

Vergaderjaar 2010–2011

31 501

Wijziging van de Wet milieubeheer en diverse aanverwante wetten (Verdere invulling van hoofdstuk 9)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2011

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 16 september 2008 over haar bevindingen inzake het bovenvermelde wetsvoorstel.

De leden van de CDA-, VVD- en SP-fracties hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop in het onderstaande nader zal worden ingegaan.

In mijn reactie wordt de opbouw van het verslag van de vaste commissie aangehouden.

2. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hechten grote waarde aan het onderliggende doel, modernisering en herijking van regelgeving en nemen daarom met zorg kennis van deze vertraging van dit proces en vragen naar de reden hiervan. De oorspronkelijke planning van 2005 eruit bestond om de voorliggende wetswijziging in de eerste helft van 2007 aan de Kamer aan te bieden.

Er is inderdaad een aanzienlijke vertraging in het proces opgetreden. In het wetsvoorstel zit geen beleidsinhoudelijke component. Gegeven de op het departement beschikbare wetgevingscapaciteit en -vraag, is er een meerdere malen prioriteit gegeven aan zaken met een beleidsinhoudelijke component.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat het opportuun is om de indeling en artikelnummering van hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer definitief vast te stellen, waarbij zij ervan uitgaan dat het initiatiefwetsvoorstel Duurzaam geproduceerd hout, waarvan de behandeling door de Tweede Kamer sinds januari 2005 stil ligt, hierin geen plaats hoeft te krijgen. Ordelijke wetgeving duldt geen grote gaten.

Om de verdere voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel niet verder te belemmeren acht de regering het niet wenselijk nu een definitieve nummering aan te brengen. De regering acht een grotere herziening van de Wm daarvoor een meer geschikt moment. De vrees van de leden van de CDA-fractie dat er nu grote gaten zullen vallen, is ongegrond. Titel 9.1 is in het wetsvoorstel inmiddels immers ingenomen door een regeling voor de Exclusieve Economische Zone (EEZ).

De leden van de SP-fractie constateren dat de modernisering en herijking die aanleiding zijn voor het voorliggende wetsvoorstel niet wordt ingegeven door redenen van milieubeleidsmatige aard. Zij zijn wel voorstander van vereenvoudigen van wetten en regels. Ze vragen of de regering met de leden van mening is dat de grondslag voor wetswijziging te allen tijde wel moet worden ingegeven door het streven naar betere bescherming van natuur, milieu en volksgezondheid. De leden van de fractie vinden het samenvoegen van wetten en regels aangaande stoffen, preparaten en producten onder één hoofdstuk in de Wet milieubeheer een logische stap. Naar aanleiding van het wijzigingsvoorstel rijst bij hen echter de vraag of de wijzigingen het doel niet voorbij schieten.

Zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven, beoogt het wetsvoorstel behalve herijking en modernisering ook integratie van de voor het milieu relevante wetgeving voor stoffen, preparaten en producten. Op die manier komen alle voorschriften voor handelingen met die stoffen, preparaten en producten nu overzichtelijk in de Wm te staan. Ik ben blij dat de leden van de SP-fractie deze integratie ook een logische stap vinden.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom er voor gekozen is om de bepalingen die voortkomen uit de (toekomstige) implementatie van de EG-richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten onder te brengen bij een aparte titel in hoofdstuk 9 en niet te integreren in titel 9.5.

Voor implementatie in een aparte titel 9.4 is indertijd gekozen om twee redenen: herkenbaarheid en zekerheid. Herkenbaarheid, om de fabrikanten en importeurs van energieverbruikende producten gemakkelijk toegang te verschaffen tot de regelgeving die voortvloeit uit die richtlijn. De tweede reden is meer zekerheid dat de implementatietermijn ook zoveel mogelijk zou worden gehaald. Omdat echter binnen de EU voorstellen worden voorbereid om de reikwijdte van de richtlijn aanzienlijk uit te breiden, acht ik het thans niet het moment om te bezien of integratie van de beide titels alsnog mogelijk en zinvol is.

3. De in het wetsvoorstel opgenomen regelingen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af met betrekking tot de regeling voor toestellen en geluidwerende voorzieningen in de Wet geluidhinder die nu ingepast wordt in de Wet milieubeheer, of windmolens hier ook onder vallen, of wellicht onder zouden moeten vallen?

Windmolens worden behandeld als inrichting en niet als toestel. Als zodanig vallen windmolens al onder de werkingssfeer van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit). Op 14 oktober 2010 is het besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit en het Besluit omgevingsrecht (wijziging milieuregels windturbines) vastgesteld. Dit besluit is op 11 november 2010 gepubliceerd in Stb. 749 en op 1 januari 2011 in werking getreden (Besluit van 22 december 2010, Stb. 781).

Onder deze regeling vallen voorts enkele AMvB's, waarbij de leden van de CDA-fractie zich in het licht van de voortschrijdende techniek afvragen of het Besluit geluidsproductie motorvoertuigen na publicatie in 1981 nog aangepast is en zo neen, of dit betekent dat normen sinds die tijd niet zijn opgeschroefd sinds de publicatiedatum.

Het Besluit geluidproductie motorvoertuigen (Stb. 1981, 741) is sinds de eerste publicatie in 1981 tien keer gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van 21 februari 2009, Stb. 144.

Diezelfde vraag stellen de leden van de CDA-fractie zich ten aanzien van andere in de Memorie van Toelichting aangeduide besluiten, die allen dateren van voor 1997. Welke andere productgroepen zouden voorts aan dit lijstje toegevoegd kunnen worden, in de zin van geluidsmaximering of juist vrijstelling?

Het Besluit geluidsinformatie huishoudelijke apparaten (Stb. 1992, 218) is sinds de eerste publicatie in 1992 twee keer gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van 13 september 1995, Stb. 471.

Het Besluit geluidproductie bromfietsen (Stb. 1985, 473) is sinds de eerste publicatie in 1985 acht keer gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van 21 februari 2009, Stb. 144.

Het Besluit geluidproductie sportmotoren (Stb. 1996, 165) is sinds de publicatie in 1996 niet gewijzigd. Het betreft hier namelijk geen omzetting van internationaal recht.

Het Besluit luchtkussenvoertuigen Wet geluidhinder (Stb. 1989, 393) is sinds de publicatie in 1989 vier keer gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van 18 maart 2009, Stb. 164. Ook hier betreft het geen omzetting van internationaal recht.

Het Besluit uitlaatsystemen motorvoertuigen en bromfietsen (Stb. 1985, 474) is sinds de eerste publicatie in 1985 zes keer gewijzigd, laatstelijk bij Besluit van 2 juni 2004, Stb. 274.

Het Vrijstellingsbesluit geluidproductie motorvoertuigen landsverdediging (Stb. 1981, 822) is sinds de publicatie in 1981 niet gewijzigd.

De Regeling geluidemissie buitenmaterieel (Stcrt. 2001, 166) is sinds de publicatie in 2001 één keer gewijzigd bij Regeling van 3 april 2006, Stcrt. 74.

Er bestaan geen voornemens om andere productgroepen aan het in de Memorie van Toelichting opgenomen lijstje toe te voegen.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie of een positieve uitspraak van het Europese Hof in de «roetfilterzaak», zoals recent door advocaat-generaal Kokott weer aangemeld, Nederland in principe ruimte zou bieden om ook in het geval van geluid nationale maatregelen te treffen wanneer Europees bronbeleid onvoldoende soelaas biedt om aan geluidsnormen te kunnen voldoen?

In principe is het Nederlandse productenbeleid conform het Europese bronbeleid. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) geeft echter in artikel 114, vijfde lid, de mogelijkheid nationale maatregelen te treffen. De Europese Commissie moet van die maatregelen in kennis worden gesteld om al dan niet door de commissie te worden goedgekeurd (artikel 114, zesde lid, VWEU). De vraag moet dus steeds voor een concreet geval worden beantwoord, zoals het geval was met de roetfilters.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er op korte termijn zicht is op Europese initiatieven voor het invoeren van producentenverantwoordelijkheid voor langcyclische PVC-producenten en voor vloerbedekking, of

de regering eventueel bereid is daarop aan te dringen, of dat Nederland alsnog nationaal beleid wil ontwikkelen.

Er is op korte termijn geen zicht op initiatieven van de Europese Commissie voor het invoeren van producentenverantwoordelijkheid voor PVC-producten of vloerbedekking. De Commissie heeft in haar afvalstrategie aangegeven dat er ten aanzien van producentenverantwoordelijkheid geen uitbreiding meer zal plaatsvinden voor nieuwe categorieën producten (Werk maken van duurzaam hulpbronnengebruik: een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling; COM(2005) 0666 definitief van 21 december 2005). Naar aanleiding van de voortgangsrapportage Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) (Kamerstukken II 2005/06, 27 664, nr. 41) is voor het nationale beleid eenzelfde conclusie getrokken voor het nationale beleid.

In het programma ketengericht afvalbeleid, dat een belangrijke pijler is in het onlangs vastgestelde tweede LAP, is PVC opgenomen als een van de zeven prioritaire stromen. Binnen dit programma is ruime aandacht voor de verantwoordelijkheid van alle partijen in de keten, waaronder producenten. Met het programma wordt beoogd om met en door de bedrijven in de hele productieketen (van grondstofwinning tot afdanking) door middel van een ketenaanpak met concrete projecten invulling te geven aan een richtinggevende doelstelling van 20% milieuwinst in de LAP-periode.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of van de op pagina zeven genoemde mogelijkheid voor het invoeren van een etiketteringsplicht gebruik wordt gemaakt, of dat dit een dode letter is die beter geschrapt kan worden.

Er wordt nog steeds gebruik gemaakt van de mogelijkheid voor het invoeren van een etiketteringsverplichting. Het huidige artikel 10.16 Wet milieubeheer is, na de intrekking van het Besluit kca-logo, geen dode letter. Zo is in de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en de Regeling beheer elektrische en elektronische apparatuur een kca-logo verplicht gesteld voor batterijen respectievelijk elektronische apparatuur.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of en wanneer de nationale elementen uit de toestellenregelgeving worden geëvalueerd. Zij zouden graag inzicht willen hebben in nut en noodzaak van met name het Besluit en de Regeling geluidsproductie sportmotoren en het Besluit luchtkussen-voertuigen.

Over de toepassing van het Besluit en de Regeling geluidsproductie sportmotoren zijn geen negatieve berichten bekend. Deze regelgeving blijkt in de praktijk een goede preventieve werking te hebben. Door de Koninklijke Nederlandse Motorrijders Vereniging worden tijdens de trainingsritten, voorafgaand aan de wedstrijden, vaak geluidsmetingen verricht. Motoren die niet aan de norm voldoen, mogen niet aan de wedstrijden meedoen. Gelet hierop bestaat er geen behoefte aan evaluatie van deze regelgeving.

Bij de vergunningverlening door de Minister van VROM op grond van het Besluit luchtkussen-voertuigen Wet geluidhinder is een aantal procedures gevoerd. In het merendeel van de gevallen tot nu toe heeft dit niet geleid tot een vergunning om een luchtkussen-voertuig te gebruiken. Het verlenen van een gebruiksvergunning stuitte in die gevallen namelijk op onoverkomelijke bezwaren van de betrokken decentrale overheden.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het toepassingsgebied van delen van de Wet milieubeheer wordt uitgebreid met de EEZ. Zij vragen op welke manier daar in de handhaving wordt voorzien.

Deze uitbreiding is noodzakelijk, omdat in de eerste plaats de Raad van State in zijn advies betreffende het ontwerpbesluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer erop heeft gewezen dat, willen de voorschriften van dat besluit ook van toepassing zijn binnen de EEZ, daar in de Wm een grondslag voor moet zijn gegeven. In de tweede plaats is niet altijd in Europese regelgeving duidelijk is of de voorschriften ook gelden binnen de EEZ. Daarbij gaat het, zoals in de Memorie van Toelichting is aangegeven, in elk geval om de voorschriften die betrekking hebben op de emissies van stookinstallaties en op voorschriften met betrekking tot ozonlaagafbrekende stoffen en overige broeikasgassen, voor zover die installaties en stoffen/gassen worden gebruikt op boorplatforms en andersoortige platforms.

De handhaving van die voorschriften binnen de EEZ zal in het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving worden geregeld. Omdat boorplatforms en andersoortige platforms zijn aan te merken als mijnbouwinstallaties, waarop de inspecteur-generaal der mijnen en de inspecteurs van het Staatstoezicht op de Mijnen volgens de Mijnbouwwet toezicht houden, zullen zij in het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving worden aangewezen als handhaver ten aanzien van de emissies van stookinstallaties en het gebruik van en de emissie van ozonlaagafbrekende stoffen en overige broeikasgassen op bedoelde platforms. Voor stookinstallaties in de zin van het Besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer is het vorenstaande in de nota van toelichting uiteengezet, zij het dat een en ander eerst van toepassing wordt zodra het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven.

De leden constateren voorts dat dit hoofdstuk ziet op geluidhinder en vervuiling door stoffen, preparaten en producten, waarbij zij zich afvragen of ook is overwogen om ook lichthinder een plaats te geven.

Het wetsvoorstel wordt niet ingegeven door redenen van milieubeleidsmatige aard. Daarom heeft lichthinder geen plaats gekregen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de uitvoering van het gevoerde beleid.

De leden van de SP-fractie hebben vraagtekens bij het vervallen van de nationale AMvB's. Kan de regering aangeven welke AMvB's exact komen te vervallen en welke regels en voorwaarden hierdoor worden afgezwakt ten opzichte van het huidige beschermingsniveaus van de afzonderlijke wetten?

Op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging zal uiteindelijk het Besluit typekeuring verwarmingsstoestellen luchtverontreiniging stikstof-oxiden komen te vervallen. De in dat besluit gegeven emissiegrenswaarden voor ketelinstallaties met een nominaal vermogen van minder dan 1 megawatt zullen worden overgeheveld naar het besluit emissie-eisen middelgrote stookinstallaties milieubeheer, zoals gesteld in de nota van toelichting bij dat besluit. Daarbij zal het huidige beschermingsniveau op basis van de best beschikbare technieken worden aangescherpt en zullen de emissiegrenswaarden worden uitgebreid met specifieke grenswaarden voor op biomassa en -olie gestookte ketelinstallaties. Het daartoe strekkende besluit is in het najaar van 2010 in procedure gebracht. Zolang dat ontwerpbesluit niet tot besluit is verheven zal het Besluit

typekeuring verwarmingstoestellen luchtverontreiniging stikstofoxiden worden omgehangen.

Daarnaast hebben de leden grote vraagtekens bij de opmerking in hoofdstuk 4 dat bij AMvB's alleen nadere regels kunnen worden gesteld in situaties waarin nakoming van Europese richtlijnen dit verplicht. Waarom sluit de regering expliciet nationale grondslagen voor nadere regels bij AMvB uit?

De regering is niet van plan om nadere nationale regels te stellen, maar volstaat met het implementeren van Europese richtlijnen. De reden hiervoor ligt in het streven de (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven, mede gelet op de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven, waar mogelijk te beperken.

Tot slot vragen deze leden zich af welke rol de beide Kamers hebben in het vaststellen van de AMvB's. Kan de regering haar visie op die rol duidelijk omschrijven?

De beantwoording van deze vraag hangt samen met het wetsvoorstel Wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging en harmonisatie van de totstandkomingsprocedures voor algemene maatregelen van bestuur op het gebied van wonen, ruimte en milieu (voor- en nahangprocedures) wetsvoorstel voor- en nahangprocedures (Kamerstukken II 2006/07, 30 930, nr. 2). Artikel VII van het onderhavige wetsvoorstel houdt hier rekening mee voor het geval de wijziging van Hoofdstuk 9 eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel voor- en nahang. Het komt er op neer dat afval-AMvB's op grond van artikel 9.5.2 Wm wel worden voorgehangen maar lucht/geluid-AMvB's op grond van 9.5.1. Wm niet. Bij dit laatste moest worden gekozen tussen de regeling in de Wet geluidhinder (die op dit punt geen voorhang kent) en de Wet luchtverontreiniging (die wel voorhang kent). Er is gekozen voor de modernere benadering van de Wet geluidhinder: geen voorhang voor AMvB's op grond van artikel 9.5.1 Wm, temeer daar die besluiten betreffende luchtverontreiniging strekken tot implementatie van Europese richtlijn-/verordeningen. De overgangsbepalingen in artikel VII zijn gezien de onzekerheid met betrekking tot de verdere voortgang van het wetsvoorstel inzake voor- en nahangprocedures niet meer opportuun. In de Nota van wijziging is artikel VII daarom geschrapt. Daarnaast willen zij weten welke procedure een ministeriële regeling uit hoofde van artikel 9.5.4 ondergaat alvorens deze in werking treedt.

Een dergelijke ministeriële regeling ondergaat de gewone procedure. Krachtens artikel 9.5.4 Wm vervalt de ministeriële regeling na ten hoogste twee jaar. Er zal daarom dus min of meer parallel aan de ministeriële regeling een procedure voor een AMvB worden gestart.

Op welke wijze worden Kamer en betrokkenen uit het bedrijfsleven geconsulteerd en geïnformeerd?

AMvB's op grond van artikel 9.5.2 Wm komen tot stand volgens de procedure van artikel 21.6 Wm. Het ontwerp van deze AMvB's wordt ingevolge artikel 21.6, vierde lid, Wm aan beide Kamers van de Staten-Generaal bekendgemaakt en in de Staatscourant gepubliceerd. Een ieder wordt gelegenheid geboden binnen ten minste vier weken over het ontwerp opmerkingen in te brengen. Maar natuurlijk vindt ook voor deze bekendmaking overleg plaats met de betrokkenen uit het bedrijfsleven.

De leden van de VVD-fractie vragen of van die mogelijkheid onder het huidige artikel 10.20 van de Wet milieubeheer in het verleden gebruik is gemaakt en indien dat zo is of inzicht kan worden gegeven in de aard van deze gevallen en de omvang van het aantal gevallen.

Er hebben zich in het verleden geen situaties voorgedaan die een beroep op deze rechtsgrondslag nodig maakten. Artikel 10.20 Wet milieubeheer kan alleen worden uitgeoefend als het om nijpende situaties gaat die om een spoedeisende voorziening vragen.

5. Artikelsgewijze toelichting

Ten aanzien van onderdeel D artikel 9.5.1 vragen de leden van de SP-fractie zich ten eerste af hoe de regering wil voorkomen dat tot in lengte van dagen ongewenste producten het milieu en de gezondheid zullen schaden als zij geen bepalingen opneemt in lijn met artikel 15 van de Wet inzake de Luchtverontreiniging, artikel 4 van de Wet geluidshinder of artikel 10.14 vierde lid van de Wet milieubeheer.

Meent de regering werkelijk dat zij het belang van producent of importeur die blijft zitten met onverhandelbare voorraden hoger acht dan het belang van natuur, milieu en of volksgezondheid? Zo nee, hoe wil de regering zonder wetten en regels die termijnen voor definitieve uitsluiting van handelingen met vervaardigde producten garanderen?

Het is niet zo dat de regering de definitieve uitsluiting van handelingen met vervaardigde producten niet met regelgeving wil garanderen. Voor het opnemen van bepalingen in regelgeving waarbinnen handelingen met reeds vervaardigde producten nog mogen uitgevoerd, zijn de genoemde wetsartikelen echter niet nodig.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma