

Vergaderjaar 1983–1984

17 965

Wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging

Nr. 4

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1982–1983.

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 30 november 1983

De vaste Commissie voor milieubeheer¹ heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** betreunden de late indiening van het onderhavige, reeds zo lang aangekondigde voorstel tot wijziging van de Wet inzake de luchtverontreiniging. De noodzaak van het stellen van kwaliteitsnormen is al zolang aanwezig dat deze wetswijziging eigenlijk te laat komt. Het SO₂-beleid heeft in feite al zijn beslag gekregen door de grens van 500 mln. kg per jaar, die zowel onder- als bovengrens werd en de ombouw van elektriciteitscentrales op kolen begeleidde. Een grens die overigens niet werd vastgesteld ten einde te komen tot een maximalisering van de milieukwaliteit. De ombouw op kolen werd vooral door economische en werkgelegenheidsargumenten bepaald. De wetswijziging komt echter misschien nog wel net op tijd om het stikstofoxydenbeleid, dat allang gevoerd had horen te worden, via nieuwe regels gestalte te geven.

De problemen van droge en natte depositie van de luchtverontreiniging, die worden samengevat als zure regen, kunnen, zo vervolgden deze leden, als de gewijzigde wet maximaal gehanteerd wordt, aangepakt worden volgens de criteria ontleend aan bescherming van flora, fauna en materialen. Overigens zal daarbij vooral naar voren komen hoe beperkt de mogelijkheden zijn die de wet geeft. Luchtverontreiniging die zure regen geeft heeft een internationaal karakter. De Nederlandse emissies worden met deze wet niet getoetst op effecten in het buitenland en omgekeerd kan de wet alleen een aanvullend kwaliteitsbeleid mogelijk maken dat rest bij een gegeven luchtverontreiniging die uit het buitenland afkomstig is.

De leden van de **C.D.A.-fractie** waren verheugd over de indiening van het voorliggende wetsvoorstel. Zij juichten met name toe dat nu ook de Wet inzake de luchtverontreiniging, naast de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de wettelijke mogelijkheid zal gaan bieden tot het stellen van kwaliteitsnormen. Op deze wijze zal het preventieve aspect in het milieubeleid beter tot zijn recht kunnen komen. Wel achtten deze leden op een aantal punten nadere informatie gewenst.

Allereerst vroegen zij zich af waarom de invoering van de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op grond van EG-richtlijn 80/779/EEG zo lang op zich heeft laten wachten, waar dit in feite reeds medio

¹ Samenstelling:

Leden: De Beer (VVD), voorzitter, De Boois (PvdA), ondervoorzitter, Konings (PvdA), Braams (VVD), Eversdijk (CDA), Lansink (CDA), Duinker (PvdA), Zijlstra (PvdA), Veldhoen (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van Noord (CDA), Blauw (VVD), Lankhorst (PPR), De Waart (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Willems (PSP), Oomen-Ruijten (CDA), Scharman (CDA), Tommel (D'66), Ernsting (CPN).
plv. leden: Van Heemskerck-Pillis-Duvekot (VVD), Moor (PvdA), Rienks (PvdA), Weisglas (VVD), Faber (CDA), Laning-Boersema (CDA), Nijland (CDA), Niessen (PvdA), Alders (PvdA), Salomons (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Borgman (CDA), Van Rey (VVD), Ubels-Veen (EVP), Toussaint (PvdA), Tripels (VVD), Van der Vlies (SGP), Beinema (CDA), Mik (D'66).

1982 haar beslag had moeten krijgen. Zij wilden tevens weten voor welke andere stoffen dan voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes voornemens bestaan kwaliteitsdoelstellingen op te stellen.

Deze leden betuigden hun instemming met het voornemen van de regering om normstelling ten aanzien van inrichtingen toe te passen voor de bestrijding van door het gebruik van steenkool veroorzaakte luchtverontreiniging. Wel willen zij weten of reeds voornemens bestaan om deze normstelling ook op andere gebieden toe te passen. Wanneer zouden dergelijke voornemens gerealiseerd kunnen zijn, zo voegden zij hier aan toe.

Deze leden leek het voorts gewenst een indicatie te ontvangen van de financiële en economische consequenties van het voorliggende wetsvoorstel. De opmerkingen hieromtrent in de memorie van toelichting achtten zij wel erg vaag.

De leden van de **V.V.D.-fractie** konden zich verenigen met het voorliggende wetsvoorstel voor zover het de doelstelling en grote lijnen daarvan betreft. Door de beoogde betere afstemming op andere milieuwetten wordt een betere samenhang bereikt en daarmee een bescheiden stap gezet in de richting van het doelmatiger maken van de bestaande milieuwetgeving, die door het ver doorgevoerde sectorale karakter daarvan niet bevredigend werkt, aldus deze leden.

Het wetsvoorstel had bij de leden van de **D'66-fractie** gevoelens van teleurstelling opgeroepen. Zij leefden in de verwachting dat thans, 13 jaar na de inwerkingtreding van de Wet inzake de luchtverontreiniging, een fundamentele herziening van deze wet aan de Tweede Kamer zou worden aangeboden, waarbij het instrumentarium zou worden aangepast aan de huidige inzichten in de problematiek van de luchtverontreiniging en van schadelijke invloed hiervan op het gehele ecosysteem. Zij meenden dat hiervan in het onderhavige wetsvoorstel slechts zeer ten dele sprake is. Enerzijds blijft het instrumentarium beperkt en anderzijds overheerst een antropocentrische benadering, waarvan deze leden de indruk hadden dat zij reeds in 1970 was verlaten. De voorgestelde wijzigingen beschouwden zij dan ook als onvoldoende om de in ernst en omvang toenemende problemen op het gebied van de luchtverontreiniging het hoofd te kunnen bieden.

Daarnaast merkten deze leden op dat het indienen van het wetsvoorstel op 16 juni 1983, nu reeds uiterlijk op 18 juli 1982 de wettelijke bepalingen tot invoering van de EG-richtlijn betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes van kracht hadden moeten worden, niet bepaald de indruk werkt van grote voortvarendheid.

De leden van de **S.G.P.-fractie** hadden met belangstelling en deels met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Wel vroegen zij waarom niet binnen de gestelde termijn van 24 maanden na de kennisgeving (dd. 18 juli 1980) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn ingevoerd om aan het gestelde in de EG-richtlijn te voldoen. Heeft dit overigens tot gevolg gehad dat de vanaf 1 april 1983 geldende grenswaarden van de EG-richtlijn zijn overschreden?

De leden van de **P.P.R.-fractie** hadden in grote trekken met instemming kennis genomen van dit wetsvoorstel. Ook ten opzichte van het voorontwerp zijn er in het definitieve ontwerp enige verbeteringen aangebracht, zo merkten zij op.

De leden van de **R.P.F.-fractie** hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waren er evenals de regering van overtuigd dat het thans wenselijk is de Wet inzake de luchtverontreiniging op enkele plaatsen aan te vullen en te wijzigen, zowel om deze wet meer in

de pas te laten lopen met andere milieuhygiënische wetten als vanwege de inmiddels van kracht geworden EG-richtlijn. In algemene zin stemden zij dan ook met het wetsvoorstel in.

De hier aan het woord zijnde leden plaatsten wel enkele kanttekeningen bij de betreffende EG-richtlijn. Voor wat betreft de grens- en richtwaarden voor zwevende deeltjes is deze gebaseerd op filterreflectiemeting en op een volstrekt verouderde omrekening van deze reflectie naar «zwevende stof»-niveau. Bij hen rees dan ook de vraag of de richtlijn wel afdoende zal werken. Zij wezen hierbij ook nog op het sterk gewijzigde gehalte aan zwartestof, voornamelijk roet, in «zwevend stof».

2. Doelstellingen voor de luchtkwaliteit

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** merkten op dat de kwaliteitsdoelstellingen door twee zeer verschillende criteria worden bepaald, nl. enerzijds het belang van de volksgezondheid en anderzijds het belang van de bescherming van planten, dieren en goederen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de kwaliteitsdoelstellingen «in principe» ook gericht zijn op de bescherming van planten, dieren en goederen. Dat zal, zo veronderstelden deze leden, wel betekenen dat de doelstellingen in de praktijk voornamelijk door Volksgezondheidsaspecten worden bepaald. De adviezen over grenswaarden zijn dan ook al gevraagd. Deze leden zouden een dergelijke beperking zeer betreuren. De kennis dat de schade aan het natuurlijk milieu grote economische gevolgen gaat hebben, is nu niet meer beperkt tot wetenschappelijke kringen. Daarmee politiek geen rekening houden getuigt van kortzichtigheid. Wat wordt er gedaan om met spoed, eventueel voorlopige, kwaliteitsnormen te ontwikkelen gebaseerd op het voorkomen van schade aan planten, dieren, bodemmilieu en goederen? Welke adviesinstantie is er voor normen op die terreinen?

Deze leden zeiden zo'n grote nadruk op een veelzijdige ontwikkeling van luchtkwaliteitsnormen te leggen omdat de zinsnede op blz. 7 van de memorie van toelichting, dat bij het stellen van kwaliteitsdoelstellingen de mogelijke economische en financiële gevolgen in overweging zullen worden genomen, doet vermoeden dat er vooral een derde – oneigenlijk – criterium gehanteerd zal worden voor de kwaliteitsdoelstellingen, dat de andere criteria zal overvleugelen, namelijk de economische situatie van vandaag. Tot nu toe is, zo stelden zij, het milieubeleid daardoor nog steeds te veel beheerst, met alle saneringsgevolgen van dien. Ecologische en milieuwetmatigheden zijn absoluut, dit in tegenstelling tot de economische. Het zou daarom aanbeveling verdienen om nu eens echt harde kwaliteitscriteria te gaan hanteren.

In de memorie van toelichting wordt als voorbeeld van een normatief beleidsuitgangspunt het standstill-beginsel genoemd. Deze leden achtten dit een ongelukkig voorbeeld. Het standstill-beginsel wordt immers door economische opportuniteiten beheerst en heeft niet gewerkt ten behoeve van het milieu. De terugdringing van de vervuiling vond plaats door de inzet van aardgas en door vermindering van de economische activiteit. De relatief schone gebieden zijn niet gericht gespaard voor nieuwe luchtvervuiling. Deze leden meenden hiermee duidelijk te maken dat de invoering van kwaliteitsdoelstellingen in de Wet inzake de luchtverontreiniging in principe een goede zaak is, maar dat in de praktijk alles nog kan misgaan als de uitgangspunten niet hard vanuit het milieubelang worden gehanteerd.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden gemengde gevoelens te hebben over het schrappen van de aanvankelijk voorgenomen bepalingen inzake beschermingsgebieden. Zij zeiden zich ervan bewust te zijn dat provincies te kleine eenheden vormen om beschermingsgebieden vast te stellen. De luchtverontreiniging overschrijdt immers niet alleen de provinciegrenzen maar ook de landsgrenzen. Het nemen van lokale maatregelen wordt dan wel erg moeilijk en is soms ook zeer pijnlijk, omdat een kleine vermindering van de luchtverontreiniging ten koste van veel offers kan

gaan. Het gekunsteld aandoende vangnet dat in de memorie van toelichting worden aangegeven om toch hetzelfde te doen bereiken, is alleen daarom al een niet erg waarschijnlijke keuze voor provinciale besturen. Het kwam deze leden dan ook als het meest wenselijk voor dat de regering met gebruikmaking van het voorgestelde artikel 2, derde lid, speciale beschermingsgebieden creëert. Deze gebieden kunnen om zeer verschillende redenen aangewezen worden, zoals bij voorbeeld een nog vrij redelijke natuurwetenschappelijke waarde, betekenis voor de bosbouw, of gevoeligheid van de bodem voor uitloging door zure regen. Aansluiting bij enkele p.k.b.'s verdient aanbeveling, omdat daarin vaak al de kwaliteitsdoelstellingen staan, terwijl een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 2 vooral de uitvoeringsaanwijzingen kan geven.

Dat provincies weinig mogelijkheden zien om zelfstandig een luchtkwaliteitsbeleid te voeren, zo vervolgden deze leden, blijkt uit de opmerkingen van het Interprovinciaal overleg (IPO) voor milieubeheer. Aan de uitvoering van de tweede volzin van artikel 2, eerste lid, zal dan ook alle aandacht besteed moeten worden. Met zwakke overlegsituaties als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder b, van het Vergunningenbesluit inrichtingen luchtverontreiniging, wordt geen krachtig beleid mogelijk. De rijksoverheid zal naar hun mening de coördinerende rol tussen provincies moeten vervullen. Daarmee zal de rijksoverheid zich ook bewuster worden van de noodzaak import van luchtvervuiling uit het buitenland effectiever te bestrijden dan tot nu toe gebeurde. Wat zijn er tot nu toe bij voorbeeld aan wederzijdse voorstellen gedaan om tot vermindering van de grensoverschrijdende luchtverontreiniging te komen in de bilaterale contacten met West-Duitsland en met België?

De leden van de **C.D.A.-fractie** merkten op dat het in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde artikel 2 de mogelijkheid biedt tot het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging. Hieruit concludeerden zij dat andere belangen hoogstens een secundaire rol kunnen spelen bij het opstellen van kwaliteitsdoelstellingen, hetgeen een juiste benadering is. Tegen deze achtergrond vroegen zij zich af of niet een spanning zal ontstaan als gevolg van het meewegen van economische en financiële aspecten. Dit laatste is volgens deze leden begrijpelijk, gezien de economische recessie. Het betekent echter wel dat kwaliteitsdoelstellingen in feite een compromis zullen zijn tussen milieubelangen en economische belangen. Deze leden wilden daarom benadrukken dat het in artikel 2 gegeven primaat voor het milieubelang hierdoor niet wezenlijk mag worden aangetast. In dit kader wezen zij nog op de in de memorie van toelichting geuite wens om ook planten, dieren en goederen te beschermen middels de kwaliteitsdoelstellingen. De bescherming van flora en fauna vereist in vele gevallen scherpere normen dan die van de mens in verband met de grotere gevoeligheid voor luchtverontreiniging. Bovendien vervullen flora en fauna een indicatorfunctie ten opzichte van de mens: indien onverhoopt schade door luchtverontreiniging optreedt bij flora en fauna, moet er nog voldoende ruimte en tijd zijn voor het nemen van maatregelen alvorens schade optreedt bij de mens zelf. Deze leden wilden gaarne weten hoe de regering in dit spanningsveld van belangen tot een verantwoorde vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen zal trachten te komen, waarbij weliswaar rekening wordt gehouden met de economische mogelijkheden, maar waarbij het milieubelang, met name op langere termijn, voorop staat.

De hier aan het woord zijnde leden wensten tevens meer duidelijkheid over de toepassing van het standstill-beginsel in het kader van dit wetsvoorstel. Dit beginsel leidt tot de opvatting dat opvulling tot de norm ongewenst is, aldus de memorie van toelichting. Genoemde leden vreesden echter dat opvulling van de norm toch tot praktijk zal worden. Weliswaar wordt in de memorie van toelichting de mogelijkheid geopperd dat het vergunningverlenend gezag dit kan voorkomen door bij voorbeeld reeds

verleende vergunningen aan te scherpen, doch zij betwijfelden of deze optie uitvoerbaar is. De bestaande bedrijven zullen immers bepaald niet van harte aan een dergelijke operatie meewerken. Bestaat er niet een reëel risico dat integendeel de bestaande bedrijven de deur voor nieuw te vestigen bedrijven dicht zullen houden? Is het vergunningverlenend gezag in zo'n situatie niet geneigd om opvulling van de norm maar toe te staan, liever dan de vestiging van een nieuw bedrijf af te wijzen?

Deze leden vroegen zich vervolgens af op welk soort algemene maatregelen van bestuur wordt gedoeld in de passage aan het eind van de tweede alinea van blz. 8 van de memorie van toelichting, waar onder meer gewag wordt gemaakt van de taken van gemeenten in het kader van de Hinderwet.

Genoemde leden wilden voorts weten welke eigen beleidsruimte de provincies overblijft indien zij bij voorbeeld toch een luchtkwaliteitsplan opstellen. Zullen zij volledig de vastgestelde normen moeten volgen of zal hen de mogelijkheid worden geboden binnen een vooraf aangegeven «bandbreedte» te opereren, afhankelijk van regionale situaties?

De leden van de C.D.A.-fractie informeerden ook naar de mogelijkheid om een basisbeschermingsniveau ten aanzien van de luchtkwaliteit te formuleren, naar analogie van het beleid ten aanzien van de waterverontreiniging, en dit basisniveau wettelijk vast te leggen.

In de memorie van toelichting (blz. 8, voorlaatste alinea) wordt opgemerkt dat een luchtkwaliteitsdoelstelling bij voorbeeld als inhoud kan hebben dat overschrijding van een bepaalde waarde zoveel mogelijk moet worden beperkt. Deze leden vroegen zich af of dit in overeenstemming is met de definiëring van het begrip kwaliteitsdoelstelling in de Nota milieuhygiënische normen 1976 (14 318). Naar hun mening dienen luchtkwaliteitsdoelstellingen het karakter te hebben van niet te overschrijden grenswaarden. Daarvan kunnen percentielwaarden worden afgeleid welke in bepaalde gevallen mogen worden overschreden zonder dat de handhaving van de eigenlijke grenswaarde in gevaar komt. Bovendien kunnen voor de langere termijn streefwaarden worden gehanteerd. Maar de kwaliteitsdoelstellingen zelf zouden naar hun oordeel zoveel mogelijk een zelfde karakter moeten hebben.

Ten aanzien van de handhaving van eenmaal vastgestelde normen wordt in de memorie van toelichting gesproken van een gedeelde verantwoordelijkheid. Overleg tussen verschillende overheden, zowel horizontaal als verticaal, is noodzakelijk. Gezien de complexiteit van de luchtverontreinigingsproblematiek vroegen genoemde leden zich af wanneer welk overheidsorgaan het initiatief moet nemen tot dit overleg en op welke wijze voorkomen kan worden dat bepaalde overheidsorganen daaraan niet of niet op constructieve wijze zouden willen deelnemen. Hoe schat de regering bij voorbeeld de bereidheid in van provinciale overheden om ten behoeve van een andere provincie het bedrijfsleven in de eigen provincie extra beperkingen op te leggen?

Hoe is de sfeer in het bilaterale overleg met België en West-Duitsland, vroegen de leden van de C.D.A.-fractie vervolgens. Zou het mogelijk zijn om een gezamenlijk program van actie op te stellen? Kan voorts meer inzicht worden gegeven in de mogelijkheden en onmogelijkheden van het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen voor bepaalde stoffen, zo vroegen deze leden. Het is begrijpelijk dat niet voor iedere stof een doelstelling kan worden vastgesteld, maar welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of de mogelijkheid al dan niet aanwezig is?

De hier aan het woord zijnde leden vroegen tevens of reeds nadere afspraken zijn gemaakt over de taakafbakening tussen de Centrale raad voor de milieuhygiëne en de Gezondheidsraad. In welke richting zal deze taakafbakening gaan? Ook wilden zij hun bezorgdheid uitspreken over de toekomstige rol van de Gezondheidsraad. Zal deze niet te zeer afkalven nu geen verplichting meer bestaat om deze raad advies te vragen? Genoemde leden constateerden bovendien een tegenstelling met de opmerking op blz. 11 van het Plan Integratie Milieubeleid (18010) dat «de advisering door de Gezondheidsraad bij de milieuhygiënische normstelling wordt voortgezet».

De volgende opmerkingen van deze leden hadden betrekking op de relatie van de luchtkwaliteitsdoelstellingen met andere soorten normen. Bedrijven krijgen in vergunningen emissie-eisen opgelegd, nu nog vaak «per pijp». In de toekomst zullen de emissienormen niet langer zelfstandig kunnen worden vastgesteld, zo meenden zij, maar deze zullen moeten worden berekend vanuit de kwaliteitsdoelstellingen, via de acceptabele immissies in het milieu. Voor een goede afstemming van de emissienormen op de kwaliteitsdoelstellingen leek het hun juister om uit te gaan van emissienormen per bedrijf, waarbij het aan de bedrijven zelf wordt overgelaten hoe zij technisch aan deze normen willen voldoen. Is de regering het eens met deze visie en zo ja, hoe denkt zij de realisering hiervan te bevorderen?

Ten slotte vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of de regering een overzicht wil verschaffen, eventueel in een aparte notitie, van alle nu geldende kwaliteitsdoelstellingen, grenswaarden, streefwaarden e.d.

