
Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (30489).**

(Zie vergadering van 9 juli 2007.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Cramer**: Voorzitter. Ik ben verheugd dat de Eerste Kamer nog voor het zomerreces dit wetsvoorstel heeft willen behandelen onder mijn toezegging dat conform de wens van de Kamer artikel 5.8 van de Wet milieubeheer niet in werking zal treden. Dit artikel zal in de eerste helft van 2008 bij de Implementatiewet voor de nieuwe richtlijn worden geschrapt. Het doet mij deugd dat ik door deze toezegging de onvrede in de Kamer over deze grondwettelijke kwestie heb kunnen wegnemen.

Voorzitter. Ik ga eerst in op het belang van het wetsvoorstel. Daarbij ga ik ook in op het gezondheidsbelang en de kwestie van het zorgvuldig meten en rekenen. Dit laatste naar aanleiding van het feit dat diverse senatoren mij hebben gewezen op een artikel in de Volkskrant. Vervolgens ga ik in op zaken als het NSL, het "niet in betekende mate bijdragen" en de cumulatierегeling. Daarna zeg ik iets over de gevoelige bestemmingen. Ik sluit af met de beantwoording van de dan nog resterende vragen. Een zorgvuldig antwoord zal overigens enige tijd vergen.

Diverse sprekers hebben mij uitgenodigd, nog eens helder aan te geven wat de bedoeling is van dit wetsvoorstel. Zij vroegen mij ook waarom ik nu zo'n haast heb. Het wetsvoorstel vormt de basis van de opgave om de luchtkwaliteit te verbeteren en de grenswaarden te halen. Daardoor verminderen de gezondheidsrisico's en daardoor wordt weer ruimte gevonden voor het bouwen. Ik kom later hierop terug, met name op de gezondheidsbelangen.

Het wetsvoorstel bevat allereerst de normstelling. Deze volgt direct uit de Europese richtlijnen. Daarnaast regelt het wetsvoorstel de wijze waarop aan de normstelling moet worden getoetst. Het wetsvoorstel bevat twee hoofdelementen. Ten eerste vormt het de basis voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL; daarin worden maatregelen opgenomen waardoor de luchtkwaliteit moet verbeteren. Ten tweede wordt in het wetsvoorstel een kader geboden voor de projecten. Dit kader wordt verder uitgewerkt in een AMvB. Op de vragen daaromtrent kom ik straks terug.

Ik ben er zelf van overtuigd dat het wetsvoorstel in de huidige context het beste is wat we kunnen invoeren en uitwerken. De manoeuvreerruimte is nu eenmaal zeer beperkt, ook vanwege de overschrijdingsproblematiek. De voorgestelde wet is houdbaar en uitvoerbaar genoeg om de inwerkingtreding met vertrouwen tegemoet te zien. Ik zal dit in de rest van mijn verhaal verder onderbouwen.

Ik ga eerst in op de gezondheidsaspecten. Eerlijk gezegd, betreur ik het dat er een beeld leeft dat deze wet vooral is bedoeld om de belangen van bouwende Nederland veilig te stellen en dat gezondheidsrisico's en -belangen daaraan ondergeschikt worden gemaakt. Dat is absoluut niet het geval. De statistieken zijn bekend van de aantallen vroegtijdige sterfgevallen bij langdurige

blootstelling aan fijn stof. Dit was ook de reden voor de opstelling van de luchtkwaliteitsrichtlijn. We zullen ons daar ook aan moeten houden. Die aantallen van 15.000 tot 21.000 vroegtijdige sterfgevallen zijn op zich abstracte grootheden, maar een illustratie met voorbeelden maakt meteen duidelijk dat er een luchtkwaliteitsprobleem is. Ik refereer aan de recente televisiedocumentaire die hier aandacht aan heeft besteed en liet zien dat onder andere in Overschie wel degelijk sprake is van problemen bij jonge kinderen, ouderen en risicogroepen als astmapatiënten, die substantieel meer longkwalen en -klachten hebben omdat ze aan een drukke verkeersweg leven. We moeten ervoor zorgen dat dit soort klachten aanzienlijk wordt teruggedrongen, want anders zou de kwaliteit van leven in Nederland in het geding komen.

We moeten er alles aan doen om de knelpunten voor de luchtkwaliteit daadwerkelijk aan te pakken. Daarin moet de wet in de eerste plaats voorzien. En dat dit tot gevolg heeft dat we weer volop binnen de grenswaarden kunnen gaan bouwen, is een tweede, maar absoluut niet de hoofdreden voor deze wet. Om de luchtkwaliteit te verbeteren, moet een omvangrijk pakket van maatregelen worden uitgevoerd. De regio's in het land zijn er al druk mee bezig. Door de maatregelen verbetert de luchtkwaliteit en worden de grenswaarden bereikt. Daardoor wordt het ook weer mogelijk om ruimte te creëren om stilgelegde bouwprojecten zo snel mogelijk te hervatten. Het is immers ook van belang dat we kunnen blijven bouwen; dat wil ik absoluut niet buiten beschouwing laten. Nederland moet van het slot en dat kan als de luchtkwaliteit beter wordt gemaakt en de gezondheidsrisico's worden verkleind.

Ik wil graag wijzen op het feit dat de luchtkwaliteit in de afgelopen decennia sterk vooruit is gegaan; de situatie is dus niet die van tien à twintig jaar geleden. En dat is niet het gevolg van schoner rekenen, dus onszelf rijk rekenen met andere methodes, maar van het feit dat daadwerkelijk maatregelen zijn genomen, op nationaal en internationaal niveau, om de luchtkwaliteit te verbeteren. Die maatregelen hebben dus al hun vruchten afgeworpen, maar nog onvoldoende.

Deze ontwikkeling kan zich voortzetten bij de uitvoering van verdere beleidsmaatregelen op internationaal, nationaal en lokaal niveau. In ons land, met zijn specifieke ligging, nabij de zee, nabij het Ruhrgebied, en zijn klimatologische gesteldheid, staan we voor een significante uitdaging om alle luchtkwaliteitsproblemen op te lossen en de grenswaarden tijdig te halen. Nederland is een van de landen in Europa waar dit probleem het meest leeft, en wel vanwege genoemde oorzaken. Diverse studies geven aan dat het een lastige, maar geen onmogelijke opgave is.

In dit verband is het van belang om terug te gaan naar het Volkskrantartikel van afgelopen donderdag waaraan verschillende senatoren refereerden. Daarin werd de vraag opgeworpen of we de lucht werkelijk schoner maken, of alleen zodanig rekenen dat die schoner lijkt, en of het accent op voldoende maatregelen ligt of op pogingen om de normen neerwaarts bij te buigen. Ik ken geen enkel land in Europa waar zo netjes, met zo veel detail, de luchtkwaliteit in beeld wordt gebracht en deel uitmaakt van de besluitvorming. Het beeld is onjuist dat in de wet wordt voorgesteld om te rekenen met vier meter in plaats van anderhalve meter; er wordt dus gerekend met anderhalve meter. Verder is het een onjuiste voorstelling van zaken dat een negatief advies

Cramer

van TNO invloed heeft gehad op de besluitvorming over de wijze van meten en rekenen. Ongeacht het advies van TNO of anderen zal ik nooit voorstellen om methodieken zo aan te passen dat deze uitkomsten geven die niet stroken met de doelstelling van de luchtregelgeving, dus de bescherming van de gezondheid. Ik wil in dit verband graag wijzen op de brief van de raad van bestuur van TNO: daarin neemt TNO nadrukkelijk afstand van het ongenueanceerde beeld dat in artikelen in de Volkskrant en Cobouw is opgeroepen.

