

Vergaderjaar 2007–2008

31 137

Wijziging van de Wet milieubeheer (aanpassing begrip stoffen (luchtkwaliteitseisen))

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 januari 2008

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag inzake het bovengenoemde wetsvoorstel. Hierna ga ik in op de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De verruiming van het begrip stoffen kan een verbetering van de wetgeving zijn. De voorliggende wetswijziging is echter geheel ingegeven door de luchtkwaliteitseisen. De vorige wetswijziging van 1 juni 2007 was geheel geënt op de belangen van REACH.

Vraag:

1. Om welke reden was de omschrijving van het begrip stoffen meer gedetailleerd vastgesteld voor de EG-verordening REACH?

Antwoord (mede op vraag 2 en 5, hierna)

In de Nederlandse wetgeving wordt al geruime tijd uitgegaan van een wat ruimer begrip stoffen dan als minimum werd vereist door de Europese richtlijnen betreffende de handel in milieugevaarlijke stoffen. Het hanteren van een wat ruimer begrip was toegestaan door de EU. Zodoende kon ook bij de overige milieuwetgeving gebruik worden gemaakt van deze definitie en kon dus binnen de milieuwetgeving volstaan worden met één definitie. De REACH-verordening echter brengt met zich mee dat niet langer van één begrip stoffen kan worden uitgegaan. Dit is lastig omdat de EU-regelgeving verschillende regelingen bevat ten aanzien van handelingen met stoffen en ten aanzien van de gevolgen voor het milieu of voor de gezondheid van de mens van stoffen. In die regelgeving wordt uitgegaan van verschillende begrippen «stoffen» of «verontreinigende stoffen». Het is door de REACH-verordening niet langer toegestaan om in de nationale wetgeving van enkel het ruimere begrip uit te gaan. REACH omvat een specifieke regeling en begripsomschrijving voor handelsstoffen. Deze laat geen ruimte meer voor het op nationaal niveau hanteren van één allesomvattende definitie.

Omdat in een groot deel van de Wet milieubeheer de REACH-bepalingen een rol spelen is de REACH-definitie als algemene definitie opgenomen in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer (Wm). Waar nodig wordt daarvan afgeweken in specifieke hoofdstukken of titels van de Wm indien een

ander of ruimer begrip stoffen noodzakelijk is, zoals in titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen). De voorliggende wijziging vormt niet meer dan een technische correctie, waardoor de eerder geldende, ruime definitie wederom gaat gelden voor luchtkwaliteitseisen.

Verdere toelichting: de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) is gemaakt in de 80-er jaren ter implementatie van Richtlijn 79/831/EEG (ook wel genaamd de zesde wijziging van de stoffenrichtlijn 67/548). De zesde wijziging bevatte de volgende definitie van stoffen: *chemical elements and their compounds as they occur in the natural state or as produced by industry, including any additives required for the purpose of placing them on the market.*

Om discussies over interpretatie van deze definitie te voorkomen is er in de Wms voor gekozen een ruime definitie van stoffen op te nemen die in elk geval de definitie van de zesde wijziging afdekte. Die definitie luidde: *chemische elementen en hun verbindingen zoals deze voorkomen in de natuur of door toedoen van de mens worden voortgebracht* en is door de Commissie van de Europese Gemeenschappen geaccepteerd als een correcte implementatie.

De zesde wijziging is in 1992 vervangen door de zevende wijziging (richtlijn 92/93/EEG), waarin de definitie is aangepast tot: *chemical elements and their compounds in the natural state or obtained by any production process, including any additive necessary to preserve the stability of the products and any impurity deriving from the process used, but excluding any solvent which may be separated without affecting the stability of the substance or changing its composition.* Deze nieuwe definitie viel nog altijd binnen het bereik van de Wms-definitie van stoffen en dus behoefde de Wms geen wijziging.

Met de komst van de REACH-verordening is de definitie van stof overigens niet veranderd. In REACH luidt deze: *a chemical element and its compounds in the natural state or obtained by any manufacturing process, including any additive necessary to preserve its stability and any impurity deriving from the process used, but excluding any solvent which may be separated without affecting the stability of the substance or changing its composition;*

ofwel: een chemisch element en de verbindingen ervan, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de vervaardiging ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit ervan en alle onzuiverheden ten gevolge van het toegepaste procedé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd.

Die definitie is derhalve gelijk aan die van de zevende wijziging! Omdat REACH een verordening is en dus geen richtlijn, is er geen ruimte meer om in de implementatieregelgeving van een wat ruimere definitie uit te gaan. REACH is rechtstreeks werkend en gebaseerd op artikel 95 van het EG verdrag dus is er geen ruimte voor afwijking in definities. Zie ook de memorie van toelichting behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de uitvoeringswet REACH (TK 30 600).

Omdat REACH alleen gaat over het op de markt brengen, produceren en importeren van stoffen is de definitie in REACH toegespitst op handelsstoffen. Deze omvat dus niet het ontstaan van stoffen in processen door toedoen van de mens. Dus bijvoorbeeld stoffen die in een schoorsteen van een installatie ontstaan. Voor REACH zijn dat geen stoffen die in de handel worden gebracht en dus kunnen die buiten de definitie vallen. In feite is de definitie niet gewijzigd door REACH maar is al sinds de eerdergenoemde zesde wijziging in de wet uitgegaan van een ruimer begrip,

voor de gehele milieuwetgeving. De eerdere Wms-definitie waarnaar in de Wet milieubeheer werd verwezen was dus ruimer en omvatte wél de andere-dan-handelsstoffen. Omdat de Europese regelgeving nu geen ruimte meer laat voor die ruimere definitie (althans voor handelsstoffen) is die definitie nu noodgedwongen beperkt. Daardoor ontstond de noodzaak om de voorheen van toepassing zijnde, ruimere omschrijving in titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wm op te nemen.

Vraag:

2. Voorziet de Wet milieubeheer met voorliggende wijziging nog wel in voldoende juridisch kader hiervoor?

Antwoord:

De voorliggende wijziging is enkel vereist om de eisen ten aanzien van luchtkwaliteit juridisch consistent te houden. De door de EG-verordening REACH vereiste definitie is en blijft in principe van toepassing op de gehele Wm (omdat de REACH-bepalingen in een groot aantal hoofdstukken van de Wm zijn opgenomen) en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De voorgestelde wijziging maakt geen inbreuk op dit juridische kader, maar maakt daar uitsluitend voor luchtkwaliteitseisen een uitzondering op. De wijziging heeft uitsluitend betrekking op titel 5.2 van de Wet milieubeheer (Wm) aangaande luchtkwaliteitseisen, bijlage 2 van de Wm (waarin de luchtkwaliteitsnormen zijn opgenomen) en de op titel 5.2 berustende bepalingen. De voorgestelde definitie is noodzakelijk om de werkingssfeer van titel 5.2, bijlage 2 en de op titel 5.2 berustende bepalingen volledig in overeenstemming te brengen met de Europese richtlijnen luchtkwaliteit en deze richtlijnen volledig te kunnen blijven implementeren. De Wm voorziet met deze wijziging in maatwerk voor luchtkwaliteitseisen aangezien het juridische kader dat aan de verordening REACH is ontleend zoals ik heb opgemerkt onvoldoende aansluit bij Europese regelgeving voor luchtkwaliteit.

Vraag:

3. Welke andere wettelijke bepalingen verwijzen naar artikel 1.1 eerste lid van de Wet milieubeheer?

4. Hoe verhoudt de voorliggende wijziging zich tot de eisen aan de omschrijving van het begrip stoffen uit deze bepalingen?

Antwoord:

De voorliggende wijziging geldt zoals ik heb opgemerkt alleen voor titel 5.2 en bijlage 2 van de Wm en de op titel 5.2 berustende bepalingen. Deze wijziging geldt niet voor de rest van de Wm. De wijziging heeft dus geen gevolgen voor de in de overige hoofdstukken en titels opgenomen bepalingen waarin toepassing wordt gegeven aan, of verwezen wordt naar, artikel 1.1, eerste lid, van de Wm.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

Vraag:

5. Zij vragen of de wijziging nu nodig is of niet?

Antwoord:

De wijziging is nodig. De huidige in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm opgenomen definitie is, hoewel vereist door REACH, te beperkt voor luchtkwaliteit. Dit heb ik hiervoor toegelicht. Daarom is, specifiek voor titel 5.2, bijlage 2 en de op titel 5.2 berustende bepalingen, herstel van de oude definitie noodzakelijk.

Door de wijziging wordt de werking van de wet op verschillende onderdelen veel breder. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de beperkte begripsomschrijving van het begrip stoffen mogelijk een niet geheel toereikende grondslag voor de implementatie van (toekomstige) Europese normstelling met betrekking tot luchtkwaliteit vormt. Dit roept de volgende vragen op.

Vraag:

6. Is het waar dat het op dit moment niet noodzakelijk is om de begripsomschrijving aan te passen om aan de Europese normstelling te voldoen?

Antwoord:

Deze veronderstelling is niet juist. Wijziging is noodzakelijk en wel om de volgende redenen. Luchtverontreiniging kenmerkt zich in vele gevallen door ingewikkelde chemische processen. Daardoor kan er niet van uitgegaan worden, zoals in de aan REACH ontleende definitie, dat stoffen enkel of van nature of door vervaardiging door de mens in de lucht voorkomen. In de memorie van toelichting werd reeds melding gemaakt van stikstofdioxide dat bij verbrandingsprocessen in verbrandingsmotoren ontstaat. De stof ontstaat weliswaar door toedoen van de mens, maar wordt niet als zodanig door de mens vervaardigd.

Ook van ozon kan niet gesteld worden dat het door de mens wordt vervaardigd: deze stof wordt niet geëmitteerd ten gevolge van menselijke activiteiten, maar ontstaat onder invloed van zonlicht uit chemische reacties van stikstofoxiden en vluchtige organische koolwaterstoffen. De mens speelt door emissies van stikstofoxiden en vluchtige organische koolwaterstoffen weliswaar een rol in de vorming van ozon, maar vervaardigt deze niet.

De REACH definitie is daarom te beperkt voor deze stoffen, waarvoor in de Wm kwaliteitseisen zijn vastgelegd ter implementatie van Europese regelgeving.

Dit kan complicaties geven in de uitvoering van titel 5.2 van de Wm, met name in geval van besluitvorming met toepassing van artikel 5.16 van de Wm. In dat artikel wordt meermalen verwezen naar het begrip stof, onder meer in verband met «niet in betekenende mate bijdragen». Indien bijvoorbeeld een rechter tot de conclusie zou komen dat een bestuursorgaan vanwege een te beperkt begrip stoffen niet voor een bepaalde stof uit zou mogen gaan van de regeling voor «niet in betekenende mate» dan ontstaat de vraag op welke wijze dat dan wél zou moeten en bestaat de kans dat een rechter ofwel préjudiciële vragen gaat stellen dan wel rechtstreeks aan de grenswaarden van de richtlijnen gaat toetsen. Dit soort gevolgen is ongewenst; de voorgestelde wetswijziging is er op gericht deze te voorkomen.

Vraag:

7. Welke Europese normstellingen zijn er te verwachten die de aanpassing van de begripsomschrijving noodzakelijk maken en op welke termijn?

Antwoord:

Aanpassing van de begripsomschrijving gaat niet pas op termijn spelen, maar is reeds nu noodzakelijk om te verzekeren dat de bepalingen van titel 5.2 van de Wm en de daarop berustende bepalingen van toepassing zijn ten aanzien van alle in bijlage 2 van de Wm opgenomen luchtkwaliteitseisen, zoals bijvoorbeeld stikstofdioxide en ozon.

Vraag:

8. Welke werking beogen de huidige en de te verwachten Europese richtlijnen ten aanzien van luchtkwaliteit en ten aanzien van welke stoffen?

Antwoord:

De huidige Europese richtlijnen zien op stoffen die direct of indirect door de mens in de lucht worden gebracht en schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel. De nieuwe richtlijn heeft betrekking op een stof die zich in de lucht bevindt en die schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid en/of het milieu als geheel kan hebben. Zowel de huidige als de toekomstige richtlijnen beogen een ruime werkingssfeer die zich niet beperkt tot door de mens vervaardigde stoffen.

De huidige richtlijnen betreffen de stoffen zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes, lood, benzeen, koolmonoxide, ozon, arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen. De nieuwe richtlijn heeft betrekking op zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes, lood, benzeen, koolmonoxide en ozon.

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