



366

Besluit van 19 augustus 2009, houdende bepalingen met betrekking tot de aanwijzing van zones en agglomeraties als bedoeld in de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer en van de tijdstippen tot welke de in die voorschriften opgenomen tijdelijk verhoogde grenswaarden van kracht zijn in die zones en agglomeraties (Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen))

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 juni 2009, BJZ2009041413, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer;

Gelet op de beschikking van de Commissie van de Europese gemeenschappen van 7 april 2009 (C(2009)2560);

De Raad van State gehoord (advies van 8 juli 2009, no. W08.09.0222/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 13 augustus 2009, BJZ2009046842, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:
wet: Wet milieubeheer.

Artikel 2

Als de zones en agglomeraties, bedoeld in voorschrift 2.1a van bijlage 2 van de wet, worden aangewezen de krachtens artikel 5.22, eerste lid, van de wet, aangewezen zones en agglomeraties.

Artikel 3

1. Voor de in artikel 2 aangewezen zones en agglomeraties is het tijdstip, bedoeld in voorschrift 2.1a van bijlage 2 van de wet: 1 januari 2015.

2. In afwijking van het eerste lid is het daar bedoelde tijdstip voor de agglomeratie Heerlen/Kerkrade: 1 januari 2013.

Artikel 4

1. Als de zones en agglomeraties, bedoeld in voorschrift 4.2, onder a, van bijlage 2 van de wet, worden aangewezen de krachtens artikel 5.22, eerste lid, van de wet, aangewezen zone midden en de agglomeraties Amsterdam/Haarlem, Rotterdam/Dordrecht en Utrecht.

2. Als de zones en agglomeraties, bedoeld in voorschrift 4.2, onder b, van bijlage 2 van de wet, worden aangewezen de krachtens artikel 5.22, eerste lid, van de wet, aangewezen zones en agglomeraties.

Artikel 5

Voor de in artikel 4, eerste en tweede lid, aangewezen zones en agglomeraties is het tijdstip, bedoeld in voorschrift 4.2, aanhef en onder a en b, van bijlage 2 van de wet: 11 juni 2011.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 augustus 2009.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit derogatie (luchtkwaliteits-eisen).

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 augustus 2009

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Uitgegeven de *eerste* september 2009

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

1. Achtergronden en juridisch kader

Op 11 juni 2008 is de nieuwe Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEG L 152) in werking getreden. Deze richtlijn is in de nationale wetgeving geïmplementeerd door middel van de Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen)¹, die op 1 augustus 2009 in werking is getreden. Ingevolge die wet is de in artikel 22, eerste en tweede lid, van de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit opgenomen mogelijkheid van tijdelijk uitstel van het tijdstip waarop aan de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) moet worden voldaan en tijdelijke vrijstelling van de verplichting om de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) toe te passen, in bijlage 2 van de Wet milieubeheer (Wm) geïmplementeerd.

Op 10 juli 2008 heeft het kabinet de Commissie van de Europese Gemeenschappen in kennis gesteld van het voornemen om gebruik te maken van de derogatiemogelijkheid die de richtlijn biedt. Daartoe is het in artikel 22, vierde lid, en artikel 23, eerste lid, van de richtlijn bedoelde luchtkwaliteitsplan overgelegd aan de Commissie. In dit plan, het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), wordt aangetoond hoe overeenstemming met de grenswaarden wordt bereikt op uiterlijk 1 januari 2015 voor NO₂, respectievelijk 11 juni 2011 voor zwevende deeltjes (PM₁₀). Artikel 22, eerste lid, van de richtlijn biedt de mogelijkheid het bereiken van de grenswaarde voor NO₂ die vanaf 1 januari 2010 van kracht is, met ten hoogste vijf jaar uit te stellen. Artikel 22, tweede lid, regelt dat vrijstelling van de verplichting de grenswaarde voor PM₁₀ toe te passen tot uiterlijk 11 juni 2011 geldt.

De toepassing van uitstel en vrijstelling betreft de zones en agglomeraties die zijn aangewezen krachtens artikel 5.22 van de Wm. Deze aanwijzing heeft plaatsgehad in de artikelen 8 en 9 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Het voorliggende besluit voorziet in de aanwijzing van aldus aangewezen zones en agglomeraties, op basis van de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wm. Deze voorschriften zijn ingevoegd in de Wm door middel van de eerdergenoemde implementatiewet. Die voorschriften bevatten zowel de tijdelijk verhoogde grenswaarden die gedurende de derogatie van toepassing zijn, als de grondslag voor de aanwijzing, bij algemene maatregel van bestuur, van zones en agglomeraties waar de tijdelijk verhoogde grenswaarden van toepassing zijn en van het tijdstip of de tijdstippen tot wanneer deze gelden (uiterlijk tot de in de voorschriften 2.1a en 4.2 genoemde tijdstippen).

