

Zitting 1982–1983

17 965

Wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging

A

I. ONTWERP VAN WET

Considerans

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is de Wet inzake de luchtverontreiniging te wijzigen, in het bijzonder teneinde te voorzien in de mogelijkheid doelstellingen voor de kwaliteit van de buitenlucht vast te stellen, zulks mede met het oog op de uitvoering van de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980, 80/779/EEG (Pb. E.G. 1980, L 229), betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, teneinde te voorzien in de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot categorieën van vergunningplichtige inrichtingen, alsmede teneinde een regeling te bieden voor het aanwijzen van gebieden die een bijzondere bescherming behoeven tegen luchtverontreiniging;

ARTIKEL I

Onderdeel A ontbrak.

Onderdeel C.

Artikel 20 a, eerste lid.

Onverminderd het in artikel 20, eerste lid, vervatte verbod kunnen bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot daartoe aangewezen categorieën van inrichtingen die deel uitmaken van de krachtens artikel 19,

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

eerste of tweede lid, aangewezen categorieën, in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging regels worden gesteld. Bij de maatregel wordt een termijn vastgesteld, eerst bij het verstrijken waarvan de regels van toepassing worden op inrichtingen die bij het in werking treden van de maatregel reeds zijn opgericht.

Onderdeel E (oud).

Na artikel 58 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

«HOOFDSTUK Va. BESCHERMINGS-
GEBIEDEN

Artikel 58a.1. Gedeputeerde staten stellen een onderzoek in naar de aanwezigheid van in hun provincie gelegen gebieden die op grond van hun landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarde bescherming behoeven tegen nadelige beïnvloeding van de kwaliteit van de buitenlucht.

2. Onze Minister kan richtlijnen vaststellen omtrent de wijze waarop het onderzoek wordt verricht en waarop de resultaten daarvan worden weergegeven.

Artikel 58b. 1. Provinciale staten overeenkomstig artikel 58a ingestelde onderzoek stellen gedeputeerde staten, na overleg met de besturen van de betrokken gemeenten en de

inspecteur, voor de in het onderzoek betrokken gebieden die naar hun oordeel daarvoor in aanmerking komen een intentieprogramma op, houdende de beleidsvoornemens en maatregelen die zouden moeten worden uitgevoerd om de nadelige beïnvloeding van de kwaliteit van de buitenlucht in die gebieden te voorkomen, onderscheidenlijk ongedaan te maken.

2. Het intentieprogramma wordt ter vaststelling voorgelegd aan provinciale staten. Het programma gaat vergezeld van de resultaten van het onderzoek en van één of meer kaarten waarop de begrenzing van alle in het onderzoek betrokken gebieden is aangegeven.

3. Provinciale staten zenden het door hen vastgestelde intentieprogramma zo spoedig mogelijk aan Onze Minister. Het programma gaat vergezeld van de resultaten van het onderzoek en de daarbij behorende kaart of kaarten.

Artikel 58c. Bij de vaststelling of herziening van een streekplan houden provinciale staten rekening met het op grond van artikel 58b, tweede lid, vastgestelde intentieprogramma.

Artikel 58d. 1. Provinciale staten stellen regels vast ter bescherming van de kwaliteit van de buitenlucht in de bij het streekplan aangegeven beschermingsgebieden.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de inhoud van de in het eerste lid bedoelde verordening regels worden gesteld.

3. Een verordening krachtens dit artikel behoeft Onze goedkeuring.».

II. MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1, *Vijfde alinea*

Een derde wijziging vloeit eveneens voort uit het SO₂-beleidskaderplan. In dat plan zijn voor natuurgebieden afzonderlijke kwaliteitsdoelstellingen aangegeven. Artikel 2, derde lid, voorziet dan ook in de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde categorieën van gebieden (waaronder natuurgebieden) afzonderlijke kwaliteitsdoelstellingen vast te leggen. Daarnaast bevat het wetsontwerp bepalingen met betrekking tot natuurgebieden en andere gebieden waarin de kwaliteit van de buitenlucht bijzondere bescherming behoeft. In het wetsontwerp zijn deze gebieden aangeduid als beschermingsgebieden. De daarop betrekking hebbende bepalingen richten zich tot de provincies. Bij de opzet van dit deel van het wetsontwerp is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de regelingen met betrekking tot stiltegebieden in de Wet geluidhinder (Stb. 1979, 99) en met betrekking tot bodembeschermingsgebieden in het wetsontwerp bodembescherming (kamerstuk 16529).

Zesde alinea

De voorgaande wijzigingen strekken er deels toe handelwijzen die in de praktijk al worden toegepast, te formaliseren. Zo heeft het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer in zijn commentaar opgemerkt dat bij voorbeeld de advieswaarden van de Gezondheidsraad in de praktijk van de vergunningverlening reeds veelvuldig worden gehanteerd. Ook met de effecten van luchtverontreiniging in kwetsbare gebieden wordt thans bij de vergunningverlening rekening gehouden.

Voorlaatste alinea

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur van 26 maart 1982 over het concept-wetsontwerp en het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer wordt ten aanzien van de financiële gevolgen van het wetsontwerp het volgende

opgemerkt. Het voor te schrijven onderzoek naar de beschermingsgebieden zal kosten voor de provincies met zich meebrengen. Deze kosten zullen beperkt kunnen zijn, indien dit onderzoek zoveel mogelijk in samenhang met het onderzoek naar de stilte- en bodembeschermingsgebieden wordt uitgevoerd. Overigens ontvangen de provincies op grond van artikel 66 van de Wet inzake de luchtverontreiniging een vergoeding van de kosten verbonden aan de adequate uitvoering van deze wet. In het kader van een onderzoek dat door het Ingenieurs- en Architectenbureau Haskoning B.V. wordt uitgevoerd naar de rijksbijdragenregelingen in het kader van de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Afvalstoffenwet (dit onderzoek strekt zich ook uit over komende jaren), komen de kosten verbonden aan de uitvoering van de regeling voor beschermingsgebieden tevens aan de orde. Ook inrichtingen kunnen financiële consequenties ondervinden van de uitvoering van het wetsontwerp. Zo kunnen kwaliteitsdoelstellingen ertoe leiden, dat bepaalde industriële activiteiten op bepaalde plaatsen, bij voorbeeld in of nabij beschermingsgebieden, niet op de oude voet mogen worden voortgezet. Bij het stellen van kwaliteitsdoelstellingen zullen deze mogelijke economische en financiële gevolgen in overweging worden genomen.

§ 2, *twee na laatste alinea* (oud: § 3, vijfde alinea).

De op basis van artikel 2, eerste lid, vast te leggen kwaliteitsdoelstellingen zullen in principe ook gericht zijn op de bescherming van planten, dieren en goederen. In bepaalde gevallen zullen kwaliteitsdoelstellingen met het oog op deze objecten strengere normen moeten inhouden dan welke toereikend zouden zijn voor de bescherming van de gezondheid van de mens. De in het SO₂-beleidskaderplan genoemde waarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens zijn bij voorbeeld ontoereikend voor de bescherming van natuurgebieden. Daarom is in het SO₂-beleidskaderplan ook een afzonderlijke kwaliteitsdoelstelling voor de bescherming van deze gebieden aangegeven.

Voorlaatste alinea (oud § 3, vanaf de zesde alinea).

Een kwaliteitsdoelstelling is slechts één van de instrumenten die gehanteerd kunnen worden om bepaalde

gebieden, waaronder natuurgebieden, tegen luchtverontreiniging te beschermen. Andere instrumenten zijn bij voorbeeld vergunningverlening en planologische maatregelen. Een gecoördineerde toepassing van al deze beleidsinstrumenten is noodzakelijk om de betreffende gebieden optimaal te beschermen. Met het oog daarop wordt een wettelijk kader geschapen, in de vorm van intentieprogramma's en de aanwijzing van beschermingsgebieden, waarbinnen de verschillende instrumenten in samenhang gehanteerd kunnen worden.

Dat overheidsorganen in hun beleid rekening houden met waardevolle gebieden is niet nieuw: ook nu wordt bijvoorbeeld bij de vergunningverlening rekening gehouden met de kwetsbaarheid van bepaalde gebieden voor luchtverontreiniging. Het voorgestelde wettelijke kader kan gezien worden als een formalisering van een werkwijze die ook nu gebruikelijk is. De regeling beperkt zich niet tot natuurgebieden, maar heeft ook betrekking op andere gebieden, bij voorbeeld gebieden die landschappelijk of in cultuurhistorisch opzicht van belang zijn.

