

Vergaderjaar 1997–1998

25 686

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet inzake de luchtverontreiniging

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In richtlijn (EG) nr. 96/62 van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296), hierna: kaderrichtlijn luchtkwaliteit, zijn de grondbeginselen vastgelegd voor het Europese luchtkwaliteitsbeleid.

Het doel van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit is het formuleren van de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie gericht op de vaststelling van luchtkwaliteitsdoelstellingen voor de bescherming van mens en milieu, de beoordeling van de luchtkwaliteit op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria, het beschikken over adequate informatie over luchtkwaliteit en het geven van informatie daarover aan de bevolking, de verbetering van de luchtkwaliteit en de instandhouding van goede luchtkwaliteit.

De kaderrichtlijn luchtkwaliteit bevat zelf geen normen. Deze zullen per stof in zogenaamde dochterrichtlijnen worden vastgelegd. De kaderrichtlijn luchtkwaliteit biedt hiervoor de basis.

Er zijn thans vier luchtkwaliteitsrichtlijnen. Ten eerste de richtlijn (EEG) nr. 80/779 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes (PbEG L 229). Ten tweede de richtlijn (EEG) nr. 82/884 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood (PbEG L 378). Ten derde de richtlijn (EEG) nr. 85/203 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide (PbEG L 87) en tenslotte de richtlijn (EEG) nr. 92/72 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 september 1992 betreffende de verontreiniging van de lucht door ozon (PbEG L 297). Deze richtlijnen zullen te zijner tijd worden vervangen door dochterrichtlijnen.

In een evaluatie van de Europese Commissie, vermeld in het voorstel van de Commissie voor «een richtlijn van de Raad inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit» (later de kaderrichtlijn luchtkwaliteit), van 4 juli 1994 (COM(94) 109 def.), over de eerste drie bestaande richtlijnen, is geconstateerd dat er grote verschillen zijn tussen de lid-staten over de interpretatie en de tenuitvoerlegging ervan. Deze

evaluatie heeft geleid tot de kaderrichtlijn luchtkwaliteit. De kaderrichtlijn luchtkwaliteit dient uiterlijk 21 mei 1998 te zijn geïmplementeerd.

De Wet milieubeheer (Wm) en de Wet inzake de luchtverontreiniging (WLV) bevatten reeds de meeste elementen van voor de uitvoering van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit benodigde bepalingen. Op enige punten bleek echter nog aanvulling van deze wetten nodig.

Voor de Wm hebben deze betrekking op het vastleggen van alarmdrempels, en het, voor bepaalde situaties, opstellen en uitvoeren van plannen of programma's, en het opstellen van verslagen en lijsten van bepaalde zones en agglomeraties.

Voor de WLV is een aanvulling voorzien van de regeling met betrekking tot taken van de Commissaris van de Koningin in geval van bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard.

Hieronder wordt ingegaan op deze wijzigingen. Overigens wordt er op gewezen dat het hier strikte implementatie van EU-regelgeving in het nationale recht betreft.

Het gaat hierbij om basisbepalingen die het mogelijk maken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur straks de dochterrichtlijnen te implementeren. Deze bepalingen voegen zich in het systeem van de Wm, waarin belangrijke zaken op amvb-niveau regelbaar worden gemaakt; dat neemt niet weg dat in concrete gevallen bij implementatie artikel 21.6, zesde lid, van de Wm in acht moet worden genomen.

Naast deze wijzigingen van de Wm en de WLV bleek op enkele punten ook thans reeds enige nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur nodig. Een daartoe strekkend besluit is tegelijk met dit wetsvoorstel in procedure gebracht (ontwerp-Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit).

Om nadere regelgeving bij besluit mogelijk te maken, wordt artikel 5.3, eerste lid, Wm aangepast. Het huidige artikel 5.3 Wm geeft namelijk slechts een bevoegdheid voor het stellen van regels met betrekking tot metingen tegelijk met de algemene maatregel van bestuur waarin kwaliteitseisen op grond van artikel 5.1 Wm worden gesteld. Zoals hiervoor is opgemerkt, bevat de EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit zelf geen kwaliteitseisen, deze zullen in de dochterrichtlijnen worden vastgelegd. In dit geval was er derhalve geen rechtsbasis voor een algemene maatregel van bestuur waarin regels omtrent metingen zoals bedoeld in 5.3 Wm kunnen worden gesteld, zonder dat daarbij tevens milieukwaliteitseisen worden gesteld bij de maatregel genoemd in 5.1, eerste lid. Om de kaderrichtlijn luchtkwaliteit goed te implementeren is artikel 5.3, eerste lid, aangepast. Nu kunnen ten aanzien van milieukwaliteitseisen, los van het stellen van kwaliteitseisen op grond van artikel 5.1, eerste lid, regels worden gesteld met betrekking tot metingen.

De transponeringstabel biedt een overzicht van de artikelen van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de implementatie daarvan, indien nodig, in de Nederlandse wetgeving.

Eén onderdeel daarvan, met betrekking tot de definities in artikel 2 van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit, vereist een uitgebreidere toelichting dan in de transponeringstabel kan worden gegeven.

De in de WLV en in de Wm gebruikte definities dekken de inhoud van de in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit gebruikte definities volledig en verzekeren de volledige toepassing van deze richtlijn. Het doel daarvan wordt daarmee gegarandeerd.

Ter toelichting daarop dient het volgende.

In Nederland is al jaren een ontwikkeling gaande van sectorale wetgeving op milieugebied (zoals de Wet inzake de luchtverontreiniging van 1970) naar algemene wetgeving voor alle sectoren (de Wet algemene

bepalingen milieuhygiëne van begin jaren tachtig, later vervangen door de Wm, in werking getreden in 1993).

Wat betreft normstelling bevat de Wm een hoofdstuk milieukwaliteits-eisen. De daarin opgenomen definities dekken de definities in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit. Zo stemmen de definities van «grenswaarde» in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit en in de Wm (artikel 5.1, derde lid) niet alleen in terminologie maar ook inhoudelijk met elkaar overeen. Zowel in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit als in de Wm gaat het om het voorkomen en beperken van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.

Het begrip «streefwaarde» in de kaderrichtlijn luchtkwaliteit, daar gedefinieerd als: «een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel op lange termijn meer te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode moet worden bereikt», is inhoudelijk volledig in overeenstemming met het begrip «richtwaarde» in de Wm (artikel 5.1, derde lid). Hoewel de terminologie op dit punt dus anders is, is ook hier de inhoud van de begrippen dezelfde.

2. Alarmdrempels

De kaderrichtlijn luchtkwaliteit bevat onder meer een definitie van «alarmdrempel»: een niveau, waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt en bij overschrijding waarvan de lid-staten onmiddellijk overeenkomstig deze richtlijn maatregelen nemen.

Omdat een wettelijke basis voor het vastleggen van alarmdrempels ontbrak, is deze nu in artikel 5.1, eerste lid, Wm opgenomen (artikel I, onder B).

3. Plannen en programma's voor saneringssituaties

Op grond van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit moeten maatregelen worden genomen in zones waar de niveaus hoger liggen dan de grenswaarde. Voor de sanering van deze gebieden moeten plannen, programma's en rapportages worden opgesteld. De onderhavige richtlijn geeft regels daarvoor, bijvoorbeeld voor de informatie die in de programma's moet worden opgenomen, zoals plaats(en) van de overschrijding, verantwoordelijke bron(nen), en genomen en te nemen maatregelen.

Voor de implementatie hiervan is een nieuw artikel 5.2a in de Wm opgenomen (artikel I, onder C). Daarin is ook opgenomen dat dergelijke plannen, programma's of rapportages onderdeel kunnen uitmaken van bestaande planfiguren van de diverse overheden, zoals het nationale milieubeleidsplan en provinciale en gemeentelijke milieuprogramma's, een en ander voor zover bij algemene maatregel van bestuur bepaald.

4. Opstellen van lijsten van gebieden waar de niveaus boven en onder de grenswaarden liggen en verslaglegging daarover

Ieder jaar moeten de lid-staten lijsten opstellen van gebieden waar de concentraties van luchtverontreinigende stoffen liggen beneden de grenswaarden, tussen de grenswaarden en een overschrijdingsmarge (een percentage van de grenswaarde waarmee deze onder de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden) en boven de grenswaarden plus een overschrijdingsmarge.

Binnen negen maanden na afloop van ieder kalenderjaar moeten de lid-staten hiervan aan de Europese Commissie gedetailleerd verslag doen, ook over de redenen van elke waargenomen overschrijding.

Voor de implementatie hiervan is artikel 5.3 Wm aangevuld met twee

leden (artikel I, onder D). Ook hier is opgenomen dat een dergelijk verslag onderdeel kan uitmaken van bestaande planfiguren en programma's van de diverse overheden. Door deze aanvulling van de Wm is de basis gelegd om deze overheden bij algemene maatregel van bestuur op te dragen informatie ter zake te verzamelen. Bedoelde informatie wordt vervolgens door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Europese Commissie gezonden conform artikel 11, eerste lid, van de kaderrichtlijn luchtkwaliteit. Dit geldt overigens ook voor de informatie over plannen, programma's en verslagen als bedoeld in artikel 5.2a, eerste lid, Wm. Een en ander is geregeld in artikel 3 van het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit.

5. Taken van de Commissaris van de Koningin in bijzondere omstandigheden

Zoals hiervoor vermeld, is de WLV aangevuld met een regeling met betrekking tot de taken van de Commissaris van de Koningin in bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard (artikel II). Het betreft de overschrijding van alarmdrempels.

In artikel 53 WLV is de mogelijkheid gecreëerd om in gevallen omschreven in artikel 43 WLV bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regelen te stellen met betrekking tot de in artikel 43 WLV vervatte bevoegdheden van de Commissaris van de Koningin. Artikel 53 WLV biedt reeds de mogelijkheid tot het stellen van nadere regelen bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden genoemd in de artikelen 48 tot en met 52 WLV.

Artikel 53 WLV is voorts zodanig aangevuld dat bedoelde nadere regelen kunnen worden gesteld voor situaties waarin alarmdrempels worden overschreden of dreigen te worden overschreden. Een overschrijding van een alarmdrempel kan zowel het gevolg kan zijn van een bijzondere omstandigheid veroorzaakt door een individuele inrichting, een toestel of een verontreinigende handeling (het toepassingsgebied van 43 WLV) als van bijzondere omstandigheden van tijdelijke aard in algemene zin (het toepassingsgebied van de artikelen 48 tot en met 52 WLV).

Over de uitoefening van taken bij overschrijding van alarmdrempels zijn voor ozon, fijn stof en zwaveldioxide reeds afspraken gemaakt in 1991. Deze afspraken zijn neergelegd in het Modeldraaiboek Smog 1991 (Ministerie van VROM, juni 1991). Artikel 53 WLV geeft de basis om die afspraken bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Artikel 5.2a Wm en artikel 3 van het Besluit uitvoering EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit voorzien voorts in de gevallen waarin het opstellen van actieplannen met maatregelen is vereist bij dreigende overschrijding van grenswaarden. Deze maatregelen kunnen naast structurele ook tijdelijke maatregelen omvatten om emissies, die bijdragen aan de overschrijding van grenswaarden, te beperken.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Transponeringstabel

EG-kaderrichtlijn luchtkwaliteit transponeringstabel.

Artikel(-lid) EG-richtlijn	Implementatie NL-regelgeving
1	Doelstellingen van de richtlijn, behoeven niet geïmplementeerd.
2	Definities van de richtlijn. De definities van de Wm en de WLV dekken de inhoud van een aantal begrippen uit de richtlijn volledig. Voor het stellen van alarmdrempels is een basis geschapen d.m.v. uitbreiding van artikel 5.1, eerste lid, Wm. Voor de overige definities geldt dat door verwijzing naar bepaalde artikelen uit de richtlijn waar deze begrippen worden gehanteerd deze begrippen (indirect) hun rol spelen.
3	
- 1e t/m 6e streepje	- in de artikelen 5.2 en 5.3 Wm en artikel 59 WLV is reeds een basis-regeling voor aanwijzing van verantwoordelijke organen gelegd (+ nieuw artikel 5.2a en 5.3, derde lid, Wm)
- 1e en 2e streepje	- t.z.t. bij amvb regelen n.a.v. de vaststelling van de dochter-richtlijnen op grond van artikel 5.3 Wm en 59 WLV
- 3e t/m 6e streepje	- artikel 2 amvb houdende uitvoering richtlijn
4 juncto bijlage I, II en III	Behoeft geen implementatie, want deze bepalingen zijn gericht tot de Commissie en de Raad. Behalve artikel 4, eerste lid, vierde alinea, van de richtlijn; geïmplementeerd in artikel 3 van de amvb houdende uitvoering richtlijn.
5	Artikel 4 amvb houdende uitvoering richtlijn.
6	T.z.t. regelen in amvb's op grond van artikel 5.3 Wm en 59 WLV n.a.v. de vaststelling van de dochterrichtlijnen.
7	
- eerste en tweede lid	- reeds geregeld in artikel 4.3, eerste en derde lid, onder a, c en d, 4.7, eerste lid en tweede lid, onder a en b, 4.9, eerste en derde lid, onder a, c en d, 4.13, 4.14, 4.15b, 4.20, 5.1, 5.2, 8.8, derde lid, Wm en besluiten luchtkwaliteit
- derde lid	- nieuw artikel 53 WLV wat betreft dreigende overschrijding alarm-drempels en wat betreft dreigende overschrijding grenswaarden nieuw artikel 5.2a, eerste lid, onder c, Wm
8, eerste en tweede lid, 9, eerste alinea	Nieuw artikel 5.3, derde lid, Wm.
8, derde lid	Nieuw artikel 5.2a Wm.
10	Artikel 5 van de amvb houdende uitvoering richtlijn.
11, eerste lid	Nieuw artikel 5.2a en 5.3 Wm en artikel 3 van de amvb houdende uitvoering richtlijn.
12	Bepalingen over comité en taken comité, behoeft geen implementatie.
13	
- eerste lid	- geregeld in bovengenoemde implementatieregelgeving
- tweede lid	- behoeft geen implementatie
Legenda	
Wm : Wet milieubeheer	
WLV : Wet inzake de luchtverontreiniging besluiten luchtkwaliteit:	
- Besluit luchtkwaliteit zwaveldioxide en zwevende deeltjes (zwarte rook)	
- Besluit luchtkwaliteit stikstofdioxide	
- Besluit luchtkwaliteit koolstofmonoxide en lood	
- Besluit luchtkwaliteit benzeen	