Het NSL-kabinetsstandpunt is op 27 juni 2008 door de ministerraad goedgekeurd en op 9 juli 2008 naar de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden². Het NSL is leidend voor het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid voor de komende jaren. Met dit programma, dat voorziet in een gebiedsgerichte aanpak en dat in nauwe samenwerking met de provinciale en lokale overheden tot stand is gekomen, beoogt het kabinet zeker te stellen dat aan de betreffende grenswaarden wordt voldaan, binnen de verlengde termijnen. Het NSL bevat een uitgebreid pakket aan generieke en locatiespecifieke maatregelen. Het effect van deze maatregelen zal jaarlijks gemonitord worden. Dit kan leiden tot bijstelling van het NSL. Nederland investeert tot 2015 ten behoeve van de uitvoering van het NSL een bedrag van bijna € 2 miljard in het schoner maken van de lucht. Van 24 september 2008 tot en met 4 november 2008 is het NSL ter visie gelegd voor inspraak. De inspraakreacties zijn verwerkt in een

¹ Het wetsvoorstel dat tot genoemde wet leidde is bij koninklijke boodschap van 9 september 2008 ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 2).

² Kamerstukken II 2007/2008, 30 175, nr. 58.

Nota van Antwoord bij het NSL, dat op 1 augustus 2009 van kracht is geworden.

Om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en nieuwe overschrijdingen te voorkomen in de periode na het verkrijgen van het uitstel en de vrijstelling, wordt in het NSL rekening gehouden met activiteiten die in betekenende mate bijdragen aan luchtverontreiniging en waarover de nationale, provinciale en lokale overheden de komende vijf jaar een besluit willen nemen. Het betreft onder andere ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele projecten en vergunningen voor industriële inrichtingen. Om nieuwe overschrijdingen te voorkomen worden in het NSL, naast maatregelen ter beëindiging van huidige overschrijdingen, tevens maatregelen opgenomen, welke de negatieve effecten van deze projecten ruimschoots overtreffen.

Het NSL vindt zijn wettelijke basis in titel 5.2 van de Wm. Tevens is in titel 5.2 van de Wm geregeld dat op provinciale en lokale overheden de wettelijke plicht rust om de in het NSL opgenomen maatregelen tijdig uit te voeren teneinde voor het einde van de periode van uitstel, respectievelijk vrijstelling, te voldoen aan de grenswaarden.

Van de zijde van de Commissie van de Europese Gemeenschappen is in oktober 2008 een nadere toelichting gevraagd op enkele technische aspecten van het NSL. Deze vragen zijn beantwoord.

Bij beschikking van 7 april 2009 (C(2009)2560) heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen medegedeeld geen bezwaar te hebben tegen uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ te voldoen. Voor NO₂ is uitstel verleend voor alle zones en agglomeraties tot het uiterste tijdstip, met uitzondering van de agglomeratie Heerlen/Kerkrade, waarvoor uitstel is verleend tot 1 januari 2013 en niet tot 1 januari 2015. Door in het definitieve NSL maatregelen op te nemen die indien nodig getroffen kunnen worden, wordt gewaarborgd dat in deze agglomeratie na 1 januari 2013 geen overschrijdingen meer zullen voorkomen. Voor PM₁₀ is vrijstelling verleend voor de zones en agglomeraties waarvoor dat door de Nederlandse regering was beoogd: voor de daggemiddelde grenswaarde voor alle zones en agglomeraties en voor de jaargemiddelde grenswaarde voor de zone midden en de agglomeraties Amsterdam/Haarlem, Utrecht en Rotterdam/Dordrecht.

2. Opzet en doel van dit besluit

Doel van het besluit is het op basis van de beschikking van 7 april 2009 (C(2009)2560) van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wm, en binnen de begrenzingen van die voorschriften, aanwijzen van de zones en agglomeraties waar, en de tijdstippen tot welke, de derogatie van toepassing is. In de artikelen 2 en 4 van het besluit worden de betreffende zones en agglomeraties aangewezen. In de artikelen 3 en 5 de tijdstippen tot welke de tijdelijk verhoogde grenswaarden van toepassing zijn. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het NSL met bijbehorende bijlagen.

Voor een toelichting op de aanwijzingssystematiek en de samenhang met de procedure voor de implementatiewet, de derogatieprocedure en het NSL wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de implementatiewet (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 3, bij artikel III, onder B (pag. 37) en artikel III, onder F, sub 2 (pag. 39)).

3. Effecten

In paragraaf 11 van het algemeen deel van de eerdergenoemde memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) is ingegaan op de effecten van de implementatiewetgeving en van de daarop gebaseerde besluiten en regelingen. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen. Het besluit leidt niet tot zwaardere administratieve of bestuurslasten voor burgers, bedrijven en overheden. Dit besluit volgt de wettelijke systematiek van titel 5.2 van de Wm, bijlage 2 van die wet en de op titel 5.2 berustende bepalingen.