Verder is de suggestie gewekt dat er allerlei trucs worden verzonnen bij de onderbouwing van de projecten; het voorbeeld is gegeven van een parkeer-garage. Dit is kritiek aan het adres van andere overheden. Mijn waarneming is dat in de afgelopen jaren juist een sterke verbetering van de onderbouwing van besluiten is opgetreden. Natuurlijk is het zorgelijk als bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat zaken niet kloppen, maar deze punten hebben zich helemaal niet aangediend. Ook dit aangehaalde voorbeeld is naar onze mening dus niet ter zake. We meten en rekenen in ons land op een zorgvuldige wijze en dat vormt een prima basis voor beleidsontwikkeling.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. Ik weet niet of de minister van plan is om nog meer te zeggen over het meten en berekenen, maar ik wil daar toch de volgende vraag over stellen. Er is namelijk nogal wat onduidelijkheid over welke meetmethoden de beste zijn. De minister verwijst naar TNO, maar ik vraag me af op welke manier er wordt gereviewd, dus op welke manier wordt bekeken welke meetmethoden de beste zijn. Dat zou niet door degene moeten worden gedaan die ze ook heeft ontwikkeld. Naar de geluiden die ik hoor, gebeurt dit echter wel zo. De validiteit van de meetmethoden is cruciaal voor het salderen en voor de totaalberekening.

Minister **Cramer**: Op deze opmerkingen van de heer Putters kom ik later nog terug.

Enerzijds meten en rekenen wij in ons land zorgvuldig. Dit vormt een prima basis voor de beleidsontwikkeling. Anderzijds benadruk ik, in reactie op senator Janse de Jonge, dat wij niet strenger moeten rekenen en meten dan andere EU-landen. De Europese richtlijnen zorgen voor een toenemende harmonisatie van metingen en berekeningen. Straks ga ik nog verder in op de review.

De verschillende woordvoerders zijn ingegaan op het NSL op zich. Ik wil verschillende punten doornemen, allereerst het karakter van het NSL. Is het geen bestuurlijk gedrocht, bindmiddel of katalysator? Verder ga ik in op koppeling en ont koppeling, bezwaar en beroep, de saneringstool, juridische onzekerheden, de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de vaststelling van het NSL, de afwegingen van bestuursorganen en de saldering. Overige punten behandel ik daarna.

Is het NSL een bestuurlijk gedrocht, een bestuurlijk bindmiddel of een katalysator? Ik begrijp dat verschillende senatoren zeggen dat het een complex geheel is: veel overheden zijn erbij betrokken en moeten onderling afspraken maken; het kan de nodige tijd vergen voordat dit soepel loopt. Het is een typisch Hollandse polderoplossing. Ik heb echter in de praktijk ervaring opgedaan met degenen die dit hele programma voorbereiden en uitrollen. Op basis daarvan kan ik verzekeren dat het gaat werken zoals de Kamer vraagt. Het bestuurlijk enthousiasme om het NSL tot een succes te maken dat ik de

afgelopen maanden heb ontmoet, staat in schril contrast met de tamelijk kritische houding die de Kamer aan de dag legt. Mijn ervaringen met de NSL-aanpak zijn tot dusverre zonder uitzondering positief. Op dit moment heb ik van zeven NSL-regio's voorlopige regionale uitwerkingen ontvangen. Deze zien er in de regel heel gedegen uit. Ze bevatten serieuze analyses van geraamde lokale overschrijdingen en passende maatregelen om die te ondervangen. Mijs inziens gaat het lukken om vanuit die regionale bouwstenen een overkoepelend nationaal programma op te stellen. Ook blijkt dat de maatregelen zullen leiden tot het halen van de grenswaarden. Daarnaast scheppen ze ruimte voor projecten.

Er is mijs inziens zicht op het overal halen van grenswaarden binnen de termijnen van de ontwerp-richtlijn inzake luchtkwaliteit. Het proces rond het NSL leidt tot meer maatregelen van Rijk, provincies, regio's en gemeenten dan zonder NSL. Overheden trekken inderdaad samen op. Het verwachte effect van nationale en internationale maatregelen is dat de overschrijdingen van de PM10-grenswaarden in 2010 van ongeveer 1000 kilometer naar ongeveer 50 kilometer worden teruggebracht. Verder zullen de NO₂-grenswaarden in 2015 van 2000 kilometer naar 150 kilometer worden teruggebracht. Daar komen nog lokale maatregelen bovenop.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Het is heel prettig dat de minister in de projecten positieve ervaringen heeft opgedaan met de regio's. Kan zij enig inzicht verschaffen in hoe de plannen uitwerken? In de plannen zitten maatregelen die in de toekomst compenserend moeten werken. Hoe ligt de verhouding ongeveer? Wordt er veel mogelijk gemaakt door naar de toekomst toe te redeneren?

Minister **Cramer**: De set van plannen heeft deels betrekking op knelpunten die er nu al zijn. De maatregelen die daartegenover staan, moeten dusdanig zijn dat wij binnen de gestelde termijnen beneden de grenswaarden uitkomen. In dat kader worden ook nieuwe ontwikkelingen meegenomen. Dit gebeurt op zo'n manier dat wordt ingeschat dat alles bij elkaar de uitstoot beneden de grenswaarden komt. Met name de steden hebben de opgave om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingen worden omgebogen. De daarvoor beschikbare set aan maatregelen kan worden doorgerekend. Het eindresultaat moet uitkomen beneden de wettelijk vereiste grenswaarden.

De heer **Putters** (PvdA): Kan de minister daarvan een voorbeeld geven? Ik begrijp dat het systeem zo zou moeten werken; dat maakt het ook ingewikkeld. Waar moet ik echter aan denken?

Minister **Cramer**: Voor de ringwegen rond Amsterdam en de toegangswegen zijn bijvoorbeeld berekeningen gemaakt waar de grenswaarden worden overschreden. Daar moeten lokale maatregelen tegenover worden geplaatst. Die maatregelen kunnen te maken hebben met het voertuig zelf of flankerend van aard zijn. Daarnaast moet in het pakket worden meegenomen welke ontwikkelingen in Amsterdam zijn gepland en hoeveel extra emissie die veroorzaken. Zo hebben alle gemeenten plannen ingeleverd of zijn bezig om die uit te werken.

Cramer

Uiteindelijk moeten die leiden tot een overtuigend geheel en het halen van de grenswaarden.

De heer **Putters** (PvdA): Het inzicht van de minister in de nu bedachte plannen van de gemeenten, provincies en regio's, leidt dus tot haar conclusie dat de uitstoot zal dalen.

Minister **Cramer**: Het doel is om op die manier te gaan werken. Alle zeven regio's zijn de plannen aan het voorbereiden. Tezamen met alle rekentools, die ik straks zal toelichten, kunnen zij heel precies berekenen of de maatregelen ervoor zorgen dat de grenswaarden worden gehaald. Wij zijn de zaak nog aan het opbouwen, dus ik kan nog geen voorbeeld geven van een volledig doorgerekend plan. Daarvoor hebben wij ook de rekenmethodiek van de saneringstool nodig.

Mevrouw **Huibregts-Schiedon** (VVD): Wat gebeurt er als die maatregelen niet worden geëffectueerd? Wie heeft dan de doorzettingsmacht?

Minister **Cramer**: In eerste instantie de lokale overheden. Zij moeten ervoor zorgen dat als de ene maatregel niet werkt, er andere maatregelen worden genomen die hetzelfde doel beogen. Als zij daartoe niet in staat blijken, moeten de provincies of het Rijk in actie komen om ervoor te zorgen dat andere maatregelen worden getroffen. Iedereen is echter geëngageerd aan het op termijn halen van die grenswaarden. Nederland moet nu eenmaal aan de luchtkwaliteitsdoelstellingen voldoen.

Mevrouw **Huibregts-Schiedon** (VVD): Zijn dat afrekenbare en afdwingbare afspraken of bestuurlijke afspraken?

Minister **Cramer**: Dat zijn bestuurlijke afspraken.

De heer **Putters** (PvdA): In mijn beleving bevat het antwoord van de minister al vertwijfeling. Als het de gemeenten niet lukt, moeten de provincies of het Rijk maatregelen nemen. In mijn eerste termijn heb ik gesteld dat dit geen systeem mag worden waarin overheidslagen de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven, waardoor er vervolgens niets gebeurt. Daarvan wordt de luchtkwaliteit de dupe. Wie pakt nu door? Welke sancties heeft de minister om ervoor te zorgen dat de plannen worden gerealiseerd?