De leden van de **V.V.D.-fractie** zeiden de invoering van kwaliteitsdoelstellingen, in overeenstemming met de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen, toe te juichen. Zij tekenden echter wel bij aan dat hun inziens overwogen zou moeten worden in artikel 2, eerste lid regels te stellen met betrekking tot het tussen de betrokken overheidsorganen te voeren overleg, in plaats van middels het woord «kunnen» hier een vrijblijvende formulering te kiezen.

De hier aan het woord zijnde leden meenden voorts dat bij afwijking van EG-grenswaarden, een afwijking waartoe zij de mogelijkheid open wensten te houden, een motivering dient te worden gegeven die mede gebaseerd is op nader overleg met de daarvoor in aanmerking komende adviesorganen en met direct betrokkenen. Daarbij dienen ook de mogelijke financiële en economische gevolgen te worden meegewogen.

Ten aanzien van het derde lid van artikel 2 vroegen deze leden zich af of bij een kwaliteitsdoelstelling voor een beperkt gebied nog andere betrokkenen dan overheidsorganen zouden moeten worden geraadpleegd. Een verscherpte kwaliteitsdoelstelling ten behoeve van een specifiek belang kan financiële gevolgen voor een beperkt aantal betrokkenen met zich meebrengen. Kunnen zulke betrokkenen hun belangen toelichten c.q. verdedigen en zal er een overleg met hen plaats vinden? Als, zo meenden deze leden, ten behoeve van een deelbelang scherpere kwaliteitseisen worden overwogen, zal met de gevolgen voor anderen rekening moeten worden gehouden en zullen financiële gevolgen gedragen moeten worden door degenen die de scherpere eisen bepleiten.

De leden van de **D'66-fractie** waren van mening dat het scheppen van de mogelijkheden tot het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen, zoals deze ontstaat door het nieuw in te voegen artikel 2, positief moet worden beoordeeld. Zij zetten echter grote vraagtekens bij de uitwerking daarvan.

In het derde lid van artikel 2 is aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een aangegeven kwaliteitsdoelstelling slechts geldt in een bij de maatregel aangegeven categorie van gebieden. In het aan de Raad van State aangeboden wetsontwerp werd dit uitgewerkt door de mogelijkheid te creëren tot het aanwijzen van beschermingsgebieden (artikel 58 a–d). Als gevolg van de dereguleringsoperatie is deze mogelijkheid geschrapt. Er van uitgaande dat de regering, zoals zij herhaaldelijk heeft verklaard, van mening is dat de dereguleringsoperatie gunstig is voor het bedrijfsleven en het milieu, zouden deze leden graag worden ingelicht op welke wijze het schrappen van de beschermingsgebieden het milieu en het bedrijfsleven dient. Zij waren eerder van mening dat het schrappen van de betreffende bepalingen voor het bedrijfsleven van geen belang en voor het milieu schadelijk is. Zij waren van oordeel dat de aanwijzing van beschermingsgebieden van groot belang is, waarbij zij dachten aan een koppeling met de Nota landelijke gebieden en de desbe-

treffende «groene» structuurschema's, waarin de grote natuurgebieden en grote landschappelijke eenheden zijn aangegeven dan wel met de Natuurbeschermingswet. Zij wilden graag de mening van de regering vernemen over de door de Stichting Natuur en Milieu gedane suggestie deze beschermingsgebieden door het Rijk te doen vaststellen.

Onduidelijk was voor deze leden op welke wijze de kwaliteitsdoelstellingen zullen worden geformuleerd. Zij waren hierover bepaald ongerust. Niet alleen berustte deze ongerustheid op de tekst van het vierde lid van artikel 2 – welke het min of meer kritiekloos volgen van internationaal geformuleerde minimumlonen suggereert – maar minstens evenzeer op hetgeen hierover is gesteld op blz. 7 van de memorie van toelichting: «Bij het stellen van kwaliteitsdoelstellingen zullen deze mogelijke economische en financiële gevolgen in overweging worden genomen.» Deze benadering sprak de hier aan het woord zijnde leden zeker niet aan. Naar hun mening behoren bij het stellen van eisen aan de luchtkwaliteit ecologisch verantwoorde criteria te worden gehanteerd. Een afwijking hiervan kan slechts tijdelijk worden toegestaan in gevallen waarin is vastgesteld dat de economische en/of financiële gevolgen van een ecologisch verantwoorde normstelling niet draaglijk zijn. Deze leden waren bang dat dat de regering deze mening in het geheel niet onderschrijft en bij de normstelling in beginsel slechts rekening wil houden met de directe invloed op de menselijke gezondheid. De memorie van toelichting spreekt op blz. 11 over de vast te leggen kwaliteitsdoelstellingen welke «in principe» ook gericht zijn op bescherming van planten, dieren en goederen. Zij zouden gaarne worden geïnformeerd of dit principe ook in de praktijk zal worden omgezet, dan wel dat het eerder zo zal zijn dat een – fraai doch vrijblijvend – principe zal blijven.

Deze leden stelden het verder op prijs informatie te ontvangen over het op blz. 12 van de memorie van toelichting gestelde, dat bij de vergunningverlening ook thans reeds rekening wordt gehouden met de kwetsbaarheid van bepaalde gebieden voor luchtverontreiniging. Op welke wijze vindt bij voorbeeld de in het SO₂-beleidskaderplan opgenomen kwaliteitsdoelstelling voor de bescherming van natuurgebieden een vertaling in het vergunningenbeleid? Hoe oordeelt de regering over de resultaten hiervan?

Ook de inschakeling van de Gezondheidsraad bij de advisering over de kwaliteitseisen werkt niet geruststellend, zo vervolgden deze leden. Bij de door de gezondheidsraad uitgebrachte adviezen staat de directe invloed op de gezondheid van de mens centraal, terwijl intussen overduidelijk is aangetoond dat in veel gevallen andere organismen dan de mens aanzienlijk gevoeliger zijn. Over de invloed die schade aan deze gevoeliger organismen indirect toe kan brengen aan de gezondheid van de mens is naar de opvatting van deze leden onvoldoende bekend. Dit versterkt nog de afwijzing van een antropocentrische benadering.

De leden van de **S.G.P.-fractie** hadden in de memorie van toelichting gelezen dat bij het stellen van kwaliteitsdoelstellingen de mogelijke economische en financiële gevolgen in overweging worden genomen. Zij vroegen zich af of het geen aanbeveling verdient deze meeweging van financiële en economische gevolgen in de wet vast te leggen en dit niet te beperken tot bepaalde industriële activiteiten op bepaalde plaatsen. Wordt dan niet beter gewaarborgd dat de genoemde afwegingen bij het vaststellen van de grenswaarden ook steeds worden uitgevoerd?

Een ander punt dat door deze leden naar voren werd gebracht betreft de handhaving van de grenswaarde. Een grenswaarde is een tot overheidsorganen gericht gebod. Het was deze leden niet geheel duidelijk hoe er gehandeld wordt als de grenswaarde wordt overschreden. Wie bepaalt of handhaving van een bepaalde norm niet te verwezenlijken is? Wordt in een dergelijk geval de grenswaarde bijgesteld? Is het overigens bij de voorbereiding van de vaststelling van een grenswaarde niet te voorzien in hoeverre de norm haalbaar is? Hoe wordt overigens gehandeld als er, ook na overleg, verschil van mening blijft bestaan tussen de verschillende overheden over de mogelijkheid van verwezenlijking van de grenswaarde?

De leden van de **P.P.R.-fractie** vreesden dat het schrappen van de aanvankelijk voorgenomen bepalingen inzake beschermingsgebieden betekent dat in de praktijk eerder een minimalistisch beleid gevoerd gaat worden, met algemene kwaliteitsdoelstellingen voor het gehele land, dan een gedifferentieerd beleid, al naar gelang de kwetsbaarheid voor luchtverontreiniging van bepaalde gebieden. De formulering van artikel 2, derde lid «...kan worden bepaald dat een daarbij aangegeven kwaliteitsdoelstelling slechts geldt in gebieden.....», versterkte deze indruk. Daartegenover staat dat in de artikelsgewijze toelichting, (onderdeel B) wordt aangegeven dat het door hen gewenste gedifferentieerde beleid, wel degelijk op grond van artikel 2, lid 3, gevoerd kan worden. Deze leden onderschreven dit, maar vroegen zich wel af wat dan de winst in het kader van de deregulering is. Toepassing van artikel 2, derde lid, vergt immers de nodige regelgeving. Is het daarom niet verstandiger om een lijst van gebieden op te stellen die bijzondere bescherming verdienen en daarvoor een eenduidige regeling te ontwerpen, dan dit steeds weer opnieuw van geval tot geval te moeten doen?

De leden van de **R.P.F.-fractie** vroegen of de in de memorie van toelichting (blz. 10, midden) genoemde modellen inzake de relatie tussen emissie en immisie wel voldoende rekening houden met de veelvormige omstandigheden van de verspreiding. Zij wezen in dit verband op bijzondere situaties, zoals episodes met zuid- en oostelijke circulatie, land/zee circulaties en chemische omzettingen in de atmosfeer.

3. Normstelling met betrekking tot inrichtingen

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** merkten op dat het emissiebeleid het belangrijkste instrument is om de kwaliteitsdoelstellingen te kunnen halen. Het stellen van regels ter zake van de uitworp door de centrale overheid heeft voordelen, en zal zeker het werk van de provinciale bestuurders vergemakkelijken. Het gevaar bestaat echter dat de regels zullen worden opgesteld afgaande op haalbaarheid voor alle inrichtingen. Dat houdt dan in dat geen gebruik wordt gemaakt van de beste technische mogelijkheden waarmee innovatieve ontwikkelingen in de kiem dreigen te worden gesmoord. De memorie van toelichting stelt op dat punt bepaald niet gerust, als gesproken wordt (blz. 13, derde alinea) over «slechts een bovengrens voor emissies» en «welke voorzieningen of procédés tenminste moeten worden aangebracht». Een dergelijke opstelling is niet bevorderlijk voor het drastisch terugbrengen van bij voorbeeld SO₂- en NO_x-verontreiniging, iets wat weldra een onontkoombare noodzaak zal blijken te zijn.

De aangekondigde fasering van verschillende soorten normen volgens een op te stellen plan kwam deze leden gewenst voor. Zowel bedrijven als particulieren dienen er zich van bewust te zijn dat beheersing van de luchtkwaliteit voorlopig alleen maar zal betekenen dat steeds straffere normen zullen worden opgesteld om aan de verschillende criteria, waaraan de luchtkwaliteit getoetst dient te worden, te kunnen voldoen. Wordt een dergelijk plan een onderdeel van het IMP-lucht?

De leden van de **C.D.A.-fractie** vroegen wanneer produkt- en procédé-normen zullen worden opgelegd. Zullen deze, meer gedetailleerde, normen vaak worden toegepast of alleen indien niet met eenvoudiger emissienormen in de vorm van doelvoorschriften kan worden volstaan? Zij verwezen hierbij naar hun eerder gemaakte opmerkingen over de onwenselijkheid van gedetailleerde emissie-eisen «per pijp».

Deze leden wilden voorts graag weten hoe bij de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 20a rekening wordt gehouden met het primaat van de kwaliteitsdoelstellingen. Hoe worden met andere woorden de verschillende soorten algemene maatregelen van bestuur op elkaar afgestemd?

De leden van de **V.V.D.-fractie** vroegen zich af of en in hoeverre het bedrijfsleven betrokken zal worden bij het vooroverleg ter voorbereiding van de op grond van het voorgestelde artikel 20a af te kondigen algemene maatregelen van bestuur. Zij bepleitten ter zake een zo praktisch mogelijke benadering opdat de uitvoering doelmatig kan verlopen. Daarbij zouden zij de mogelijkheid willen openhouden dat gedeputeerde staten van de genoemde regels kunnen afwijken, maar zij wilden tevens bevorderen dat daar zelden of althans alleen in bijzondere omstandigheden gebruik van wordt gemaakt. Uitzonderingssituaties kunnen nu eenmaal repercussies elders hebben, waarvoor dan weer de hulp, ook financieel, van de hogere overheid wordt ingeroepen.

De leden van de **D'66-fractie** betuigden hun steun aan de strekking van het artikel waarin de mogelijkheid wordt geschapen ten aanzien van bepaalde categorieën inrichtingen procédé- en uitworpnormen vast te stellen. De wijze waarop dit artikel dient te worden gehanteerd riep bij hen echter vragen op. In de eerste plaats vroegen zij op welke manier de stand der techniek regelmatig zijn weerslag vindt in wijziging van de betreffende norm. Zij suggereerden dat een jaarlijkse beoordeling van de stand van zaken op dit punt zou kunnen worden opgenomen in het IMP-lucht. In de tweede plaats vroegen deze leden zich af waarom niet de mogelijkheid is geschapen verschillende normen te stellen voor nieuwe en bestaande installaties. De thans voorgestelde regeling, waarbij slechts een termijn kan worden gesteld waarop een norm ook voor bestaande installaties van kracht wordt, zal in de praktijk eerder remmend werken op de normstelling van nieuwe installaties, zo vreesden zij. Er zullen zich ongetwijfeld zelfs gevallen voordoen waarin bestaande installaties nimmer aan de te stellen norm zullen kunnen voldoen. Dit moet dan leiden tot het stellen van een termijn welke strekt tot na het buiten gebruik stellen van de betreffende installatie(s). Deze leden waren van mening dat dit een minder gewenste gang van zaken is. Deze conclusie mag echter niet leiden tot een keuze waarbij ook wordt afgezien van het stellen van normen voor nieuwe installaties.

Overwegende bezwaren hadden deze leden tegen het invoeren van de mogelijkheid tot het beperken van de vrijheid van de vergunningverlenende instanties. Ook hier zouden zij gaarne uiteengezet zien op welke wijze de voorgenomen beperking van de bevoegdheden van de provinciale besturen niet slechts de belangen van het bedrijfsleven, maar ook die van het milieu dient. Zij stelden het verder op prijs te worden ingelicht over de vraag in welke gevallen in het verleden de vergunningverlening door de provincies aanleiding heeft gegeven tot zorg over de rechtszekerheid van de vergunningaanvrager. De zorg van de regering met betrekking tot deze rechtszekerheid zal immers stoelen op de in de afgelopen jaren gegroeide praktijk van de vergunningverlening, zo veronderstelden zij. Wil de regering daarnaast aangeven op welke wijze zij in de genoemde gevallen het haar ten dienste staande instrumentarium (advies, recht van beroep) heeft gebruikt, en op welke onderdelen dit instrumentarium onvoldoende is gebleken de op rijksniveau geformuleerde doelstellingen van het rijksbeleid te kunnen realiseren?

De leden van de **S.G.P.-fractie** stelden de vraag of het niet wenselijk is het gebruik van de mogelijkheid van vergunningverleners in individuele gevallen strengere eisen te stellen aan criteria te binden, bij voorbeeld het al dan niet overschrijden van de grenswaarde. Moet immers niet zoveel mogelijk worden voorkomen dat aan een inrichting veel strengere eisen worden gesteld dan aan een vergelijkbare inrichting in een andere regio?

Tevens vroegen deze leden of en in hoeverre bij de normstelling met betrekking tot inrichtingen wordt gerefereerd aan de stand van de techniek.

De leden van de **P.P.R.-fractie** merkten op dat ook bij dit wetsontwerp de discussie speelt over «the best practicable means» of «the best technical

means». Zij maakten in dit verband onderscheid tussen bestaande en nieuwe installaties. Bij de tweede categorie van installaties hechten zij waarde aan normstelling die in ieder geval uitgaat van het criterium van de beste uitvoerbare technieken. Bij bestaande installaties kan het hanteren van dit criterium onuitvoerbaar blijken te zijn. Dit houdt volgens hen in dat in de te stellen regels onderscheid gemaakt zou moeten worden naar de mogelijkheden waarin uitgegaan kan worden van het criterium beste uitvoerbare technieken. Graag vernamen zij de reactie van het kabinet hierop.

4. Wijziging van de strafbepaling

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** betreurden het dat maar een beperkt aantal daarvoor in aanmerking komende artikelen onder de werking van de Wet op de economische delicten wordt gebracht. De memorie van toelichting faalt huns inziens in de weerlegging van de argumenten van de Centrale raad voor de milieuhygiëne om dat wel te doen. Met het simpelweg melden dat iets niet gedaan is, namen deze leden dan ook geen genoegen. Wil de regering beargumenteren waarom zij niet voorstelt de artikelen 28a, 31, 43 en 48 van de Wet inzake de luchtverontreiniging onder de werking van de Wet op de economische delicten te brengen? Waarom is het, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, niet de bedoeling om te komen tot een algehele herziening van het strafstelsel van de Wet inzake de luchtverontreiniging of tot harmonisatie daarvan met andere milieuwetten? De wenselijkheid daarvan stond voor deze leden al geruime tijd vast.

De leden van de **V.V.D.-fractie** merkten op dat ook het veroorzaken van nadeel voor dieren, natuur en zelfs gebouwen of andere goederen een gedraging kan zijn, die als een misdrijf zou moeten worden aangemerkt.

5. Artikelen

Artikel I

Onderdeel B

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** vroegen waarom voor de bepaling van kwaliteitsdoelstellingen ter voldoening van in internationaal verband vastgestelde verplichtingen niet de procedure van de algemene maatregel van bestuur behoeft te worden gekozen (artikel 2, vierde lid). Zij gaven daar de voorkeur aan omdat uitvoering van internationale kwaliteitsdoelstellingen op verschillende manieren kan worden gedaan.

Bij de leden van de **V.V.D.-fractie** rees de vraag of de in artikel 2, vierde lid voorgestelde mogelijkheid voor de bepaling van kwaliteitsdoelstellingen (i.c. bij ministerieel besluit) een zelfde mate van zorgvuldigheid en rechtszekerheid garandeert als de in artikel 2, eerste lid aangegeven procedure. Wordt hier bedoeld het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen die overeenkomen met in internationale overeenkomsten of besluiten vastgestelde waarden?

De leden van de **D'66-fractie** hadden overwegende bezwaren tegen de in artikel 2, vierde lid gegeven mogelijkheid dat bij uitvoering van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkerenrechtelijke organisaties kwaliteitsdoelstellingen niet bij algemene maatregel van bestuur, maar middels een ministeriële aanwijzing worden aangegeven. Zij waren van mening dat ook in dit geval sprake is van een belangrijke beleidskeuze, niet minder belangrijk dan in gevallen waarbij op nationaal niveau het initiatief wordt genomen tot het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen. Zij wezen er daarbij nog op dat er veelal sprake zal zijn van de uitvoering van EG-richtlijnen, waarbij de mogelijkheid bestaat dat de lid-staten strengere normen stellen aan de minimumnorm krachtens de EG-richtlijn.

Ook de leden van de **S.G.P.-fractie** hadden wel wat moeite met het voorgestelde artikel 2, vierde lid. Huns inziens dient het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen ter uitvoering van bij voorbeeld een EG-richtlijn even zorgvuldig te geschieden als het aangeven van kwaliteitsdoelstellingen op grond van eigen beleid. Zij merkten daarbij nog op dat een EG-richtlijn veelal toestaat dat ervan mag worden afgeweken. Voorstellen van andere volkenrechtelijke organisaties zijn over het algemeen niet bindend.

Ten slotte zeiden ook de leden van de **P.P.R.-fractie** bezwaar te hebben tegen het voorgestelde artikel 2, vierde lid. Graag zouden zij zien dat de hoogte van de grenswaarde in alle gevallen bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, opdat alle belanghebbenden in gelegenheid zijn hun oordeel over de ontwerp-algemene maatregel van bestuur te geven.

Onderdeel C

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** gingen er van uit dat in de tweede volzin van het voorgestelde artikel 20a, eerste lid niet bedoeld wordt dat gedeputeerde staten aan banden gelegd kunnen worden met betrekking tot het stellen van strengere eisen. Het gaat er niet alleen om «de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven te vergroten» (nader rapport aan de Koningin onder 5) maar om de gezondheid van mens en milieu te beschermen door middel van een maximale inspanning ter beteugeling van de luchtverontreiniging.

Onderdelen I en J

De leden van de **P.v.d.A.-fractie** wierpen de vraag op waarom de in de artikelen 91 en 92 genoemde geldboetes niet worden aangepast aan de inflatie. Is hoe dan ook de hoogte van de maximale geldboete wel in overeenstemming met de schade die de samenleving kan lijden en met het financiële gewin dat door de overtreding mogelijk werd verkregen?

De voorzitter van de commissie,
De Beer

De griffier van de commissie,
Elkerbout