4. Voorbereiding

Een ontwerp van het besluit is medio december 2008 voorgelegd aan IPO en VNG voor advies. Omdat het besluit strekt tot strikte implementatie en nauw aansluit bij de Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit, die de regio's mede met het oog op het verkrijgen van derogatie hebben ingediend, is IPO en VNG gevraagd om voor medio januari 2009 te reageren. Gelet op het belang van een snelle implementatie kon hierbij niet de volledige termijn van de Code interbestuurlijke verhoudingen van twee maanden worden aangehouden, die van toepassing zou zijn indien IPO en VNG nog niet eerder bij de beleidsvoorbereiding waren betrokken. Gelet op de voorgaande bestuurlijke voorbereidingen van het NSL en de betrokkenheid uit dien hoofde van provincies en gemeenten bij de aanvraag tot en implementatie van derogatie mag worden aangenomen dat het aanhouden van een termijn van twee maanden in dit geval niet vereist was.

Gezien het karakter van het besluit (strikte implementatie van de derogatie op basis van de gegeven wettelijke systematiek) is afgezien van specifieke toetsen op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, administratieve lastendruk, bedrijfseffecten en milieueffecten. Voor zover nodig wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het eerdergenoemde voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen).

Een ontwerp van het besluit is op 10 maart 2009 voor een periode van vier weken voorgelegd aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 10), krachtens een daartoe in december 2008 gedane toezegging van mijn kant in de nota naar aanleiding van het verslag bij het eerdergenoemde wetsvoorstel (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589 nr. 7, pag. 9). De naar aanleiding daarvan door de vaste commissie van VROM van de Tweede Kamer gestelde vragen over het handhaven van de (tijdelijk verhoogde) grenswaarden, over de vertraging van de maatregelen in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABM) en de gevolgen van een eventueel beroep tegen de derogatiebeschikking zijn beantwoord.

Na het ontvangen van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie op 7 april 2009 zijn de artikelen van het ontwerpbesluit en de tekst van de nota van toelichting daarmee in overeenstemming gebracht.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel wijst voor het uitstel om aan de grenswaarden voor NO₂ te voldoen de zones en agglomeraties aan, die als zodanig zijn aangewezen krachtens artikel 5.22 van de Wm. Deze aanwijzing heeft plaatsgehad in de artikelen 8 en 9 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. De begrippen agglomeratie en zone zijn gedefinieerd in artikel 5.7, eerste lid, van de Wm, waarbij is aangesloten bij de richtlijn. Een agglomeratie is

gedefinieerd als een stedelijk gebied met ten minste 250.000 inwoners. Een zone is gedefinieerd als een gedeelte van het Nederlandse grondgebied. Artikel 22 van de richtlijn bepaalt dat derogatie mag worden toegepast in zones en agglomeraties waar de grenswaarden niet tijdig kunnen worden bereikt.

Artikel 3

Dit artikel wijst het tijdstip aan, tot welke het uitstel voor NO₂ van toepassing is in de in artikel 2 aangewezen zones en agglomeraties. Dit is het uiterste tijdstip, genoemd in de richtlijn en in voorschrift 2.1a van bijlage 2 van de Wm. Voor de agglomeratie Heerlen/Kerkrade is een afwijkend tijdstip voor het uitstel terzake van de grenswaarden voor NO₂ opgenomen in het tweede lid.

Artikel 4

Dit artikel wijst de zones en agglomeraties aan waarvoor de vrijstelling geldt om aan de grenswaarden voor PM₁₀ te voldoen. Het betreft ook hier zones en agglomeraties als aangewezen krachtens artikel 5.22 van de Wm in de artikelen 8 en 9 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Voor de daggemiddelde grenswaarde betreft het alle in artikel 8 en 9 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 aangewezen zones en agglomeraties. Voor de jaargemiddelde grenswaarde is het uitstel, conform het verzoek van het kabinet, beperkt tot de zone midden en de agglomeraties Amsterdam/Haarlem, Rotterdam/Dordrecht en Utrecht.

Artikel 5

Dit artikel wijst het tijdstip aan, tot welke de vrijstelling voor PM₁₀ van toepassing is in de in artikel 4 aangewezen zones en agglomeraties. Dit is het uiterste tijdstip, genoemd in de richtlijn en in voorschrift 4.2 van bijlage 2 van de Wm.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 augustus 2009. Reden daarvoor is dat op 1 augustus 2009 de Wet van 12 maart 2009 tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen), die de basis biedt voor dit besluit, in werking is getreden en dat met ingang van genoemde datum het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit van kracht is geworden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer