

Vergaderjaar 2008–2009

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2008

Meermalen hebben de vaste commissie voor VROM en ik van gedachten gewisseld over de inhoud van het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)» dat een uitwerking vormt van het amendement Van der Ham/Duyvendak (Kamerstukken II, 30 489, nr. 33). Daarbij heb ik ook toegezegd uw Kamer te zullen informeren over de advisering door de Raad van State over dit ontwerpbesluit alvorens het besluit definitief te zullen vaststellen.

Onlangs heb ik het advies van de Raad van State mogen ontvangen. Zoals bekend staat de Wet op de Raad van State (artikel 25a, tweede lid) eraan in de weg dat ik u het advies integraal doe toekomen; het advies wordt immers pas openbaar gemaakt bij de afkondiging van het besluit. Wel wil ik u met deze brief informeren over de strekking van het advies en mijn voorgenomen acties naar aanleiding daarvan.

Gehanteerde grenswaarden

Met het besluit «gevoelige bestemmingen» wordt beoogd bescherming te bieden aan groepen personen die extra kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging, namelijk kinderen, ouderen en zieken. Hiertoe wordt, zoals u bekend, in het ontwerpbesluit voorgesteld bij besluitvorming over gevoelige bestemmingen binnen zones van 300 meter langs rijkswegen en 50 meter langs provinciale wegen een relatie te leggen met de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide. Is op de locatie binnen zo'n zone waar een gevoelige bestemming geheel of gedeeltelijk wordt gepland sprake van een overschrijding of dreigende overschrijding van één of beide grenswaarden, dan mag een besluit tot realisering van die bestemming alleen genomen worden als dat niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Op deze manier wordt bereikt dat geen nieuwe groepen kwetsbare personen duurzaam gaan verblijven op plaatsen waar de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden.

Waar in het ontwerpbesluit de relatie wordt gelegd met de grenswaarden voor zwevende deeltjes en stikstofdioxide, krijgt deze vorm via een verwijzing naar de grenswaarden in bijlage 2 van de Wet milieubeheer. De Raad van State (hierna: de Raad) wijst in dit verband op de samenhang met de nieuwe Europese richtlijn luchtkwaliteit¹ en het zeer onlangs ingediende wetsvoorstel tot implementatie van die richtlijn². Op grond van deze nieuwe richtlijn heeft Nederland de Europese Commissie verzocht gebruik te mogen maken van de mogelijkheid tot derogatie (uitstel) inzake de grenswaarden voor beide genoemde stoffen.

Derogatie leidt ertoe dat tijdelijk – namelijk tot het einde van de derogatietermijn – sprake zal zijn van een verhoging van de relevante grenswaarden. De Raad heeft de vraag opgeworpen hoe het doel van het besluit, namelijk voorkomen dat meer personen uit kwetsbare groepen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging, zich verhoudt tot de verhoging van de grenswaarden. Een tijdelijke verhoging van de grenswaarden leidt er immers toe dat minder snel sprake zal zijn van een (dreigende) overschrijding van die grenswaarden, waardoor het besluit niet aan een aanzienlijke toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen in de weg zou staan. De Raad beveelt aan de nota van toelichting op dit punt aan te vullen.

Zoals ik steeds heb gecommuniceerd is het mijn bedoeling om met het besluit «gevoelige bestemmingen» aan te haken bij de huidige grenswaarden voor zwevende deeltjes en stikstofdioxide. Een afname van het toepassingsbereik van het besluit vanwege een tijdelijke verhoging van die grenswaarden als gevolg van derogatie zou dan ook een onbedoeld en hoogst ongewenst neveneffect zijn. De Raad heeft aanbevolen om in de nota van toelichting te verduidelijken dat dit niet de bedoeling is. Ik vind het echter beter om dit zo mogelijk in het besluit zelf te regelen en niet alleen in de nota van toelichting. Daarom zal ik bezien op welke wijze dit mogelijk is, bijvoorbeeld door in het desbetreffende artikel te verwijzen naar de normaliter geldende grenswaarden zoals opgenomen in bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

Handhaving en eenmalige uitbreiding

Voor bestaande gevoelige bestemmingen is een regeling opgenomen die weliswaar enige uitbreiding daarvan toestaat, maar uitbreiding wel aan banden legt. Toegestaan wordt een zodanige uitbreiding van een bestaande gevoelige functie dat sprake is van een toename van ten hoogste tien procent van het aantal op de desbetreffende locatie verblijvende personen.

Allereerst gaat de Raad er hierbij vanuit dat is beoogd een toename van ten hoogste tien procent van het *rechtens toegestane* aantal op de desbetreffende locatie verblijvende personen toe te staan, omdat het feitelijke aantal ter plaatse verblijvende personen in de tijd zal variëren. In verband met de handhaving beveelt de Raad aan het desbetreffende artikellid in deze zin te verduidelijken.

Voorts wijst de Raad er op dat de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt dat «bedoeld is een eenmalige uitbreiding van maximaal 10% toe te staan». Dit eenmalige karakter is echter niet expliciet in het desbetreffende artikellid van het ontwerpbesluit tot uitdrukking gebracht vanwege het feit dat de regeling – vanwege de samenhang met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) – een tijdelijke functie zal vervullen. Immers, een eventuele blootstelling aan een verhoogde concentratie zwevende deeltjes of stikstofdioxide wordt op afzienbare termijn door het NSL opgelost zodat overal aan de grenswaarden wordt voldaan en het besluit «gevoelige bestemmingen» niet langer noodzakelijk is.

¹ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, PbEU 2008, L 152/1.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 589, nrs. 1–4.

De Raad heeft opgemerkt dat deze doelstelling van het NSL niet afdoet aan de noodzaak in het besluit te regelen – en niet alleen in de nota van toelichting op te nemen – dat de uitbreidingsmogelijkheid met 10% slechts eenmalig kan worden toegepast. Als dat niet gebeurt, bestaat de mogelijkheid dat binnen relatief korte tijd meerdere verzoeken om uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming worden gedaan, die allen zouden moeten worden gehonoreerd terwijl nog niet aan de grenswaarden is voldaan. De Raad beveelt aan het desbetreffende artikellid in deze zin aan te passen.

Het moge voor zich spreken dat ik deze beide aanbevelingen van de Raad zal opvolgen.

Delegatiegrondslag

In het ontwerpbesluit is bepaald dat bij ministeriële regeling, indien noodzakelijk voor een goede uitvoering van dit besluit, nadere regels kunnen worden gegeven. De Raad wijst er op dat elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in een regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk dient te worden begrensd, waarbij kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt¹. De Raad is van oordeel dat de in het ontwerpbesluit opgenomen delegatiemogelijkheid te weinig concreet en nauwkeurig is begrensd, en dat ook de nota van toelichting onvoldoende houvast biedt voor de begrenzing. De Raad adviseert daarom het ontwerpbesluit op dit punt zodanig aan te passen dat duidelijk wordt welke concrete regels bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

De delegatiemogelijkheid in het ontwerpbesluit kent inderdaad een algemene formulering: «Bij ministeriële regeling kunnen, indien noodzakelijk voor een goede uitvoering van dit besluit, nadere regels worden gegeven». Een delegatiemogelijkheid in dit besluit wordt wenselijk geacht omdat het om een nieuw en relatief ingrijpend instrument gaat op het raakvlak van luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening waarmee nog in het geheel geen ervaring is opgedaan.

Terecht wijst de Raad er op dat volgens de «Aanwijzingen voor de regelgeving» elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in de delegerende regeling «zo concreet en nauwkeurig mogelijk» moet worden begrensd. Vanwege het genoemde gebrek aan ervaring met een instrumentarium als het onderhavige is het lastig vooraf randvoorwaarden te bepalen op zodanige wijze dat van tevoren vaststaat dat een bruikbaar en werkbaar geheel resteert. Om die reden ben ik voornemens te volstaan met aan te geven dat de delegatiemogelijkheid alleen gebruikt mag worden als dat in het bijzonder noodzakelijk (niet: wenselijk) is voor een goede uitvoering van het besluit en de reikwijdte van de bevoegdheid te beperken tot de in het besluit geregelde onderwerpen.

Advisering

De Raad stelt dat ingevolge de Code Interbestuurlijke Verhoudingen een advies over het ontwerpbesluit aan de VNG had moeten worden gevraagd en dat dat advies vervolgens meegezonden had moeten worden met de adviesaanvraag aan de Raad². Het feit dat, zoals uit de nota van toelichting blijkt, de VNG en het IPO wel zijn betrokken bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit, ontslaat volgens de Raad niet van de verplichting tot adviesaanvraag. De Raad beveelt aan in de nota van toelichting aan te geven waarom het ontwerpbesluit niet voor advies is voorgelegd aan de VNG en het IPO.

¹ Zie ook aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Code Interbestuurlijke Verhoudingen, pag. 11; Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, pag. 40–41.

Het besluit «gevoelige bestemmingen» vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer om tot een regeling voor deze problematiek te komen, zoals verankerd in het eerdergenoemde amendement-Van der Ham/Duyvendak. Over de invulling van dit amendement is zoals gezegd ook meermalen met de Vaste Commissie van VROM van gedachten gewisseld. Om die redenen was de speelruimte waarbinnen dit besluit werd opgesteld, beperkt en had een formele adviesaanvraag aan de VNG en het IPO mijns inziens een beperkte toegevoegde waarde. Zoals de Raad terecht opmerkt, zijn beide organisaties wel betrokken geweest bij het tot stand brengen van het besluit, waarbij zij overigens ook hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de hierbij gekozen insteek. Tegen een invulling die verdergaand zou ingrijpen in de gemeentelijke ruimtelijke autonomie zouden zij zich hebben verzet.

Inwerkingtreding van het besluit «gevoelige bestemmingen»

Ik vertrouw er op met deze brief invulling te hebben gegeven aan mijn eerdere toezegging uw Kamer te zullen informeren over de advisering door de Raad van State. Zoals hiervoor valt te lezen, raakt het advies van de Raad niet aan de principiële keuzes die gemaakt zijn bij het opstellen van het ontwerpbesluit. De inhoudelijk meest wezenlijke punten van het advies neem ik bovendien over. Al met al ben ik van mening dat het advies van de Raad geen aanleiding geeft de inwerkingtreding van het besluit «gevoelige bestemmingen» langer dan noodzakelijk op te schorten.

Nu uw Kamer inmiddels ook de beschikking heeft over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, in samenhang waarmee dit ontwerpbesluit beoordeeld kan worden, ga ik ervan uit dat het geen bezwaren ontmoet het besluit «gevoelige bestemmingen» op zo kort mogelijke termijn in werking te laten treden. Als uw Kamer een andere mening is toegedaan, verneem ik dat graag binnen vier weken na ontvangst van deze brief.

Ter informatie zal ik een afschrift van deze brief doen toekomen aan de Voorzitter van de Eerste Kamer, die zich in het verleden ook over het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen» heeft gebogen.

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