Minister **Cramer**: In het kader van de AMvB willen wij nadrukkelijk aan dit punt van de verantwoordelijkheidsverdeling aandacht besteden. Deze en andere zaken worden daarin nadrukkelijker vastgelegd, zodat de Kamer de garantie heeft dat de gezamenlijke werkwijze goed is geborgd.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ik hoor de minister ook zeggen dat er andere maatregelen moeten worden genomen als bepaalde maatregelen niet werken. De interessantste vraag is natuurlijk ten eerste of dergelijke andere maatregelen überhaupt bestaan en ten tweede of de plannen ten uitvoer kunnen worden gelegd op basis van een schatting dat een maatregel zal werken. De minister zegt dat er een andere maatregel moet komen als de ene maatregel niet werkt. Daardoor raak je in een wat rare redenering verstrikt.

Minister **Cramer**: Ik wil niet ingaan op allerlei concrete voorstellen. In het algemeen kan ik wel zeggen dat het pakket aan maatregelen dat wordt voorbereid, zo gemakkelijk mogelijk in te voeren wordt. Als blijkt dat de maatregelen niet volstaan, gaan wij striktere maatregelen nemen. Dan kunt u zich wel voorstellen wat er aan verkeer en vervoer kan worden gedaan om de luchtkwaliteitsdoelstellingen toch te halen. Daarop wil ik alleen niet vooruitlopen. Ik ga er ook in de gesprekken met de regiobestuurders van uit dat de maatregelen waar wij aan denken – een combinatie van oplossingen aan de voertuigen zelf en flankerend beleid – voorlopig volstaan. Dergelijke schattingen trachten wij te maken om over het geheel een positief resultaat te boeken. Ik kan hier in een latere termijn wellicht specifiek op ingaan; u moet in gedachten houden dat dit proces nog in ontwikkeling is en dat ik niet nu al een concreet voorbeeld van een plan kan geven, zoals de heer Putters vroeg. Dergelijke plannen zijn nog in de maak.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik begrijp het standpunt van de minister. Het is nu een hele operatie om al die maatregelen op een rij te krijgen. Ze moeten goed bij elkaar passen. Primair is bovendien de gemeente verantwoordelijk. De provincie en het Rijk houden enig toezicht. Ik begrijp dat het een lastige operatie is, maar los daarvan is de bestuurlijke inzet natuurlijk dat de minister na aanname van dit wetsvoorstel de bevoegdheid krijgt om een aanwijzing te geven en dus in te grijpen. Klopt dat? Het gaat erom dat bestuurlijk wordt afgesproken dat de gemeenten primair de plannen maken en dat de provincies daarbij helpen en er eventueel toezicht op houden. Voor alle lagen moge duidelijk zijn dat er binnen vijf jaar resultaten moeten zijn geboekt en dat de minister in principe bereid is om van haar bestuurlijke bevoegdheid om in te grijpen, zo nodig gebruik te maken. Dit wil ik los van het maatregelenpakket zien. Is de minister inderdaad bereid om van de bevoegdheid om in te grijpen, gebruik te maken?

Minister **Cramer**: Ik zei het misschien wat minder stellig dan de heer Janse de Jonge deed, maar wat hij zei is natuurlijk wel de consequentie van mijn woorden.

Ik stel voor, door te gaan met mijn uitleg van wat het NSL als leidraad behelst. Zoals gezegd, worden overschrijdingen vooral door de regio zelf opgelost. De resterende overschrijdingen worden met locatiespecifieke maatregelen van Verkeer en Waterstaat weggewerkt, bijvoorbeeld op de snelwegen, en door decentrale overheden. Met elkaar moeten wij ervoor zorgen dat het plan gerealiseerd wordt. Voor snelwegen is vooralsnog 300 mln. op de rijksbegroting gereserveerd en voor maatregelen van decentrale overheden ongeveer 340 mln. Dat zijn dus flinke bedragen. Naar ik hoop, zijn hiermee de problemen tot overzichtelijke proporties gereduceerd. Wij hopen dat ook de regio's tot eind dit jaar met hun voorbereiding bezig zullen zijn en de voorlopige uitwerking zullen omzetten in definitieve plannen, die gezamenlijk de ruggengraat van het NSL vormen. Het maken van het NSL heeft dan ongeveer twee jaar geduurd. Alle betrokken gemeenten, provincies en ministeries in heel Nederland zullen zich ervoor hebben ingezet. Het NSL vormt wat mij betreft een unieke kans en biedt in de huidige omstandigheden de enige reële mogelijkheid om samen met alle betrokken overheden de luchtkwaliteit wezenlijk te verbeteren. Een

Cramer

betere oplossing of alternatief is gewoonweg niet voorhanden.

Al met al zie ik overheden die vanuit een gemeenschappelijk gevoeld belang hun krachten bundelen om zich maximaal voor het milieu in te zetten en zodoende het gros van de voorgenomen projecten, onder andere op het gebied van de bouw, mogelijk te maken. Ik deel daarom de zorg van de heer Janse de Jonge niet dat overheden er niet uitkomen en dat de verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk is. Daarbij heb ik ook al gezegd dat een aantal zaken misschien niet expliciet zijn genoemd, maar zojuist in interventie wel zijn verduidelijkt. Met behulp van de NSL-monitor wordt erop toegezien dat de beoogde resultaten worden geboekt. Overheden zullen elkaar daarop moeten kunnen aanspreken, juist vanwege het gemeenschappelijke belang. In bestuurlijk overleg moet worden bepaald of desalniettemin projecten moeten afvallen. Als minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hak ik de knoop door als men er niet in slaagt, te bepalen wat al dan niet via het NSL kan doorgaan. Ik neem dus wel degelijk het initiatief indien dit regionaal niet kan worden opgelost. Een dergelijke situatie doet zich op dit moment niet voor. Ik verwacht ook niet dat het zo ver zal komen dat ik van mijn bevoegdheid gebruik moet gaan maken. Het draagvlak voor het NSL is uniek te noemen. Dit dermate complexe proces verloopt mijns inziens ook naar behoren. Op zichzelf is het dus wel complex, maar ik wil geenszins spreken van een gedrocht.

In de aanloop naar dit wetsvoorstel is uitvoerig gesproken over de koppeling uit het Besluit luchtkwaliteit 2005. Volledige ontkoppeling, dat wil zeggen: het geheel achterwege laten van toetsing, is niet haalbaar gebleken vanwege de overschrijdingen in Nederland. De Raad van State heeft de juridische risico's bevestigd. In dergelijke overschrijdingssituaties kunnen de gevolgen van een project voor luchtkwaliteit niet buiten beschouwing worden gelaten. Wel is gebleken dat de koppeling beperkt en flexibeler moet worden gemaakt. Dat is mogelijk dankzij de gekozen aanpak waarbij onder andere het begrip "niet in betekenende mate" wordt gehanteerd. De NSL-aanpak leidt tot een indirecte, flexibelere koppeling. Projecten worden niet meer rechtstreeks aan de grenswaarden getoetst, maar op hun inpasbaarheid in het NSL. Uiteindelijk moeten de grenswaarden wel worden gehaald. Dat is het verhaal dat ik zojuist vertelde: al die projecten bij elkaar en het daarbij behorende pakket van maatregelen moeten in principe leiden tot grenswaarden die in het kader van richtlijnen inzake luchtkwaliteit vereist zijn. Daarnaast stelt de invoering van een grens voor niet in betekenende mate kleinere projecten beneden die grens vrij van toetsing. Deze projecten worden dus beargumenteerde ontkoppeld, waardoor de bureaucratie vermindert.

De heer **Putters** (PvdA): Voorzitter. De grenswaarden moeten dus met dat pakket op alle locaties in dat gebied worden gehaald?

Minister **Cramer**: Juist. Uiteindelijk wel. Op de weg ernaartoe mag er even vanwege een bepaalde situatie een kleine verhoging optreden, maar die mag niet leiden tot het niet halen van de grenswaarden op alle locaties.

De heer **Putters** (PvdA): Gaat u nog in op de termijn van

dat uitstel? Dat heeft natuurlijk te maken met hoe de nieuwe richtlijn eruit gaat zien. Het is van belang om te weten hoe lang een dergelijke verhoging mag duren.

Minister **Cramer**: Daar ga ik zo nog op in bij de derogatie.

Ik wil nog iets meer zeggen over het begrip "niet in betekenende mate" en het bijbehorende cumulatievraagstuk. Met de NSL-aanpak en de definitie van dit begrip komt er, in ieder geval wat mij betreft, een einde aan de directe koppeling uit het Besluit luchtkwaliteit 2005. Op het begrip "niet in betekenende mate" kom ik straks nog verder terug. Voor de volledigheid wijs ik erop dat de NSL-aanpak en de toepassing van dit begrip er niet toe leiden dat bij het projectbesluit helemaal niet meer naar luchtkwaliteit hoeft te worden gekeken. Het beginsel van een goede ruimtelijke ordening speelt daarbij een rol. Daarbij gaat het er niet om of projecten bijdragen aan luchtverontreiniging, maar om de mate waarin bewoners daaraan worden blootgesteld.

Op het NSL is inspraak mogelijk, maar geen bezwaar en beroep bij de rechter. De heer Putters heeft gewezen op een onderzoeksrapport waarin wordt gesuggereerd dat met een bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen het NSL de daarin genoemde projecten ook de garantie hebben dat zij kunnen doorgaan. Deze op zichzelf zeer aantrekkelijke gedachte van het NSL als kader voor een eenmalig beroep tegen het onderdeel luchtkwaliteit van projectbesluiten is al eerder niet haalbaar gebleken. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze gedachte dan ook verlaten. Ik zal uitleggen hoe wij dit nu invullen.

Het NSL zou voor projecten aan zeer hoge eisen op het gebied van detaillering, motivering en actualiteit moeten voldoen, zodat het als enig beroepskader voor projectbesluiten – en dan nog alleen voor het aspect luchtkwaliteit – zou kunnen fungeren. Dat zou betekenen dat het NSL voor alle daarin genoemde projecten – enkele honderden – alle daartoe vereiste onderbouwing zou moeten bieden, ook met betrekking tot de uitvoering en met inbegrip van alle vereiste milieu-informatie. Het is echt onwerkbaar om aan het NSL een dergelijke eis te stellen. Dat heeft te maken met het type plannen en maatregelen, maar dat betekent niet dat uiteindelijk het projectbesluit niet vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Immers, van veel van de toekomstige projecten zijn gegevens op het niveau van detaillering waarover ik zojuist sprak helemaal niet bekend, c.q. daarin kan nog van alles veranderen. Het zijn plannen en maatregelen die wij tegen elkaar trachten af te wegen. De Raad van State heeft er al op gewezen dat naast het NSL, indien dat niet alle vereiste actuele gegevens zou bevatten, een tweede beroepsgang tegen het latere projectbesluit onvermijdelijk wordt. Dat is niet wat wij zouden wensen.

Daarnaast zou ook ten aanzien van iedere wijziging van het NSL bezwaar en beroep moeten worden opengesteld. De voor het NSL vereiste flexibiliteit zou daardoor geheel verdwijnen. Daarom heeft het kabinet gekozen voor een opzet waarbij tegen het NSL wel inspraak maar geen bezwaar en beroep wordt opengesteld en waarbij het NSL wel zo goed mogelijk bijdraagt aan de onderbouwing van later te nemen projectbesluiten.

Daarmee blijft het NSL wendbaar en wordt een dubbele rechtsgang voorkomen. Het is dan ook juist, zoals de heer Laurier stelde, dat het wetsvoorstel beoogt

Cramer

om het beroep ten aanzien van luchtkwaliteitsaspecten van een besluit eenmalig te doen zijn, zodat niet meermalen over dezelfde vragen wordt geprocédéerd. Dat leidt tot minder belasting van de rechterlijke macht en tot een efficiëntere bestuursgang. Het leidt echter niet tot een mindere rechtspositie voor de burger. Deze kan ten volle in beroep gaan tegen besluiten. Hij kan in beroep gaan tegen een projectbesluit, bijvoorbeeld tegen het feit dat het project onvoldoende is onderbouwd in het NSL. Dat kan volledig door de rechter worden getoetst. Het NSL wordt in de voorgestelde opzet bepaald niet vrijblijvend. Het biedt een bindend toetsingskader voor projectbesluiten op het gebied van luchtkwaliteit en voor de daarin genoemde maatregelen. Daarvoor geldt dus een wettelijke uitvoeringsplicht.

De heer **Putters** (PvdA): Moet ik het zo voor mij zien dat de burger straks bij bezwaar en beroep tegen afzonderlijke projecten binnen het NSL te horen krijgt dat het NSL een rechtvaardiging is om niet op zijn bezwaar en beroep in te gaan?

Minister **Cramer**: Dat is niet het geval. Tegen elk projectbesluit kan bezwaar en beroep worden aangetekend. Als het project niet aan de vereisten voldoet, is daartegen beroep mogelijk. Het NSL is louter het totale kader.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Dit begrijp ik wel, maar het is de vraag of bij een beroep tegen een concreet project het feit dat het is opgenomen in het NSL niet een extra grond vormt om het bezwaar af te wijzen. Het NSL bevat immers allerlei mogelijk compenserende maatregelen die nog in de toekomst moeten worden gerealiseerd. Naar het gevoel van mijn fractie zit hierin ook juist de verzwakking van de positie van de betrokkenen in het beroep. Ik zou graag willen dat de minister op dit punt ingaat.

Minister **Cramer**: Mijn antwoord is nee. Het is absoluut niet zo dat het NSL-kader een belemmering is om een ordentelijke bezwaar- en beroepsprocedure per project te realiseren.

De heer **Putters** (PvdA): Wanneer de burger die ordentelijke procedure bij een afzonderlijk project doorloopt is het de vraag of het programma als geheel een rechtvaardigingsgrond wordt voor het bestuurlijke handelen, waartegen geen bezwaar en beroep mogelijk is. Dan is een burger spekkoper.

Minister **Cramer**: De beroepsprocedure betreft de projecten. Het NSL is het kader. Daarop is wel inspraak mogelijk maar geen rechtsgang. Indien maatregelen moeten vervallen, moeten daar weer andere maatregelen tegenover worden gezet, zodat uiteindelijk alles erop is gericht om de grenswaarde te bereiken.

Dit brengt mij bij de diverse genoemde juridische onzekerheden. Zo wordt met de voorbereiding van het NSL inderdaad geanticipeerd op een nieuwe EU-richtlijn en op derogatie. Verschillende senatoren hebben gevraagd of die derogatie en of de richtlijn er wel komen op de huidige manier en wat de risico's zijn. De nieuwe richtlijn wordt naar verwachting eind van dit jaar vastgesteld. Het gemeenschappelijk standpunt voor de nieuwe richtlijn bevat bepalingen die uitstel van de

realisatietermijnen mogelijk zullen maken. Ook het Europees Parlement heeft in de eerste lezing van de richtlijn ingestemd met het principe van verlenging van de realisatietermijn indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dit is cruciaal voor ons om derogatie te kunnen aanvragen. Er hoeft dus niet te worden betwijfeld of dit in de richtlijn wordt ingebouwd. Dat is zeker. Wij mogen uitstel aanvragen, maar onder voorwaarden.

Voor het daadwerkelijk verkrijgen van uitstel moet Nederland wel voldoen aan de gestelde eisen, dat wil zeggen het aantonen dat voor de nieuwe einddatum de normen worden bereikt. Het NSL is geheel daarop gericht.

Dat de nieuwe richtlijn nog niet is vastgesteld vormt overigens geen belemmering voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Zo lang die nieuwe richtlijn er nog niet is, kan er echter nog niet van een NSL-systematiek gebruik worden gemaakt. Dat is nu eenmaal de gang van zaken. Het moet wachten tot na de vaststelling en implementatie van de nieuwe richtlijn, inclusief het uitstel. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat geen uitstel zal worden verleend. Het lijkt mij daarom prematuur om nu in te gaan op de financiële en juridische risico's die dan zouden kunnen ontstaan. In algemene zin kan ik daarover overigens geen uitspraken doen omdat het sterk afhangt van de afspraken die rond ieder project zijn gemaakt. Provincies, gemeenten en marktpartijen zijn goed in staat om hiermee verstandig om te gaan en geen onnodig risico's te nemen. Wij zitten immers allemaal in hetzelfde schuitje. De grenswaarden moeten worden gehaald.

De heer **Putters** vroeg naar de review en het draagvlak ten aanzien van de sanering. Ik kan daarop antwoorden dat er een eensluidend rekenmodel met de naam "saneringstool" zal komen. Dit is door een onafhankelijk bureau gemaakt. Als voorwaarde voor acceptatie en brede toepassing geldt dat deze door de gebruikers en de regio's moet worden geaccepteerd. Het overleg daarover is gaande. Bij het afronden van dit rekenmodel wordt gebruik gemaakt van de review van het Milieu- en Natuurplanbureau. Op 24 mei heb ik de rapportage daarover aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. In deze rapportage geeft het MNP een positief oordeel over de opzet van het saneringstool zoals dat ter onderbouwing van het NSL wordt gebruikt. Daarnaast worden enkele aanbevelingen gedaan die bij de lopende verdere uitwerking van de saneringstool worden meegenomen. Ik kan toezeggen dat de handreiking Meten en berekenen luchtkwaliteit voor de inwerkingtreding van deze wet klaar zal zijn. Deze handreiking is namelijk vorige week gereed gekomen. Hij is beschikbaar via de website van VROM.

Verschillende sprekers hebben gevraagd naar de betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de vaststelling van het NSL. Daarover wil ik kort zijn. Ik heb begrip voor de argumenten van de Kamer. Ik zeg toe het NSL gelijktijdig aan beide Kamers der Staten-Generaal te zullen aanbieden. Dit zal wettelijk worden verankerd in de eerdergenoemde implementatiewet.

In verband met het NSL is gevraagd naar de effecten van het NSL op integrale belangenafwegingen door bestuursorganen. Ik deel geenszins de zorg van de Kamer dat het NSL zal leiden tot touwtrekkende besturen en het afschrijven van verantwoordelijkheden. Het mooie van de aanpak van de NSL is nu juist dat alle betrokken overheden hun verantwoordelijkheid nemen en deze met

Cramer

elkaar afstemmen. Er is geen sprake van afschuiven of van ondoorzichtige besluitvorming. Luchtkwaliteit is en blijft een integraal onderdeel van de ruimtelijke economische besluitvorming waarbij de aandacht deels verschuift van project- naar programmaniveau. Het ter discussie stellen van verantwoordelijkheden lijkt mij niet de weg die wij moeten gaan bewandelen. Daarvoor bestaat geen reden. Het zou de bestaande goede samenwerking ernstig kunnen bemoeilijken. De spelregels voor de verantwoordelijkheden zullen goed worden vastgelegd.

Op de vraag van de heer Putters of het niet doorgaan van maatregelen het NSL onuitvoerbaar zou maken, luidt het antwoord dat dit niet het geval is. In dit geval zullen andere maatregelen met gelijk effect moeten worden ingezet. Overheden hebben hierbij een gezamenlijk belang. De streefwaarden in de verschillende regio's moeten worden gehaald.

In dit verband is tevens gevraagd naar de afweging ten aanzien van de publieke belangen met betrekking tot de in het NSL opgenomen projecten. Deze afweging wordt, zoals ook nu het geval is, gemaakt door het bevoegd gezag. De regio's bepalen in overleg om welke projecten het gaat. Dat gebeurt ook indien er voldoende ruimte zou zijn om alle projecten te laten doorgaan. De weging van publieke belangen is bij de decentrale overheden in goede handen. Alleen wanneer men er echt niet uitkomt, kan de minister van VROM een knoop doorhakken. Ik heb er alle vertrouwen in dat ik voorlopig geen gebruik zal hoeven te maken van deze bevoegdheden.

In dit verband is gevraagd naar hetgeen de EU en de Raad van State als normen bij het salderen zullen accepteren. In de nadere memorie van antwoord is allereerst bedoeld dat het reeds overschreden zijn van de grenswaarden als zodanig, de uitvoering van een project nog niet in de weg hoeft te staan. Afhankelijk van de totale omstandigheden kan een project ook in een overschrijdingssituatie nog doorgang vinden wanneer dit het uiteindelijk bereiken van de grenswaarden maar niet in de weg staat. Ook dat punt moet dan onder de grenswaarde komen. Op basis van een dergelijke redenering werd in de zaken rond het ADO-stadion, waarbij nog geen sprake was van een reële verslechtering van de luchtkwaliteit, de bouw door de Raad van State geaccepteerd. Uiteraard worden aan deze projectsalderingen grenzen gesteld. Er moet immers zicht blijven op het bereiken van de grenswaarden. In overschrijdingssituaties zullen de te treffen maatregelen dan ook van grote betekenis zijn.

Ik zal nu verder ingaan op het onderwerp waarover veel vragen zijn gesteld, te weten de regeling voor niet in betekenende mate bijdragen (NIBMB), in het bijzonder de cumulatie.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Begrijp ik het goed dat projecten binnen een programma kunnen beginnen maar dat daar maatregelen tegenover staan? De projecten zijn begonnen, en vervolgens kan het gebeuren dat deze maatregelen om een of andere reden niet kunnen worden uitgevoerd. Er is een probleem om uit te voeren wat men had ingeschat. De minister zegt dat dan andere maatregelen moeten worden uitgevoerd. Maar intussen gaan de projecten natuurlijk wel door. De eventuele belastende werking in een situatie waarin men toch al boven de grenswaarde zit, blijft dan ook doorwerken. De

horizon waar de oplossing ligt, het punt dat wij allemaal zo graag willen bereiken, schuift naar achteren. Of is het volgens de minister onmogelijk dat die situatie zich voordoet?

Minister **Cramer**: De wijze waarop de overschrijding plaatsvindt, moet er niet toe leiden dat de overschrijding een zodanig groot gezondheidsrisico met zich meebrengt dat dit al op korte termijn een probleem oplevert. Dat mag niet voorkomen. Het tijdelijk overschrijden van de grenswaarde omdat wij weten dat er maatregelen aankomen die alles bij elkaar leiden tot het bereiken van de grenswaarde is inderdaad wel mogelijk.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Afgezien van het feit hoe wenselijk wij de tijdelijkheid, die even en passant wordt meegenomen, al vinden zit het probleem in de systematiek. Eigenlijk wordt er een hypotheek gelegd op de toekomst. Een project mag beginnen, zelfs als de situatie al boven de grenswaarde zit, in de veronderstelling dat een maatregel zal gaan uitwerken. De minister stelt ook dat het denkbaar is dat maatregelen niet uitgevoerd zullen kunnen worden om welke reden dan ook. Dan verhoog je in feite de hypotheek. Er wordt wel gebouwd, maar over de hoogte van de hypotheek bestaat nog volstrekte onduidelijkheid.

Minister **Cramer**: Dat mag niet het geval zijn. Als de maatregelen niet leiden tot het halen van de grenswaarden, moeten extra maatregelen worden genomen. Het principe is dat de maatregelen moeten leiden tot het halen van de grenswaarden. De heer Laurier suggereert dat de maatregelen die worden genomen, de grenswaarden niet halen. De maatregelen moeten de grenswaarden halen. Blijkt dat niet het geval te zijn, dan moeten extra maatregelen worden genomen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Is dat zo'n situatie waarin de minister doorzettingsmacht heeft?

Minister **Cramer**: Ja. Wij moeten op alle terreinen en in de regio's de grenswaarde halen.

De heer **Putters** (PvdA): Kan de minister toelichten op welke wijze dat gebeurt? De woningen staan er inmiddels of de weg is aangelegd. Hoe zeker is de minister ervan dat de Raad van State dit accepteert?

Minister **Cramer**: Er zijn hardere maatregelen mogelijk om een overschrijding tegen te gaan. Denk aan het verminderen of geheel stoppen van verkeer. Dat is echter een uiterste maatregel. Er zijn altijd mogelijkheden om ervoor te zorgen dat wij aan de grenswaarde komen.

De Raad van State heeft nog wel een aantal punten genoemd dat hieraan raakt. Als ik de gelegenheid krijg om mijn betoog te vervolgen, kan ik dat ook toelichten.

Ik kom toe aan de bespreking van niet in betekenende mate en in het bijzonder de cumulatieaspecten. Ik onderken en herken de zorgen van de Kamer op dit punt. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, dat nog niet openbaar is, zal ik mij in nauw overleg met collega-ministers en decentrale overheden beraden op de tot dusverre gekozen opzet.

De heer **Putters** (PvdA): Begrijp ik nu goed dat het

Cramer

advies van de Raad van State negatief is? Het lijkt mij een vrij cruciaal punt.

Minister **Cramer**: De opmerkingen vanuit de Kamer over de cumulatie op lokaal niveau en de 3%-grens zal ik nadrukkelijk en zorgvuldig betrekken in een nieuwe afweging. De Raad van State heeft niet gezegd dat het onjuist is, maar heeft wel gevraagd om dit nog eens te bezien. In samenspraak met collega's en decentrale overheden wil ik daarom heel goed naar deze zaken kijken en het vervolgens in de AMvB vastleggen. Op dit moment is dus nog niet zeker wat vastgelegd zal worden. Het moet een opzet zijn die goed uitvoerbaar en ook houdbaar bij de rechter is. De Kamer zal over de uitkomsten van het beraad en het overleg zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

De grens van 3% is mede ontleend aan de TA Luft 2002, de Duitse luchtkwaliteitswet, die tot dusverre door de Europese Commissie blijkt te worden geaccepteerd. Deze grens is mede op verzoek van bouw- en bestuursland Nederland als algemeen criterium in de Nederlandse regelgeving opgenomen, zij het niet in het wetsvoorstel maar in het besluit niet in betekenende mate bijdragen. Het criterium van 3% wordt alleen gehanteerd om voor projecten een ondergrens te kunnen bepalen waaronder geen individuele toets aan de grenswaarde meer plaatsvindt. Deze projecten worden niet verder zelfstandig getoetst bij het salderen of de saneringsopgave. De effecten van die projecten worden verwerkt in de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties in het NSL. De grens van 3%, zoals vertaald in aantallen woningen en dergelijke, ligt veelal lager dan de grens voor MER-plichtige besluiten. Voor bijvoorbeeld woningbouw ligt de MER-grens binnen de bebouwde kom op 4000 woningen en erbuiten op 2000. Voor NIBM ligt die in alle gevallen op 1500 woningen per ontsluitingsweg. Voor bedrijfsterreinen ligt de MER-grens op 150 ha en voor NIBM komt de 3%-grens overeen met een aanzienlijk lager aantal hectaren, namelijk tussen de 5 en 40. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit het exacte getal is dat erbij hoort.

De heer **Putters** (PvdA): Is de minister het met mij eens dat wij hier spreken over een zodanig cruciaal onderdeel in de werking van het NSL en van deze wet, waar nu nog eens nader naar gekeken moet worden, dat deze wet niet in werking kan treden zolang dit niet geregeld is?

Minister **Cramer**: De Raad van State vraagt om nadere verduidelijking van onder andere deze grens van 3%. Ik zei al dat dit niet in het wetsvoorstel hoeft te worden geregeld, maar in de AMvB die nog volgt. Wij hebben dus nog even de tijd om dit goed te onderbouwen en zo nodig te wijzigen.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Als wij akkoord gaan met de wet, gaan wij akkoord met het niet meer toetsen van niet-in-betekenende-mateprojecten. Er is een nog niet openbaar advies van de Raad van State, waarin staat dat er iets aan de hand is met de 3%-grens maar ook met de cumulatieve werking. Dan raak je een heel erg belangrijk punt bij dit wetsvoorstel. Ik vraag mij af of wij überhaupt kunnen instemmen met dit wetsvoorstel zolang die punten zo onzeker zijn.

Minister **Cramer**: Het is inderdaad waar dat in het

wetsvoorstel gerefereerd wordt aan niet-in-betekenende-mategevallen, maar in de AMvB wordt wel de grens geregeld. Op de cumulatie kom ik nog terug.

De heer **Putters** (PvdA): Ik begrijp dat het in de AMvB wordt geregeld. In eerste termijn heb ik al aangegeven dat ik daarmee niet op alle onderdelen gelukkig ben, maar dit betekent toch gewoon dat er niet gebouwd kan worden?

Minister **Cramer**: Er kan op dit moment gebouwd worden als het onder het NSL valt. En als het niet onder het NSL valt omdat het niet in betekenende mate is, is het de vraag wat onder niet in betekenende mate valt.

De heer **Putters** (PvdA): Dat lijkt mij een vrij cruciaal punt in het geheel.

Minister **Cramer**: Ja, maar wij moeten wel een onderscheid maken. In het wetsvoorstel worden de normen en de wijze van toetsing geregeld. Er staat vermeld dat er een NSL is en een globale uitwerking ervan. Er wordt aangekondigd dat er een categorie niet in betekenende mate is. Wij praten nu over het wetsvoorstel en nog niet over de uitwerking van het niet in betekenende mate, want dat moet door de regering nog verduidelijkt worden, wil ik tenminste de Raad van State serieus nemen. Wij moeten het nog beter onderbouwen en niet refereren aan de 3% in de Duitse luchtkwaliteitswetgeving. Daar neemt de Raad van State voornamelijk geen genoegen mee, omdat de situatie in Nederland anders zou kunnen zijn. Daarom moeten wij het eerst verduidelijken. Dat is iets wat wij op zeer korte termijn ook willen verduidelijken. Het wetsvoorstel wordt daarmee niet aangeraakt.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Ik begrijp het standpunt van de minister, maar ik vraag of dit een cruciaal onderdeel van het wetsvoorstel is. Volgens mij is dat het geval. Als wij het wetsvoorstel zouden goedkeuren en het kabinet komt op zo'n majeur onderdeel in de algemene maatregel van bestuur tot andere conclusies, dan vraag ik mij af of wij elkaar nog kunnen vinden. Ik vind dit een belangrijk, zelfs essentieel punt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Stel dat de norm voor de niet-in-betekenende-mateprojecten verandert. Heeft dat dan effecten voor het NSL?

Minister **Cramer**: In het wetsvoorstel wordt gesproken over normen die gehaald moeten worden. In het NSL worden de projecten opgenomen die boven een bepaalde grens liggen. Alles wat daaronder zit, wordt uiteindelijk wel cumulatief meegenomen, maar niet individueel.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Als die norm verandert, zal het NSL toch automatisch gewijzigd worden?

Minister **Cramer**: Het is niet de norm die verandert. De grenswaarden die wij moeten halen, blijft gelijk. Het gaat om het percentage projecten die afzonderlijk een bepaalde grens overschrijden. Het gaat om die 3%. Is dat de goede grens? Nogmaals, heel kleine projecten zullen niet meegenomen worden, maar de vraag is welk

Cramer

percentage dat is. Dat wordt niet in de wet, maar per AMvB geregeld. In de AMvB zullen wij een percentage voor de grenswaarden geven. Dat er een categorie "niet in betekenende mate" zal blijven, is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel. Als de Eerste Kamer vindt dat deze categorie wellicht zou moeten vervallen, hebben wij een probleem, want dat zit echt in de wet.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Ik heb begrepen dat dit niet het enige punt is in het advies van de Raad van State. Ook het cumulatieve aspect is een element.

Minister **Cramer**: Ik vervolg mijn verhaal en zal dan op dit punt ingaan.

De Europese richtlijnen zeggen niets over de toetsing van projecten en de grens voor "niet in betekenende mate". De richtlijnen vereisen wel dat de grenswaarden overal worden gehaald. Projecten mogen niet in de weg staan dat het doel uiteindelijk bereikt wordt. Zolang het NSL er niet is, zal op andere wijze moeten worden voorzien in de dekking van de AMvB "niet in betekende mate". In het kader van het eerdergenoemde beraad hierover zal ook dit aspect worden betrokken. Ik zal de zorg van de Kamer op dit punt nadrukkelijk meenemen. Mogelijk kan op andere wijze voldoende dekking worden geboden voor de periode waarin het NSL nog niet van kracht is. Het is prematuur om nu al toe te zeggen dat ik met de inwerkingtreding van het besluit zal wachten tot na de vaststelling van het NSL.

Structurele verslechtingen, ook boven de grenswaarden, lijken niet toegestaan en zijn ook niet aan de orde. Het beheersbaar maken van de cumulatie is een aandachtspunt voor het beraad naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Het dient zowel aan de voorkant te gebeuren door een sluitende regeling om lokale cumulatie boven de grenswaarden te voorkomen, als aan de achterkant door middel van een NSL-monitor. Wij kunnen dus op twee punten zorgen dat de cumulatie niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden. Voor het ontstaan van de door de heer Laurier geschetste situatie van niet-in-betekende-mateprojecten naast elkaar die toch niet als een lokaal knelpunt worden beschouwd, maak ik mij vooralsnog geen zorgen. Zowel aan de voorkant als aan de achterkant hebben wij daar voortdurend controle op.

De heer **Putters** (PvdA): Het kan toch niet zo zijn dat ook die cumulatie niet duidelijk is? Het gaat om ongeloflijk belangrijke pijlers onder het NSL en eigenlijk ook de wet.

Minister **Cramer**: Ik ben het met de heer Putters eens dat dit van belang is, maar wij regelen het percentage van de grenswaarden en de cumulatie in de AMvB. Nogmaals, het wordt geregeld aan de voorkant, door een sluitende regeling om lokale cumulatie boven de grenswaarden te voorkomen, en aan de achterkant, bij de monitoring van het NSL. Wij hebben dus twee manieren om voortdurend te peilen of geen overschrijdingen plaatsvinden. Dat wordt heel nadrukkelijk in de AMvB verder toegelicht.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Monitoring vindt achteraf plaats. Dan zijn zaken dus al gerealiseerd. Je kunt achteraf constateren dat het fout is gegaan, maar dat is geen beheersingsinstrument.

Minister **Cramer**: Het wordt aan de achterkant, maar ook aan de voorkant geregeld. De voorkant is de preventieve kant, de belangrijkste kant om op te sturen. Daarnaast is er nog de controle achteraf. Via monitoring kan worden bekeken of de preventieve aanpak tot het gewenste resultaat heeft geleid. Omdat die monitoring regelmatig wordt uitgevoerd, maak ik mij vooralsnog geen zorgen. Wij zullen de cumulatie-effecten daarmee binnen de perken en onder de grenswaarden kunnen houden.

Ik kom op het gewijzigde amendement van de Tweede Kamerleden Van der Ham en Duyvendak. Er is bij de behandeling in de Tweede Kamer nadrukkelijk gesproken over de onwenselijkheid van het bouwen van scholen langs snelwegen waar sprake is van overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Er zal een AMvB worden voorbereid die voorkomt dat in bepaalde zones, langs zeer drukke snelwegen waar sprake is van normoverschrijding, scholen worden gebouwd. Op het moment dat de luchtkwaliteit dermate is verbeterd dat aan de Europese normen wordt voldaan, geeft de desbetreffende richtlijn geen aanleiding meer om dergelijke beperkingen te handhaven. Immers, dan worden de grenswaarden niet overschreden.

De heer **Putters** (PvdA): Met het aannemen van dit amendement heeft de Tweede Kamer bedoeld dat scholen niet gebouwd moeten worden in situaties waarin overschrijdingen niet meteen of op korte termijn kunnen worden weggenomen. In dat soort situaties moet je gewoon geen school neerzetten, tenzij je die overschrijding heel direct en gericht kunt oplossen.

Minister **Cramer**: Uit de redactie van het amendement blijkt duidelijk dat het zich richt op situaties waarin overschrijdingen plaatsvinden. Een uitleg dat de bouw van scholen langs snelwegen moet worden voorkomen, ook indien de normen niet worden overschreden, strookt niet met het amendement. Het gaat om overschrijdingssituaties. Wellicht is sprake van een misverstand. Ik ben zeker niet van mening dat onmiddellijk scholen gebouwd moeten worden op locaties waar pas op termijn de luchtkwaliteit beneden de grenswaarde komt. Dat is wat mij betreft pas aan de orde als de luchtkwaliteit daadwerkelijk aan de normen voldoet. Ik zal mij daarom inzetten om in het NSL met de regio's tot afspraken te komen om de hier bedoelde situaties te vermijden. De Kamer wordt hierover geïnformeerd zodra er meer over bekend is. Ik zal de Kamer informeren over de voorgenomen opzet van de AMvB, waarbij ik rekening zal houden met de door de Kamer genoemde aandachtspunten.

De heer **Putters** (PvdA): Ik begrijp dat de minister nog terugkomt op dat punt, maar kan zij toch niet iets meer zeggen? Er zijn op dit moment in het land tal van discussies over scholen die bijvoorbeeld 120 meter van de snelweg worden gebouwd, of 300 meter. Ik neem aan dat dat soort zaken in de AMvB komt te staan, maar het is natuurlijk een vrij urgente situatie. Is de minister met mij van mening dat bij de inwerkingtreding van deze wet dat duidelijk zou moeten zijn?

Minister **Cramer**: U stelt dit terecht. Er zijn zorgelijke situaties, er zijn overschrijdingen, en die mogen in het kader van deze luchtkwaliteitsrichtlijnen niet meer voorkomen. Op dat punt moeten dus acute maatregelen worden genomen. Die situaties worden nu al gelokali-

seerd en aangepakt. Het misverstand zit hem in de vraag, of er een school langs de snelweg mag worden gebouwd als onder de grenswaarde wordt gebleven. Ja, dat mag, als de grenswaarde vervolgens niet wordt overschreden. Het is niet voor de hand liggend om daar een school te bouwen, omdat het risico dat er iets fout gaat veel groter is dan wanneer die school op een andere plek wordt gebouwd.

Er is gevraagd of dit wetsvoorstel geen zeer beperkte houdbaarheid heeft. Hierbij is het standstill-beginsel uit de Europese richtlijnen genoemd, waaruit binnenkort mogelijk strengere eisen voortvloeien. Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie voor de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn bevatte inderdaad bepalingen die mogelijk tot meer beperkingen hadden kunnen leiden. Inmiddels zijn deze bepalingen gewijzigd, er is nu een gemeenschappelijk standpunt, en wel zodanig dat de EU-regelgeving op dit punt in het geheel niet zal veranderen. Dat heeft dus geen gevolgen. Verder is het de vraag of de EU-grenswaarden zo verlaagd zullen worden dat de ruimte die met het criterium van 3% wordt geboden, veel kleiner zal worden. Dat is niet het geval, omdat de grenswaarden waaraan dit criterium is gerelateerd, namelijk de jaargrenswaarden voor PM10 en NO₂, met de nieuwe richtlijn niet zullen wijzigen.

De heer Janse de Jonge heeft de regering om de toezegging gevraagd dat in het vervolg alert en adequaat op Europese ontwikkelingen wordt gereageerd, en dat op het juiste moment invloed wordt uitgeoefend in Brussel. Deze toezegging wil ik in principe graag doen, zij het dat het laatste woord nog niet is gezegd over de wijze waarop dit proces vanuit Nederland is verlopen. Voor Nederland is dit sowieso een problematische situatie, omdat in ons land nu eenmaal grotere problemen bestaan dan in sommige andere landen.

De heer Putters heeft gevraagd of de administratieve en bestuurlijk-juridische kosten van het salderingssysteem in kaart kunnen worden gebracht, afgezet tegen de kosten van het plaatsnemen in de voorhoede van de innovatieve ontwikkelingen binnen Europa, en een omkering van het luchtkwaliteitsbeleid, gericht op een effectiever bronbeleid. Allereerst herhaal ik dat deze wet niet alleen maar is gericht op het laten doorgaan van bouwprojecten. Deze wet biedt met het NSL wel degelijk een belangrijke toegevoegde waarde aan de milieukant. Overheden spannen zich gezamenlijk maximaal in om de luchtkwaliteit te verbeteren. Een deel van de daardoor ontstane ruimte kan inderdaad worden benut voor projecten, echter zonder dat de grenswaarden opnieuw worden overschreden. Beide genoemde sporen worden al bewandeld, maar bronbeleid is al snel een exclusieve Europese bevoegdheid. Het is dus niet of/of, er zijn zowel aanpassingen in de nationale wetgeving en aanpak vereist als inzet om ervoor te zorgen dat het bronbeleid van de grond komt. Het heeft dan naar mijn mening niet veel zin om die kosten tegen elkaar te gaan afwegen, want beide sporen zijn noodzakelijk.

Mevrouw Huijbregts heeft een vraag gesteld over de methodiek voor de rapportage aan Brussel, en de monitoring. Wij zullen de monitoring van het NSL en de rapportage aan Brussel zo goed mogelijk op elkaar afstemmen. Beide zijn namelijk gebaseerd op dezelfde basisgegevens. Ik wil ervoor waken de andere overheden tweemaal lastig te vallen met een net ietsje andere rapportage en vraagstelling. Dit zal zijn beslag moeten krijgen bij de herziening van de Regeling beoordeling

luchtkwaliteit, die tegelijkertijd zal worden vastgesteld met de wijziging van de Wet luchtkwaliteit, ter implementatie van de nieuwe EU-richtlijn.

De heer Koffeman heeft gevraagd naar de verplichte invoering van roetfilters. Ik zou dat wel willen, maar het wordt mij niet toegestaan door de Europese Commissie, en nu ook niet meer door het Europese Hof. Daarmee is overigens in het NSL rekening gehouden. Het stimuleren van vrijwillige vervroegde invoering van roetfilters gaat gewoon door, en verloopt gelukkig succesvol. Dat hebben wij hard nodig, omdat wij anders de doelstellingen ten aanzien van het NSL niet goed kunnen halen.

Ik hoop met het voorgaande naar tevredenheid te zijn ingegaan op vragen en opmerkingen van de Kamer. Ten slotte spreek ik nogmaals mijn waardering uit voor deze plenaire behandeling, nog voor het zomerreces.

De vergadering wordt van 19.25 uur tot 20.30 uur geschorst.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Voorzitter. De woordvoerders hebben afgesproken om de tweede termijn te beginnen met één woordvoerder. Wij hebben de heer Putters gevraagd om als zodanig te willen optreden.

De **voorzitter**: Dan geef ik het woord aan de heer Putters, namens alle woordvoerders.

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek namens alle woordvoerders, behalve die van het CDA. Wij willen graag de minister bedanken voor haar beantwoording in eerste termijn. Wij hebben in de dinerpauze even overleg gehad met de woordvoerders en de minister. Wij hebben geconstateerd dat wij op zichzelf een goede weg inslaan bij het afwegen van ruimtelijke ordening en volksgezondheid, maar dat er nog betekenisvolle onduidelijkheden in de wetgeving zitten, zoals het "niet in betekenende mate". Het is van groot belang voor de buitenwereld dat er duidelijkheid ontstaat over punten als de 3%-norm, de cumulatie en het salderen, die in de eerste termijn van de Kamer en de regering uitdrukkelijk aan de orde zijn geweest. In onze ogen is dat cruciaal voor de uitvoering van de wet.

Wij hopen dat de minister ons in de zomer kan informeren over het advies van de Raad van State en over de wijze waarop zij daarmee zal omgaan. In het overleg dat wij met de minister hadden, hebben wij het vertrouwen gekregen dat zij ons daarover duidelijkheid zal kunnen geven. Daarom stellen wij voor om de tweede termijn van deze behandeling na de zomer te laten plaatsvinden op basis van die nader te verkrijgen duidelijkheid. Aangezien wij niet willen dat het bestuurlijk proces geheel stil komt te liggen, hopen wij snel na de zomer met de minister te kunnen spreken, deze informatie te kunnen krijgen en aan de bestuurders duidelijkheid te kunnen geven. Wij zijn bereid om onze vragen op andere punten die wij cruciaal achten voor een goede behandeling in tweede termijn, zo snel mogelijk schriftelijk aan de minister toe te zenden.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Mag ik u vragen om een korte schorsing, zodat wij even overleg kunnen hebben in de fractie?

voorzitter

De **voorzitter**: Ik kijk even rond. Ik zie geen heftige emotionele gevoelens. Dat betekent dat ik de vergadering schors voor vijf minuten.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik kan kort zijn. Wij hebben als fractie beraad gehad over het voorliggende punt. De minister heeft aan het eind van de eerste termijn redelijk verrassend, en dat geldt voor de hele Kamer, meegedeeld dat er een niet-openbaar advies ligt van 4 mei van dit jaar over de projecten die niet in betekenende mate bijdragen en de 3%-norm. De bedoeling is dat er een wettelijke grondslag is die nader wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur. De minister heeft gezegd dat zij de tijd wil hebben om daarnaar te kijken. Wij hebben hierover beraad gehad als fractie. De CDA-fractie is van mening dat deze mededeling van de minister de verdere behandeling van dit wetsvoorstel niet in de weg staat. De CDA-fractie kan dit wetsvoorstel steunen, ook al komt er later een algemene maatregel van bestuur, die wij graag willen zien in de Eerste Kamer. Wij willen hier niet de lijn volgen dat wij de goedkeuring van een wetsvoorstel laten afhangen van een algemene maatregel van bestuur die een nadere invulling geeft aan die 3%-regeling.

De heer **Putters** (PvdA): Ik ben wel verrast door deze tweede termijn van het CDA. Is de heer Janse de Jonge niet met mij van mening dat de hele eerste termijn nu juist ging over de samenhang tussen het wetsvoorstel en wat in de AMvB geregeld moet worden en dat in samenhang beoordeeld moet worden?

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Wij hebben een goede eerste termijn gehad, waarbij heel veel zaken de revue zijn gepasseerd. Het wetsvoorstel bevat een voorschrift op het onderdeel "niet in betekenende mate", maar daarbij wordt niet ingegaan op de 3%-regeling of de 3%-norm. Als blijkt uit het nog niet openbare advies van de Raad van State dat het kabinet hieraan wellicht een iets andere invulling moet geven, zullen wij dat zien als de AMvB aan de orde is.

Minister **Cramer**: Voorzitter. Dank voor de reacties. Ik heb begrip voor de interventie die de heer Putters namens verschillende fracties uitsprak, maar ik vind het jammer. Het zou wat ons betreft mooi zijn geweest als wij juist wel hadden kunnen doorgaan met het wetsvoorstel, conform het voorstel dat is gedaan door de heer Janse. Ik heb getracht uit te leggen dat het wetsvoorstel behelst dat wij weliswaar aangeven dat er ook een categorie "niet in betekenende mate" is, maar dat deze geen invulling behoeft in het wetsvoorstel. Wij zullen daarvoor een apart AMvB-traject in gang zetten, opdat wij dat zo snel mogelijk kunnen voorleggen.

Ik zal mij neerleggen bij hetgeen de Kamer hier besluit, maar ik wil wel heel nadrukkelijk zeggen dat de Raad van State op zichzelf positief heeft geadviseerd over het wetsvoorstel. Ik heb in eerste termijn naar voren gebracht dat hij alleen enkele verduidelijkingen wilde van de grenswaarden en de cumulatieve effecten. Dat waren meer verduidelijkingen dan dat men het voorstel afkeurde of negatief beoordeelde, zeg ik heel nadrukkelijk. Wij hebben om die reden een paar experts naar deze twee punten laten kijken. De termijn van begin mei tot

nu is echter te kort om alle geraadpleegde deskundigen met een eindoordeel te laten komen en om de mede-overheden erbij te betrekken. Het is dus meer een gebrek aan tijd dat maakt dat wij niet alles goed konden verifiëren en onderbouwen.

Ik laat het oordeel aan de Kamer. Ik kan niet anders dan wachten op het antwoord.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor haar reactie.

Ik stel vast dat de Kamer, met uitzondering van de fractie van het CDA, vindt dat de beraadslaging over het wetsvoorstel opgeschort dient te worden tot een nader te bepalen datum.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit ter uitvoering van de roamingverordening (30994) als hamerstuk aan de agenda der Kamer toe te voegen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit ter uitvoering van de roamingverordening (30994).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet (30652).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van harte welkom in de Eerste Kamer. Aangezien het de eerste keer is dat zij hier aanwezig is, maak ik van de gelegenheid gebruik om haar bijzonder welkom te heten en haar heel veel succes en wijsheid toe te wensen.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft met het oog op de behandeling van dit wetsvoorstel veel verontwaardigde mailtjes ontvangen, waaruit blijkt dat er bij sommige groepen in onze samenleving veel weerstand en woede bestaat over dit wetsvoorstel.

Ik vat het wetsvoorstel samen. Het geeft de inspectie voor het onderwijs bevoegdheden om op te treden indien particuliere, dat wil zeggen niet door de overheid bekostigde, scholen zich niet houden aan een aantal hoofdregels over het exploiteren van een school en indien de kwaliteit van de school onder de maat is. Met behulp van dit wetsvoorstel kan, ja moet de kwaliteit van het onderwijs op scholen getoetst worden en kunnen er