

Zitting 1982–1983

17 965

Wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 9 juni 1983

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 oktober 1982, nr. 37, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 1982, nr. 2517/24/8248, moge ik U hierbij aanbieden.

De Raad geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken.

1. De Raad begint zijn advies met de constatering dat het wetsontwerp (artikel I, onderdeel A) voorziet in de mogelijkheid kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen, zowel ter voldoening aan de in internationaal verband vastgestelde verplichtingen als uit overwegingen van nationaal beleid. In aansluiting hierop, zo merkt de Raad op, wordt bij de artikelsgewijze toelichting (memorie van toelichting, paragraaf 6) het voornemen tot uiting gebracht, als uitgangspunt voor de vaststelling van kwaliteitsdoeleinden niet volledig aan te sluiten bij de waarden van de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980 (80/779/EEG, Pb. E, G. 1980, L 229), maar in plaats daarvan

aansluiting te zoeken bij de (strengere) waarden van het SO₂-beleidskaderplan (1979–1980, no. 15 834). De bedoelde richtlijn betreft grens- en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes.

De Raad stelt in dit verband voorop, dat bedoelde richtlijn is ingegeven door de wens te voorkomen dat ongelijke concurrentievoorwaarden, die rechtstreeks van invloed zijn op de gemeenschappelijke markt, ontstaan door verschillen in de voorschriften in de Lid-Staten. Een Lid-Staat die voor zichzelf strengere waarden wil aanhouden, dient zich er naar de mening van de Raad rekenschap van te geven, dat zulks zou kunnen leiden tot benadeling van de concurrentiepositie van in die staat gevestigde bedrijven. De Raad merkt op dat voorts moet worden bedacht dat de verontreiniging van de lucht met zwaveldioxide veelal over de landsgrenzen optreedt; het aanhouden van relatief strenge nationale waarden zal daarom voor die delen van het grondgebied, die sterk onder invloed van buitenlandse vervuilers staan, slechts weinig effect sorteren.

De Raad wijst erop dat de onderhavige richtlijn slechts geldt voor de Europese Gemeenschappen en dus niet voor alle landen waarvan Nederland een verontreinigende invloed ondervindt, respectievelijk waarop

Nederland een verontreinigende invloed uitoefent. Derhalve kan niet worden gezegd, aldus de Raad, dat nimmer enige noodzaak zou kunnen bestaan om nationale waarden aan te houden. De wenselijkheid om de waarden van het SO₂-beleidskaderplan aan te houden spreekt naar de mening van de Raad echter allerminst vanzelf; indien dit voornemen wordt gehandhaafd, dient zulks in de memorie van toelichting van een deugdelijke argumentatie te worden voorzien. Een dergelijke uiteenzetting, waarbij ook nader zou moeten worden ingegaan op de relatie tussen de waarden van de richtlijn en die van het beleidskaderplan, heeft de Raad van State in de hem voorgelegde memorie van toelichting gemist.

Met betrekking tot het bovenstaande moge ik het volgende opmerken. Hoewel de EG-richtlijn betreffende zwaveldioxide en zwevende deeltjes inderdaad is ingegeven door de wens ongelijke concurrentievoorwaarden te voorkomen, geeft die richtlijn in artikel 5 óók de opdracht, te trachten de zogenaamde «richtwaarden» te benaderen; dit «trachten» nu wordt weerspiegeld in het voornemen, de waarden van het SO₂-beleidskaderplan als kwaliteitsdoelstelling te nemen. Deze waarden liggen, grof gezegd, tussen de grenswaarden en de richtwaarden van de richtlijn.

Voorts zij opgemerkt dat het wetsontwerp in artikel I, onderdeel B, (nieuw) in zijn algemeenheid in de mogelijkheid voorziet luchtkwaliteitsdoelstellingen vast te stellen. De eigenlijke vastlegging van luchtkwaliteitsdoelstellingen zal eerst geschieden bij op deze bepaling te baseren uitvoeringsbesluiten. Daarbij zullen de opmerkingen van de Raad met betrekking tot dit punt worden betrokken.

2. Met betrekking tot de gevolgen van de voorgestelde regeling voor de provincies merkt de Raad op, dat zowel in het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur van 26 maart 1982 met betrekking tot het conceptontwerp als in het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer wordt aangedrongen op duidelijkheid ten aanzien van de – zeer aanzienlijk geachte – financiële gevolgen daarvan. De Raad wijst erop dat in de memorie van toelichting geen concrete schatting van de uitvoeringskosten per provincie wordt gegeven. Volstaan wordt, aldus de Raad, met de constatering dat de kosten beperkt zullen kunnen zijn, indien het onderzoek naar de beschermingsgebieden zoveel mogelijk in samenhang met het onderzoek naar de stilte- en bodembeschermingsgebieden wordt uitgevoerd en dat de provincies op grond van artikel 66 van de Wet inzake de luchtverontreiniging een vergoeding ontvangen van de kosten, verbonden aan de adequate uitvoering van deze wet. Met name ten aanzien van de in artikel 58a geregelde inventarisatie van beschermingsgebieden vraagt de Raad zich af of de daaraan verbonden kosten op basis van artikel 66 van de wet geheel of gedeeltelijk aan de provincies worden vergoed.

In verband met het vorenstaande merkt de Raad op, dat in de ontwerp-Financiële-Verhoudingswet 1984 en het ontwerp tot wijziging van de Provinciewet en de gemeentewet, welke beide thans bij de Raad ter advisering aanhangig zijn gemaakt, een artikel is opgenomen waarin wordt bepaald dat bij beleidsvoorstellen van het Rijk die leiden tot wijziging van de behoefte aan financiële middelen voor de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten deze wijziging in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting dient te worden gemotiveerd en cijfermatig onderbouwd. Tevens dient te worden aangegeven, aldus de Raad, via welke bekostigings-

wijzen de financiële gevolgen voor de gemeenten kunnen worden opgevangen. De Raad acht het, hoewel genoemde ontwerpen nog niet tot wet zijn verheven, in de rede liggen de daarin voorgeschreven gedragslijn ook hier toe te passen.

Terzake moge het volgende worden opgemerkt. Zowel het advies van de Raad voor het binnenlands bestuur als het commentaar van het Interprovinciaal overleg voor milieubeheer schrijven slechts financiële gevolgen voor de provincies toe aan één onderdeel van het wetsontwerp, te weten de voorgestelde regeling voor beschermingsgebieden. Zulks ligt ook in de rede: uit de overige onderdelen van het ontwerp vloeien voor de provinciale of gemeente besturen geen nieuwe taken voort. Intussen is het onderhavige ontwerp aan een nadere overweging onderworpen in verband met het voornemen van de regering om tot deregulering te komen. Deze heroverweging heeft er onder meer toe geleid, dat de bepalingen inzake beschermingsgebieden zijn vervallen. Waar derhalve thans van financiële gevolgen van het wetsontwerp voor de provinciale of gemeentebesturen geen sprake meer is, is de noodzaak vervallen de door de Raad voorgestane gedragslijn te volgen. De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

3. De Raad acht het wenselijk, dat in de artikelsgewijze toelichting wordt gemotiveerd, waarom voor een gefaseerde inwerkingtreding is gekozen. Met deze opmerking van de Raad stem ik in; de memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

4. De Raad maakt in de bij het advies behorende bijlage een tweetal kanttekeningen van redactionele aard. In de eerste kanttekening stelt de Raad dat in artikel 20a, eerste lid, in de laatste volzin, het woord «eerst» ware te schrappen. Ik merk naar aanleiding daarvan op dat het woord «eerst» in dat artikellid, evenals in de vergelijkbare tekst van artikel 15 van de Wet inzake de luchtverontreiniging, is opgenomen om te benadrukken dat de termijn waarop regels die krachtens artikel 20a worden gesteld, van toepassing worden op bestaande inrichtingen, een andere en langere termijn is dan die waarop de regels van kracht worden voor nieuwe inrichtingen. Op grond van deze overweging is de tekst van de laatste volzin van artikel 20a, eerste lid, ongewijzigd gehandhaafd.

Naar aanleiding van de tweede redactionele opmerking van de Raad met betrekking tot de memorie van toelichting, bladzijde 5, zevende regel (oud), is de betreffende tekst aangepast.

5. Tussen de toezending van het ontwerp aan de Raad van State en het uitbrengen van dit nader rapport is een nieuw kabinet aangetreden. Zoals reeds is vermeld, ligt het in het voornemen van dit kabinet om tot deregulering te komen. In het licht daarvan is ook het onderhavige wetsontwerp aan een heroverweging onderworpen. Op grond daarvan is in de eerste plaats besloten de voorgestelde bepalingen inzake beschermingsgebieden uit het ontwerp te schrappen. Bij nader inzien worden deze bepalingen in relatie tot het beoogde doel te zwaar geacht. Het beoogde doel, een bijzondere bescherming van voor luchtverontreiniging op grond van hun functie gevoelige gebieden, kan in belangrijke mate reeds worden bereikt met de bestaande bevoegdheden van de provincies in het kader van de Wet inzake de luchtverontreiniging, alsmede met het in het voorgestelde artikel 2 voorziene instrumentarium. Voorts is in het voorgestelde artikel 20a een wijziging aangebracht. Deze strekt ertoe dat bij elke op grond van dat artikel vast te stellen algemene maatregel van bestuur tevens wordt aangegeven in hoeverre de provinciale besturen bij hun vergunningenbeleid van de gestelde regels mogen afwijken door hetzij strengere, hetzij minder strenge eisen te stellen. Deze regeling strekt er globaal genomen toe de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven te vergroten. Voor een nadere toelichting op deze regeling moge worden verwezen naar de – in verband hiermee mede gewijzigde – memorie van toelichting.

6. Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de wet de omschrijving van «Onze Minister» aan te passen aan de gewijzigde departementale indeling.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. Winsemius