee dat het toetsingskader van artikel 5.16 wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke.

Het is met het oog op de luchtkwaliteit voldoende indien er op projectniveau een éénmalige en volledige toetsing plaatsvindt in het kader van het plan, voorschrift of besluit dat qua rechtsgevolgen en mate van concreetheid het belangrijkste kader vormt voor dat project en waartegen ook de mogelijkheid van beroep openstaat. Zo is de nieuwe systematiek ook bedoeld.

De voor de opschoning gehanteerde criteria zijn:

- alleen besluiten (bijv. milieuvergunning), plannen (bijv. bestemmingsplan) en algemeen verbindende voorschriften (bijv. provinciale milieuverordening) met rechtsgevolg voor burgers, bedrijven en instellingen;
- alleen besluiten, plannen en algemeen verbindende voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit (in die zin dat deze betrekking hebben op ontwikkelingen en projecten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit);
- geen interbestuurlijke instrumenten zoals aanwijzingen, die doorwerken in een eveneens (en wél) te toetsen plan, besluit of algemeen verbindend voorschrift;
- geen procedurele bepalingen die geen gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit;
- geen besluiten, plannen of voorschriften die uitsluitend strekken ter bescherming van het milieu en die geen betrekking hebben op de toelaatbaarheid van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen (bijv. subsidie-regeling);
- geen plannen en dergelijke voor zover beroep daartegen is uitgesloten (bijv. omdat er geen sprake is van een rechtsgevolg noch van een beroepsmogelijkheid en de gevolgen voor de luchtkwaliteit worden getoetst in het kader van een uit dat plan volgend besluit of ander plan waar wél beroep tegen openstaat);
- geen plannen, besluiten of algemeen verbindende voorschriften die accessoir (ondersteunend, bijkomend of volgend) zijn ten opzichte van een eveneens (en wél) te toetsen en zelfstandig uit te oefenen primaire bevoegdheid (zoals een milieuvergunning waar krachtens een bijkomende bevoegdheid bepaalde voorschriften aan kunnen worden verbonden).

De opschoning leidt tot aanzienlijke vereenvoudiging en lastenvermindering voor de uitvoeringspraktijk zonder dat daarmee afbreuk wordt gedaan aan de milieubescherming (het voldoen aan de grenswaarden), het aantal te toetsen projecten en de wijze van toetsen van projecten. Immers de opsomming van besluiten, plannen en algemeen verbindende voorschriften die het qua rechtsgevolg en mate van concreetheid belangrijkste kader vormen voor projecten blijft gehandhaafd in het tweede lid, daarin komt geen verandering. Ook worden met de opschoning mogelijk aanzienlijke uitvoeringsproblemen en mogelijke nieuwe en onnodige juridisch-procedurele belemmeringen voor projecten zoveel mogelijk voorkomen.

In de memorie van toelichting worden de voorgestelde wijzigingen verder per onderdeel van artikel 5.16, tweede lid, toegelicht. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

6. In de voorgestelde wijziging van artikel 5.17 is verduidelijkt dat de maatregelplicht er toe strekt om ervoor te zorgen dat een in bijlage 2 opgenomen richtwaarde met ingang van het daarbij behorende tijdstip niet wordt overschreden. Dit sluit beter aan op de tekst en systematiek van de richtlijn.

7.a. Het in artikel II, onder L, voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 5.19 is tezamen met de bijbehorende bevoegdheid van het zesde lid van dat artikel overgeheveld naar artikel 5.20, in de vorm van een nieuw vijfde lid (artikel II, onderdeel M). Reden daarvoor is dat artikel 5.19 niet het meest juiste kader vormt voor bepalingen met betrekking tot het beoordelen van de luchtkwaliteit. Artikel 5.20 is dat wél omdat dat artikel reeds betrekking heeft op het vaststellen van de kwaliteitsniveaus en van de effecten en de grondslag bevat tot het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling. Deze wijziging is vooral wetstechnisch van aard. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

b. De tekst van artikel 5.20, eerste lid, wordt redactioneel vereenvoudigd in verband met de invoering van de begripsomschrijving van «beoordelen van de luchtkwaliteit» in artikel 5.7. Daarmee wordt tevens geëxpliciteerd op welke aspecten de krachtens artikel 5.20 te stellen regels betrekking hebben, namelijk op alle aspecten van het beoordelen van de luchtkwaliteit, met inbegrip van de locaties waar wel of geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaatsvindt (zie vijfde lid) en de uitgangspunten en criteria die worden gehanteerd bij het berekenen van de effecten van ontwikkelingen, besluiten en maatregelen, bedoeld in de artikelen 5.12 en 5.16. De strekking en reeds gangbare interpretatie van artikel 5.20 worden hiermee verduidelijkt. Na invoering van de definitie van «beoordelen van de luchtkwaliteit» in artikel 5.7 zouden mogelijk misverstanden omtrent de strekking van artikel 5.20 kunnen ontstaan zolang daarin alleen het meten en berekenen van de kwaliteitsniveaus en het berekenen van de effecten genoemd zou worden. Het is echter steeds de bedoeling geweest dat artikel 5.20 alle aspecten van de beoordeling van de luchtkwaliteit omvat: het meten en berekenen van kwaliteitsniveaus en van de effecten alsmede de op basis daarvan te trekken conclusies over het feit of de luchtkwaliteit in overeenstemming is met de geldende normen voor de luchtkwaliteit. Dit is ook conform de richtlijnsystematiek die met zich meebrengt dat in brede zin uitvoeringstechnische regels met betrekking tot alle aspecten van het beoordelen van de luchtkwaliteit kunnen worden gesteld. Met de wijziging wordt derhalve ook beter aangesloten bij de formuleringen van de richtlijn op dit punt. De memorie van toelichting is met het voorgaande in overeenstemming gebracht.

8. Voorschrift 4.7, onderdeel b, is enigszins aangepast en beperkt tot de te bereiken waarde. De maatregelplicht volgt uit artikel 5.17. De wijze waarop wordt zoals ook bij overige richtwaarden geregeld in de op artikel 5.17 te baseren amvb (zie voor een overzicht de memorie van toelichting, artikel III, onder I, sub 4).

9. Tevens is het eerder in het wetsvoorstel opgenomen artikel IV (overgangsrecht) vervangen door een nieuw artikel IV, dat leidt tot wijziging van artikel 53 van de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv). Voor overgangsrecht is geen reden aangezien het nieuwe recht grotendeels voortbouwt op het vigerende recht. Wijzigingen ten opzichte van het vigerende

recht hangen samen met de invoering van de programmasystematiek van het NSL, hetgeen een positief effect heeft op zowel de ontwikkeling van de luchtkwaliteit als de mogelijkheden tot het doorgang vinden van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dit houdt in dat het nieuwe recht direct van toepassing wordt, niet alleen ten aanzien van lopende procedures of na de inwerkingtreding te nemen besluiten maar ook ten aanzien van bestaande rechtsverhoudingen en rechtsposities (voor het van kracht worden van de programmasystematiek en de 3% grens voor projecten die «niet in betekende mate» bijdragen is daarnaast definitieve vaststelling van het NSL vereist).

Alleen in voorschrift 4.4, tweede lid, is een specifieke overgangsrechtelijke bepaling met het oog op de grenswaarde voor PM_{2,5} opgenomen (uitgestelde werking tot de ingangsdatum van de grenswaarde, 1 januari 2015).

De voorgestelde wijziging van artikel 53 van de Wlv heeft de volgende reden. Artikel 5.18, tweede en derde lid, van de Wm (nadere regels over mededeling aan het publiek bij overschrijding van een alarm- of informatiedrempel en korte termijn actieplannen bij overschrijding van een grenswaarde of alarmdrempel) en artikel 53 van de Wet inzake de luchtverontreiniging (regels over maatregelen bij (dreigende) overschrijding van een alarmdrempel) regelen nagenoeg hetzelfde, met dien verstande dat de Wm regeling bij ministeriële regeling en de Wlv regeling bij amvb mogelijk maakt. Dit wordt opgelost door de tweede volzin van artikel 53 Wlv te schrappen.

Voor het overige zijn de wettekst en de memorie van toelichting geactualiseerd aan de hand van de definitieve tekst van de richtlijn en is nog een beperkt aantal redactionele en wetstechnische correcties aangebracht.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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 minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer