

Vergaderjaar 2006–2007

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 15

TWEEDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 22 september 2006

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I, onderdeel I, wordt gewijzigd als volgt:

1. In artikel 5.8, eerste lid, wordt «deze titel of bijlage 2» telkens vervangen door: deze titel, bijlage 2 of de op deze titel berustende bepalingen.

2. Artikel 5.12 wordt als volgt gewijzigd:

a. In het derde lid, onderdeel c, en vierde lid, onderdeel a, wordt «van invloed zijn op de kwaliteit van de buitenlucht in dat gebied» vervangen door: bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht in dat gebied van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen.

b. In het tiende lid, onder a, wordt «artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a of b» vervangen door: artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c of d.

3. Artikel 5.15 wordt gewijzigd als volgt:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Bij ministeriële regeling kunnen voorts regels worden gesteld met betrekking tot methoden of criteria aan de hand waarvan:

a. het bereiken van de grenswaarden, bedoeld in artikel 5.12, eerste of derde lid, of 5.13, eerste, derde of vijfde lid, wordt bepaald, of

b. de effecten van ontwikkelingen, besluiten en maatregelen als bedoeld in artikel 5.12, tweede of derde lid, of 5.13, derde lid, in samenhang worden bepaald.

4. Artikel 5.16 wordt gewijzigd als volgt:

a. Het eerste lid komt te luiden:
1. Bestuursorganen kunnen de in het tweede lid bedoelde bevoegdheden of de daar bedoelde wettelijke voorschriften, waarvan de uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, uitoefenen dan wel toepassen:
a. hetzij in gevallen waarin bij een uitoefening of toepassing aanneemelijk is gemaakt dat die uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;
b. hetzij in gevallen waarin bij een uitoefening of toepassing, met inachtneming van het vijfde lid en de krachtens dat lid gestelde regels, aanneemelijk is gemaakt dat:
1°. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van die uitoefening of toepassing per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft, of
2°. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of een door die uitoefening of toepassing optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;
c. hetzij in gevallen waarin bij een uitoefening of toepassing aanneemelijk is gemaakt dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;
d. hetzij indien een uitoefening dan wel toepassing is genoemd of beschreven in, dan wel betrekking heeft op, een ontwikkeling of voorgenomen besluit welke is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma.

b. In het vierde lid wordt «eerste lid, aanhef en onder b» vervangen door: eerste lid, aanhef en onder c.

c. In het vijfde lid wordt «het eerste lid, aanhef en onder b, voor zover het betreft de onlosmakelijk met een uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen, of onder c» vervangen door: het eerste lid, aanhef en onder b, aanhef en sub 2, of onder c, voor zover het betreft de onlosmakelijk met een uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen.

d. In het zesde lid wordt «eerste lid, aanhef en onder a» vervangen door: eerste lid, aanhef en onder d.

5. In artikel 5.19, eerste lid, wordt «artikel 5.20, onder b» vervangen door: artikel 5.20, eerste lid, onder b.

6. Artikel 5.20 wordt als volgt gewijzigd:

a. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

b. Het eerste lid, onder b, komt te luiden:

b. de voor de onder a bedoelde metingen en berekeningen verantwoordelijke bestuursorganen,.

c. In het eerste lid, onder e, vervalt: onder a, b en c,.

- d. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
2. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan worden bepaald dat het gebruik van daarbij aangewezen gegevens of van daarbij aangewezen methoden voor het meten of berekenen van het kwaliteitsniveau uitsluitend is toegestaan na voorafgaande goedkeuring door Onze Minister.
 3. De goedkeuring, bedoeld in het tweede lid, kan worden onthouden of ingetrokken indien het gebruik van de betreffende gegevens of methoden naar het oordeel van Onze Minister niet of niet langer leidt tot een voldoende nauwkeurige of betrouwbare weergave van het kwaliteitsniveau en andere, met het oog daarop meer geschikte gegevens of methoden beschikbaar zijn.
 4. Aan de goedkeuring kunnen voorwaarden en beperkingen worden verbonden. Deze kunnen worden gewijzigd of ingetrokken.

B

Artikel VIII komt te luiden:

ARTIKEL VIII

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen, de onderdelen daarvan of de daarin opgenomen bepalingen verschillend kan worden vastgesteld.