Bij de opzet van een wettelijke regeling voor uit een oogpunt van luchtverontreiniging te beschermen gebieden is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande of in ontwerp zijnde wettelijke regelingen met betrekking tot de milieuhygiëne. Hoewel luchtverontreiniging, zoals ook het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer in zijn commentaar opmerkt, onder andere vanwege het grensoverschrijdende karakter daarvan, moeilijker regionaal te beheersen is dan bodemverontreiniging en geluidhinder, is er uit het oogpunt van harmonisatie van wetgeving de voorkeur aan gegeven ten aanzien van deze gebieden een regeling tot stand te brengen, vergelijkbaar met die van de stiltegebieden in de Wet geluidhinder en de bodembeschermingsgebieden in het ontwerp van Wet bodembescherming. Omdat de afstand waarover luchtverontreiniging zich verspreidt, veel groter kan zijn dan bij geluidhinder en bodemverontreiniging het geval is, heeft de regeling echter op enkele punten een ander karakter dan die van de stiltegebieden en de bodembeschermingsgebieden. Zo is het criterium voor de gebieden waarnaar gedeputeerde staten een onderzoek moeten instellen niet een kwaliteit van de buitenlucht

die niet of slechts in geringe mate nadelig wordt beïnvloed door menselijke activiteiten. Omdat er in Nederland immers weinig gebieden te vinden zijn die aan een dergelijk criterium zouden voldoen, is daar, mede naar aanleiding van het advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne en het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer, van afgezien. Overeenkomstig de door de raad gedane suggestie is als criterium voor de bescherming van bepaalde gebieden uitgegaan van de functie van de gebieden.

Op gedeputeerde staten zal dan ook de verplichting rusten om een onderzoek in te stellen naar de aanwezigheid van in hun provincies gelegen gebieden die op grond van hun landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarde bescherming behoeven tegen de nadelige beïnvloeding van de kwaliteit van de buitenlucht in die gebieden. Uitgangspunt daarbij is zowel het handhaven als het verbeteren van de kwaliteit van de buitenlucht in die gebieden.

Het ligt in de bedoeling dat dit onderzoek regelmatig zal plaatsvinden. Het is namelijk denkbaar dat gebieden die op dit moment niet een zodanige betekenis hebben, die betekenis later wel krijgen.

Voor bovengenoemde gebieden stellen gedeputeerde staten een intentieprogramma op waarin beleidsvoornemens en maatregelen zijn opgenomen die uitgevoerd zouden moeten worden om de nadelige beïnvloeding van de kwaliteit van de buitenlucht in als resultaat van het onderzoekprogramma gevonden gebieden te voorkomen, onderscheidenlijk ongedaan te maken. Het ligt voor de hand dat gedeputeerde staten bij de opstelling van het intentieprogramma ook inzicht geven in de economische consequenties van eventueel te nemen maatregelen. Om te waarborgen dat dit intentieprogramma en het beleid van de centrale overheid ten aanzien van de bestrijding van luchtverontreiniging goed op elkaar af worden gestemd, zenden provinciale staten het door hen vastgestelde intentieprogramma zo spoedig mogelijk ter kennisneming aan de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Evenals bij de Wet geluidhinder en het ontwerp van Wet bodembescherming is uitvoering van de regeling in handen gelegd van de provincies. Dit ligt voor de hand omdat de provincie een belangrijke functie heeft bij de

coördinatie van het milieuhygiënisch beleid. Bovendien zijn andere beleidsinstrumenten die voor de bescherming van deze gebieden gehanteerd kunnen worden, zoals vergunningverlening voor inrichtingen die in belangrijke mate luchtverontreiniging kunnen veroorzaken, ook in handen van de provincies.

Bij luchtverontreinigende stoffen met een kleinschalig verspreidingspatroon kunnen de provincies effectieve maatregelen treffen om de beschermingsgebieden tegen luchtverontreiniging te beschermen. Maar ook bij luchtverontreinigende stoffen met een grootschalig verspreidingspatroon hebben de provincies daartoe mogelijkheden: dan zal door provincies in samenwerking gestreefd moeten worden naar de beoogde bescherming. Overigens geldt voor alle met dit doel te nemen maatregelen dat zij niet alleen in het beschermingsgebied maar juist ook, gezien het transport van luchtverontreiniging, daarbuiten getroffen zullen moeten worden.

Evenals bij de Wet geluidhinder en het ontwerp van Wet bodembescherming is bij deze regeling zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande wettelijke procedures, in het bijzonder op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarom is bepaald dat provinciale staten bij de vaststelling of herziening van een streekplan rekening houden met het intentieprogramma; de aanwijzing van de beschermingsgebieden zal plaatsvinden in het streekplan. De Centrale raad voor de milieuhygiëne heeft er in zijn advies op gewezen dat de vaak langdurige streekplanprocedure daarbij een bezwaar kan zijn. Aangezien echter het streekplan het integratiekader is waarin op provinciaal niveau alle belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen – de luchtverontreinigingsaspecten maken dan onderdeel uit van een totale afweging van alle ruimtelijke aspecten –, kan niet worden voorgeschreven dat de desbetreffende bestemmingsplannen, voordat de beschermingsgebieden zijn aangewezen in het streekplan, door gedeputeerde staten alvast worden getoetst aan het door provinciale staten vastgestelde intentieprogramma. Uiteraard zal bij het opstellen van bestemmingsplannen door gemeenten en bij de goedkeuring daarvan door gedeputeerde staten, wel met het intentieprogramma rekening kunnen worden gehouden.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor het binnen-

lands bestuur en het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer wordt opgemerkt dat is afgezien van enige verplichting tot het aanwijzen van gebieden zoals die bij voorbeeld bestaat bij de Wet geluidhinder.

Provinciale staten dienen bij verordening regels te stellen voor de bescherming van de kwaliteit van de buitenlucht in de in het streekplan aangegeven beschermingsgebieden. Mede naar aanleiding van het advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne en het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer wordt opgemerkt dat, gelet op het verspreidingspatroon van luchtverontreiniging, het belang van de provinciale verordening bij dit wetsontwerp minder groot zal zijn dan bij de Wet geluidhinder en het wetsontwerp bodembescherming. Het is een aanvullend instrument op andere beleidsinstrumenten (bij voorbeeld vergunningverlening, kwaliteitsdoelstellingen, bestemmingsplan). Welke regels moeten worden gesteld is uiteraard primair een zaak van het provinciaal bestuur. Het ligt voor de hand dat het provinciaal bestuur daarbij alle belangen afweegt. Bij de te nemen maatregelen kan gedacht worden aan maatregelen ten aanzien van lokaal beheersbare bronnen en aan maatregelen in de sfeer van het gebruik van toestellen, waaronder verkeersmaatregelen en dergelijke. De verordening kan een belangrijke functie hebben bij het tot stand brengen van een samenhangend stelsel van regels ter bescherming van bepaalde gebieden.

Mede naar aanleiding van de vraag van de Raad voor het binnenlands bestuur in zijn advies of niet kan worden volstaan met het repressieve toezicht, wordt opgemerkt dat door het vereiste dat genoemde provinciale verordening goedkeuring van de Kroon behoeft, en door de bepaling dat bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden omtrent de inhoud van deze verordening, de mogelijkheid wordt geopend tot het op elkaar afstemmen enerzijds van de provinciale regelingen onderling, anderzijds van de provinciale regelingen en het beleid van de rijksoverheid. Overigens zal dit goedkeuringsvereiste aan de orde komen in het kader van de ad hoc-werkgroep toezichtverhoudingen, die alle toezichtverhoudingen op het gebied van de milieuhygiëne zal bezien.

Indien ten behoeve van beschermingsgebieden het vastleggen van kwaliteitsdoelstellingen wenselijk of noodzakelijk is, zal zulks geschieden bij algemene maatregel van bestuur met toepassing van artikel 2, derde lid. De werkingssfeer van op provinciaal niveau vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen zou hiervoor, gelet op de soms grote afstanden die luchtverontreiniging, ook over de provinciegrenzen heen, kan afleggen, veelal te beperkt zijn.

Aangezien de onderhavige ontwerp-regeling in opzet vergelijkbaar is met die betreffende de stilte- en de bodembeschermingsgebieden, zal het mogelijk zijn de uitvoering van de verschillende regelingen in onderlinge samenhang te doen geschieden. Uitvoering in samenhang is wenselijk omdat naar verwachting de verschillende soorten gebieden in veel gevallen zullen samenvallen.

§ 3, derde alinea (nieuw)

Indien met toepassing van het nieuwe artikel regels worden gesteld, waarin slechts een bovengrens voor emissies wordt vastgesteld of waarin alleen wordt aangegeven welke voorzieningen of procédés tenminste moeten worden aangebracht of toegepast, blijven de vergunningverleners bevoegd om in individuele gevallen in de vergunning strengere eisen te stellen. Als voorbeeld van beweegredenen voor vergunningverleners zulks te doen, kan gedacht worden aan de specifieke luchtkwaliteit of aard en omvang van andere emissies in de betreffende regio. In dit verband wordt gewezen op de analogie met de relatie die bestaat tussen vergunningvoorschriften ter zake van het zwavelgehalte van brandstoffen en de produktie van brandstoffen in het Besluit zwavelgehalte brandstoffen.

§ 5

Artikel 1

Onderdeel A ontbrak.

Onderdeel B, eerste en tweede alinea.

Voor een toelichting op het eerste lid van het voorgestelde artikel 2 wordt verwezen naar hetgeen daarover in het algemene deel van deze memorie is opgemerkt. Met betrekking tot het derde lid moge het volgende worden opgemerkt. Een op grond van het eerste lid vastgestelde kwaliteitsdoelstelling geldt in beginsel voor het

hele land. Het kan echter gewenst zijn bij het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen te differentiëren naar categorieën van gebieden. Daartoe biedt het derde lid de mogelijkheid. Deze bepaling kan worden toegepast enerzijds om bepaalde categorieën uit te zonderen van de algemeen geldende kwaliteitsdoelstelling en daarvoor een minder strenge doelstelling aan te geven, anderzijds om voor bepaalde categorieën een strengere eis te stellen.

Bij deze laatste mogelijkheid valt bij voorbeeld te denken aan gebieden die bijzondere bescherming verdienen, hetzij ter stabilisering hetzij ter verbetering van de daar heersende luchtkwaliteit: de beschermingsgebieden. Maar ook voor andere categorieën kan het wenselijk zijn specifieke kwaliteitsdoelstellingen aan te geven. Ten denken valt daarbij aan saneringsgebieden.

Onderdeel E (oud)

Op grond van het voorgestelde artikel 58a rust op gedeputeerde staten de verplichting om op zo kort mogelijke termijn na de inwerkingtreding na te gaan welke gebieden als beschermingsgebied aangewezen zouden kunnen worden. De beslissing of ze als zodanig moeten worden aangewezen en een antwoord op de vraag welke maatregelen dan noodzakelijk zijn, zijn overgelaten aan het provinciaal bestuur. Bij de in het eerste lid van artikel 58a genoemde gebieden die op grond van hun natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische of landschappelijke waarde bescherming behoeven, kan gedacht worden aan nationale parken, nationale landschappen, gebieden als bedoeld in de Conventie van Ramsar (overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels), andere belangrijke natuurgebieden en gebieden met een groot aantal monumenten of beschermde stads- of dorpsgezichten.

Voor de aanwijzing als beschermingsgebied wordt geen nieuwe procedure geïntroduceerd; de eventuele aanwijzing vindt plaats in het kader van de streekplanvaststelling. Daarvóór wordt een intentieprogramma vastgesteld, waarin provinciale staten kunnen aankondigen dat zij het streekplan zullen wijzigen. In de regeling met betrekking tot beschermingsgebieden kunnen de volgende elementen worden onderscheiden.

1. Inventarisatie door gedeputeerde staten van de gebieden die op grond van hun landschappelijke, natuurwetenschappelijke of cultuurhistorische waarde bescherming behoeven tegen nadelige beïnvloeding van de kwaliteit van de buitenlucht (artikel 58a, eerste lid); zo nodig kan de Minister richtlijnen vaststellen omtrent de wijze waarop het onderzoek wordt verricht (artikel 58a, tweede lid).

2. Opstelling van een intentieprogramma door gedeputeerde staten, na overleg met de gemeenten en de inspecteur, inhoudende de beleidsvoornemens en maatregelen die zouden moeten worden uitgevoerd om de nadelige beïnvloeding te voorkomen onderscheidenlijk onge-daan te maken in de gebieden die naar het oordeel van gedeputeerde staten in aanmerking komen om aangewezen te worden als beschermingsgebied (artikel 58 b, eerste lid).

3. Vaststelling van het intentieprogramma door provinciale staten; het intentieprogramma wordt opgestuurd naar de Minister (artikel 58b, tweede en derde lid).

4. Vaststelling c.q. herziening van het streekplan door provinciale staten, waarbij gebieden tot beschermingsgebied worden aangewezen, rekening houdend met het intentieprogramma (artikel 58c). Niet alle in dat programma genoemde gebieden behoeven in het streekplan te worden aangewezen als beschermingsgebied.

5. Provinciale staten stellen bij verordening regels vast ter bescherming van de luchtkwaliteit in de beschermingsgebieden. De verordening wordt onderworpen aan goedkeuring door de Kroon (artikel 58d, eerste en derde lid).

Artikel II ontbrak.