Toelichting

Deze tweede nota van wijziging omvat enkele verduidelijkingen alsmede (technische) aanvullingen en correcties in het wetsvoorstel.

Onderdeel A, subonderdeel 1

Onderdeel A, subonderdeel 1, wijzigt het voorgestelde artikel 5.8 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Artikel 5.8 bevat de bevoegdheid tot het versneld, bij ministeriële regeling, implementeren van gewijzigde of nieuwe EG-richtlijnen luchtkwaliteit, zo nodig in afwijking van het bepaalde in de voorgestelde wet (titel 5.2 of bijlage 2). Hierbij kan met name worden gedacht aan een wijziging van het tijdstip waarop aan een grenswaarde moet worden voldaan, indien daarvoor conform de in voorbereiding zijnde nieuwe richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa uitstel wordt verkregen. Het is gezien de problemen die Nederland heeft om aan bepaalde grenswaarden te voldoen van groot belang dat, indien uitstel wordt verkregen, direct de betreffende tijdstippen in bijlage 2 van de Wm bij ministeriële regeling kunnen worden gewijzigd zodat daadwerkelijk van het uitstel gebruik kan worden gemaakt, zonder dat daarvoor eerst de procedure voor een wetswijziging moet worden doorlopen. Artikel 5.8, eerste lid, biedt die mogelijkheid. Bij de eerdere nota van wijziging is er, naar aanleiding van de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen over dit artikel van de leden van de CDA-fractie, in voorzien dat de Tweede Kamer wordt gehoord alvorens een dergelijke regeling wordt vastgesteld. Binnen achttien maanden na het van kracht worden van een dergelijke regeling dient deze te worden gevolgd door indiening van een wetsvoorstel van gelijke strekking bij de Tweede Kamer (artikel 5.8, tweede lid).

De in onderdeel A, subonderdeel 1, opgenomen wijziging leidt ertoe dat de mogelijkheid van versnelde implementatie niet alleen de wet omvat maar ook de daarop berustende bepalingen, zoals een algemene maatregel van bestuur. Dit kan met name van belang zijn voor het besluit

op basis van artikel 5.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer (het besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)), waarvan een concept op 1 september jl. aan de Tweede Kamer is toegezonden. Er wordt overigens gestreefd naar een zodanige opzet van dat besluit dat aanpassing ervan als gevolg van de nieuwe richtlijn niet nodig zal blijken. Indien ook ten aanzien van een algemene maatregel van bestuur of andere regeling van de bevoegdheid tot directe implementatie gebruik wordt gemaakt wordt ook in dat geval de Kamer gehoord, voorafgaand aan de vaststelling ervan. Dit volgt uit het eerste lid van artikel 5.8.

Onderdeel A, subonderdeel 2

Onderdeel A, subonderdeel 2, sub a, leidt ertoe dat in het voorgestelde artikel 5.12, derde en vierde lid, evenals in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm, het begrip «niet in betekenende mate bijdragen» wordt geharmoniseerd. Het begrip was eerder in wisselende formuleringen in het wetsvoorstel opgenomen hetgeen verwarring kon oproepen. De nu opgenomen formulering sluit daarnaast beter aan bij de omstandigheid dat «niet in betekenende mate bijdragen» zowel in als buiten overschrijdingssituaties aan de orde kan zijn (zie de wijziging van artikel 5.16, hierna). Een inhoudelijke wijziging van artikel 5.12 is niet beoogd. Met de gewijzigde formulering in artikel 5.12 worden ook geen andere of meer stringente eisen ten aanzien van de omschrijving of onderbouwing van besluiten en projecten in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) beoogd.

Subonderdeel 2, sub b, leidt tot een technische aanpassing in het tiende lid, onder a, van artikel 5.12 in verband met de wijziging van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel (zie hierna, subonderdeel 4).

Onderdeel A, subonderdeel 3

Onderdeel A, subonderdeel 3, leidt ertoe dat aan artikel 5.15 van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel, een nieuw tweede lid wordt toegevoegd (waarbij de huidige tekst het eerste lid gaat vormen). Het nieuwe tweede lid vormt de grondslag voor het bij ministeriële regeling kunnen stellen van regels ten aanzien van met name de salderings- en saneringsmethodiek en criteria van een programma als bedoeld in artikel 5.12 (het NSL) of een programma als bedoeld in artikel 5.13. Aanvankelijk was in het wetsvoorstel, zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd voor advies, in artikel 5.16, vierde lid, een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor onder meer de toepassing van het eerste lid van dat artikel, zoals dat destijds luidde. Dit betrof onder meer de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift indien die uitoefening is omschreven in of betrekking heeft op een ontwikkeling of voorgenomen besluit dat is omschreven in of past binnen een programma van maatregelen. Hierbij zou ook gedacht kunnen worden aan methoden of criteria waarmee wordt beoordeeld of bepaald of een ontwikkeling of voorgenomen besluit past binnen een dergelijk programma, zoals bijvoorbeeld de in het kader van het NSL in ontwikkeling zijnde salderings- en saneringsmethodiek. De bevoegdheid tot het stellen van dergelijke regels is in artikel 5.16, zoals dat mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State nadien is gewijzigd, gesplitst en geclausuleerd per artikellid. Artikel 5.16 biedt daardoor niet langer een algemene grondslag voor het stellen van regels met betrekking tot de programmasystematiek. Ook artikel 5.15 zoals dat tot dusver luidde bood daarvoor geen specifieke grondslag. Dit artikel bood een algemene grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot onder meer de inhoud en

uitvoering van een programma, maar onzeker is of deze ook betrekking zouden kunnen hebben op de methodiek van dat programma.

Gezien het voorgaande is gekozen voor een specifieke grondslag in artikel 5.15 (in de vorm van een nieuw tweede lid) voor het stellen van regels als bedoeld. Omdat het hierbij gaat om uitvoeringsgerichte methoden en criteria die vooralsnog in ontwikkeling zijn, mede afhankelijk van de nationaal en internationaalrechtelijke ontwikkelingen en daaruit volgende voorwaarden, is gekozen voor regeling bij ministeriële regeling. Voor het nu reeds in het wetsvoorstel opnemen van bijvoorbeeld de salderingscriteria van het NSL, waartoe de Raad van State adviseerde, is het gezien de behoefte aan flexibiliteit en het ontwikkelingsstadium van deze criteria derhalve nog te vroeg. Het voorgaande neemt niet weg dat de methode voor het salderen en saneren en de daarbij gehanteerde uitgangspunten en criteria zullen worden verantwoord in of bij het NSL en mogelijk in een daarop betrekking hebbende ministeriële regeling.

Onderdeel A, subonderdeel 4

Onderdeel A, subonderdeel 4, sub a, leidt tot een verduidelijking van de opzet en beoogde werking van het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, van de Wm. Er wordt een nieuw onderdeel (a) toegevoegd. Tevens wordt de volgorde van de bestaande onderdelen gewijzigd. De regels voor projecten die niet in betekenende mate bijdragen worden voor geheel Nederland, in alle situaties, van toepassing. Afgezien daarvan zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

De wijziging leidt er allereerst toe dat in het eerste lid (nieuw onderdeel a) als uitgangspunt wordt geëxpliciteerd: indien geen sprake is van een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde kan een bevoegdheidsuitoefening of toepassing van een wettelijk voorschrift op de normale, reguliere wijze doorgang vinden. Artikel 5.16, eerste lid, zoals dat voorheen luidde, kon onbedoeld zo worden uitgelegd dat ook in niet-overschrijdingssituaties de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift uitsluitend op een van de in dat lid geregelde wijzen zou kunnen plaatsvinden, ongeacht of in een bepaald geval sprake is van een (dreigende) overschrijding of niet. Door het nieuwe onderdeel a wordt een mogelijke onjuiste uitleg tegengegaan en wordt verduidelijkt dat in niet-overschrijdingssituaties projecten steeds op de reguliere wijze doorgang kunnen vinden.

Artikel 5.16, eerste lid, onderdeel b, is een ongewijzigde voortzetting van het voormalige onderdeel c met het regime voor projectspecifieke saldering in overschrijdingssituaties overeenkomstig het thans geldende artikel 7 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (in welke gevallen geen verslechtering optreedt).

Artikel 5.16, eerste lid, onderdeel c, vormt een gewijzigde voortzetting van het eerdere onderdeel b (de regels voor projecten die niet in betekenende mate bijdragen). Het eerdere onderdeel b omvatte de omschrijving «niet in betekenende mate bijdragen aan het (waarschijnlijk) overschrijden van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde». De nu gewijzigde omschrijving houdt in het «niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht». De wijziging brengt met zich mee dat de regels voor projecten die niet in betekenende mate bijdragen ook van toepassing worden in situaties waarin geen sprake is van een (waarschijnlijke) overschrijding. De redenen hiervoor worden hierna verder toegelicht. Projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentraties kunnen derhalve in alle situaties zonder verdere toetsing doorgang vinden.

Artikel 5.16, eerste lid, onderdeel d (nieuw) vormt de voortzetting van het eerdere onderdeel a. Dit betreft de in het NSL opgenomen projecten die in betekenende mate bijdragen. Dit onderdeel is inhoudelijk niet gewijzigd.

Voor de gewijzigde opzet van het eerste lid is gekozen omdat de volgorde van de regels dan naar verwachting beter aansluit bij de praktijk van de uitvoering.

Immers indien geen sprake is van een (dreigende) overschrijding is er niets aan de hand en kan een project op de reguliere wijze doorgang vinden (onderdeel a). Onderdeel b betreft de projecten waar per saldo geen verslechtering optreedt en die op die grond doorgang kunnen vinden. Onderdeel c betreft de projecten waar niet in betekenende mate verslechtering optreedt en projecten op deze grond door kunnen gaan. Onderdeel d betreft de projecten die in betekenende mate bijdragen en daarom in het NSL worden opgenomen om te kunnen worden uitgevoerd. In geval van projecten die in betekenende mate bijdragen geldt daarnaast de mogelijkheid dat deze door daarmee verbonden maatregelen onder de grens voor niet in betekenende mate worden gebracht, dan wel dat deze onder de regels voor projectspecifieke saldering door kunnen gaan.

Van een noodzakelijkerwijs aan te houden volgorde bij de besluitvorming omtrent projecten is hierbij echter zeker geen sprake. Er is met andere woorden steeds sprake van een volledig vrije keuzemogelijkheid voor het betreffende bestuursorgaan om te kiezen voor het meest geschikte regime.

Met de toevoeging «hetzij» aan het begin van elk onderdeel wordt verder verduidelijkt dat er niet cumulatief aan de regels van meerdere onderdelen voldaan dient te worden om een project doorgang te laten vinden. Elk van de genoemde onderdelen biedt een zelfstandige basis voor het doorgaan van projecten.

Wat betreft de uitbreiding van de niet in betekenende mate-voorziening tot niet-overschrijdingssituaties (artikel 5.16, eerste lid, onderdeel c, als gewijzigd) merk ik tot slot nog het volgende op. In het wetsvoorstel, zoals dat aanvankelijk luidde, was deze voorziening beperkt tot (dreigende) overschrijdingssituaties. Zoals ook aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel leidt die voorziening ertoe dat de betreffende projecten vanwege de zeer beperkte bijdrage aan de concentraties niet individueel behoeven te worden getoetst aan de grenswaarden, hetgeen tevens een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten met zich meebrengt. Met een dergelijke voorziening voor (dreigende) overschrijdingssituaties ligt het voor de hand deze ook van toepassing te laten zijn op qua bijdrage vergelijkbare projecten buiten overschrijdingssituaties. Immers zonder nadere regeling vallen deze projecten onder de regel van onderdeel a (nieuw) en zou – met name in situaties waarin niet op voorhand aannemelijk is dat het project inderdaad niet tot een overschrijding zal leiden – het onlogische gevolg kunnen ontstaan dat voor dergelijke projecten in niet-overschrijdingssituaties (of in situaties waarin niet op voorhand duidelijk is of het een overschrijdingssituatie betreft) zwaardere toetsings- en motiveringseisen (en administratieve lasten) zouden kunnen gaan gelden dan voor de niet in betekenende mate projecten in overschrijdingssituaties. Dit gevolg is ongewenst. Om die reden wordt de niet in betekenende mate voorziening uitgebreid tot ook de projecten met een beperkte bijdrage aan de concentraties in niet-overschrijdingssituaties. Ook in deze gevallen gaat het steeds om de netto effecten van een project, na aftrek van de effecten van de onlosmakelijk daarmee verbonden maatregelen.

Voorts is in de onderdelen a en c (als gewijzigd), zoals dat al het geval was in onderdeel c (oud), verduidelijkt dat het betreffende bestuursorgaan de effecten van een project aannemelijk moet maken. Omdat het steeds om toekomstige projecten gaat en om in de toekomst optredende effecten daarvan (en van de betreffende maatregelen) kan niet de eis worden gesteld dat die effecten op voorhand «hard» worden aangetoond. Het is voldoende om deze effecten aannemelijk te maken, met gebruikmaking van de op dat moment gangbare inzichten en methoden. Indien in overschrijdingssituaties de effecten van een in het NSL opgenomen project of van maatregelen voor de luchtkwaliteit, indien gerealiseerd, significant slechter zouden zijn dan eerder is aangenomen zal dat moeten leiden tot aanvullende maatregelen dan wel een wijziging van het programma, zoals ook aangegeven in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

De subonderdelen b, c en d van subonderdeel 4 bevatten de met het voorgaande corresponderende wijzigingen in het vierde, vijfde en zesde lid van artikel 5.16. In het vijfde lid is daarnaast een tweede correctie aangebracht. Deze leidt ertoe dat de in dat lid opgenomen salderingscriteria geen betrekking hebben op de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onder b, sub 1. Het gaat hier om gevallen waarin de concentratie in de buitenlucht van een stof als gevolg van een uitoefening of toepassing per saldo verbetert of tenminste gelijkblijft. Omdat in deze gevallen geen sprake is van met die uitoefening of toepassing samenhangende salderingsmaatregelen zijn de salderingscriteria van het vijfde lid niet van toepassing. Dit stemt overeen met de Regeling saldering luchtkwaliteit 2005.

Onderdeel A, subonderdeel 5

Deze wijziging in het voorgestelde artikel 5.19 van de Wm hangt samen met de wijziging van artikel 5.20 (zie hierna, subonderdeel 6) en is van technische aard.

Onderdeel A, subonderdeel 6

Ingevolge de subonderdelen a en c wordt de huidige tekst aangemerkt als eerste lid en wordt de tekst van onderdeel e in overeenstemming gebracht met de gewijzigde opzet van artikel 5.16. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Subonderdeel b leidt voorts tot een formulering van artikel 5.20, eerste lid, onderdeel b, die beter aansluit bij artikel 5.19, eerste lid. De wijziging is van redactionele aard en betreft de aanwijzing (bij ministeriële regeling) van voor het meten of berekenen verantwoordelijke bestuursorganen.

Subonderdeel d leidt tot drie nieuwe leden in artikel 5.20. Met deze toevoegingen wordt een expliciete basis verschaft voor het vereiste van voorafgaande goedkeuring door de Minister van VROM voor het gebruik van andere dan door de minister ter beschikking gestelde landelijke concentratiegegevens en andere gegevens aan de hand waarvan de gevolgen voor de luchtkwaliteit van een project kunnen worden bepaald en voor het gebruik van andere dan de momenteel in de Meetregeling 2005 en het binnenkort vast te stellen Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit opgenomen meet- en rekenmethoden.

Voorts merk ik op dat de bevoegdheid tot het voor de toepassing van titel 5.2 van de Wm stellen van regels met betrekking tot het meten of berekenen van de kwaliteitsniveaus (eerste lid, onderdeel a) en het berekenen van de effecten en kwaliteitsniveaus (onderdeel e) voldoende ruim dient te worden opgevat. Deze betreft niet alleen het meten en berekenen van de actuele luchtkwaliteit maar ook het meten en berekenen van de mogelijke toekomstige luchtkwaliteit en van effecten van projecten

op de luchtkwaliteit in de toekomst. Ook kan deze betrekking hebben op het eventueel hanteren van beoordelingskaders bij besluitvorming. Dit laatste is van belang om tot een zo veel mogelijk eenduidige beoordeling van (gevolgen voor) de luchtkwaliteit te komen.

Onderdeel B

Ingevolge dit onderdeel wordt een gefaseerde en flexibele inwerking-treding van de voorgestelde wet mogelijk. Deze betreft ook de in de onderdelen opgenomen bepalingen zoals de voorgestelde artikelen van de Wet milieubeheer. Ofschoon de intentie van het kabinet is om de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zoveel mogelijk gelijktijdig in werking te laten treden, biedt de aangepaste bepaling een grondslag om zonodig toch anders te kunnen besluiten.

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