

Vergaderjaar 2006–2007

**30 489**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)**

**J**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 24 april 2007

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de verdere vragen van de leden van de diverse fracties. Onderstaand wordt op de vragen ingegaan.

#### **Artikel 5.8**

##### **Vraag:**

Namens alle leden van de commissie wordt opnieuw stil gestaan bij het gestelde in art. 5.8 van het wetsvoorstel. Dit artikel voorziet erin dat de minister ter implementatie van een EU-richtlijn bij ministeriële regeling niet alleen bijlage 2 van de Wet Milieubeheer kan wijzigen, doch daarnaast ook regelingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel zelf. Aldus beoogt deze wetsbepaling een lagere regelgever als de minister te machtigen om, indien gewenst, een richtlijn te implementeren, ook als die implementatie afwijkt van de wet in formele zin.

De commissie vroeg zich af of deze voorgestelde regeling zich verdraagt met de Grondwet. In dit verband zij gewezen op de motie-Jurgens c.s. van 14 maart 2006 (Kamerstukken I, 2005–2006, 21 109, A) die door de Eerste Kamer met algemene stemmen is aangenomen en waarvan de minister van Justitie namens de regering heeft meegedeeld deze te zullen uitvoeren. In bedoelde motie is erop gewezen dat uit de tekst van art. 81 Grondwet voortvloeit dat het vaststellen van een Wet in formele zin, en dus ook het afwijken daarvan, het besluit behoort te zijn van regering en Staten-Generaal, terwijl er voorts op gewezen is dat de kenbaarheid van een wet in formele zin wordt belemmerd wanneer de wet buiten de in art. 81 Grondwet geregelde wijze zou worden gewijzigd.

Deze zelfde problematiek is recentelijk op 7 februari 2007 in de Eerste Kamer nog aan de orde geweest in het kader van de vaststelling van een nieuwe Geneesmiddelenwet (nummer 29 359). De desbetreffende wet bevat een regeling vergelijkbaar met het hiervoor genoemde art. 5.8. Namens de gehele Kamer is toen gesteld dat de desbetreffende regeling niet aanvaardbaar was in welk kader tevens gewezen is op de hiervoor reeds genoemde motie-Jurgens van 14 maart 2006. Dit alles is op 7 februari jl. voor de regering aanleiding geweest om bij monde van de minister van Justitie aan de Eerste Kamer toe te zeggen de desbetreffende regeling niet in werking te doen treden, welke toezegging bij het desbe-

treffende wetsvoorstel relatief eenvoudig uitvoerbaar was aangezien dat wetsvoorstel de mogelijkheid kende het tijdstip van inwerkingtreding voor bepalingen van het wetsvoorstel verschillend vast te stellen. Een zodanige mogelijkheid is eveneens neergelegd in art. VIII van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel. Kan de minister namens de regering meedelen dat bij aanvaarding van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel gebruik zal worden gemaakt van het hiervoor vermelde art. VIII, zodanig dat art. 5.8 van het wetsvoorstel pas in werking zal treden, als in bedoeld artikel de mogelijkheid is vervallen bij ministeriële regeling af te wijken van bepalingen van het wetsvoorstel zelf.

**Antwoord:**

Ik vat het standpunt van de leden van de commissie aldus samen dat er bezwaren van staatsrechtelijke aard worden gezien tegen de constructie dat bij ministeriële regeling afwijkingen van het lichaam van de wet mogelijk worden gemaakt. Naar ik begrijp bestaan deze bezwaren niet wanneer bij ministeriële regeling wordt afgeweken van de bijlage van de wet.

Wat betreft de rechtmatigheid en algemene staatsrechtelijke en grondwettelijke aspecten van een in een formele wet opgenomen tijdelijke delegatiegrondslag om (bij lagere regeling) een wet te kunnen wijzigen (het onderwerp van de motie-Jurgens) wil ik verwijzen naar het in voorbereiding zijnde antwoord van mijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het rapport *De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie* van dr. L.F.M. Besselink c.s.<sup>1</sup> dat is uitgebracht naar aanleiding van een motie-Jurgens c.s.,<sup>2</sup> alsmede of en op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan een motie-Jurgens c.s. van 14 maart 2006.

Voorts zal de Minister van Justitie in een afzonderlijke brief ingaan op de gevallen waarin en voorwaarden waaronder het kabinet delegatie met afwijkingsbevoegdheid aanvaardbaar acht en aanpassingen van de *Aanwijzingen voor de Regelgeving* op dit punt nodig. Op deze algemene aspecten zal derhalve niet in het kader van deze nadere memorie van antwoord worden ingegaan.

Wat betreft de specifiek ten aanzien van artikel 5.8 bij de leden van de commissie levende vraag, kan ik de gevraagde toezegging hierbij volledig doen. Dit houdt in dat bij aanvaarding van het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel gebruik zal worden gemaakt van artikel VIII, zodanig dat artikel 5.8 van de Wet milieubeheer (Wm), zoals opgenomen in het wetsvoorstel, niet in werking zal treden, zolang in bedoeld artikel de mogelijkheid is voorzien bij ministeriële regeling af te wijken van bepalingen van het wetsvoorstel zelf. Wat het voorgestelde artikel 5.8 betreft wil ik hierna kort stilstaan bij de ontstaansgeschiedenis en ratio van deze bepaling. Daarna wil ik aangeven welke verdere stappen ten aanzien van deze bepaling mij voor ogen staan teneinde tegemoet te komen aan de wens van de Kamer, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de wens om tijdig over een voorziening te beschikken om in elk geval de normstelling van de komende nieuwe richtlijn voor luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (inclusief het daarin vervatte uitstel van de verplichting om aan de grenswaarden te voldoen) zo spoedig mogelijk te kunnen implementeren na de vaststelling van die richtlijn.

Artikel 5.8 van de Wm is in het wetsvoorstel opgenomen om een zo snel mogelijke implementatie (bij tijdelijke ministeriële regeling) van de komende nieuwe richtlijn mogelijk te maken, inclusief de in de (ontwerp-) richtlijn vervatte mogelijkheden tot het verkrijgen van uitstel van de verplichting om aan de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide te voldoen (derogatie). Zodra vaststaat dat van de derogatiemogelijkheid gebruik kan worden gemaakt kunnen de gewijzigde

<sup>1</sup> De Nederlandse Grondwet en de Europese Unie, Europa Law Publishing, Groningen 2002, dr. L.F.M. Besselink c.s., ISBN 90-76871-10-8.

<sup>2</sup> Kamerstukken I 26 200 VI, nr. 65, EK nr. 37b.

ingangsdataban de normen worden geïmplementeerd. Vervolgens kan het NSL, dat uitgaat van de nieuwe normstelling, worden vastgesteld en kan de stagnatie in de ruimtelijke besluitvorming verminderen.

De in artikel 5.8, eerste lid, opgenomen bevoegdheid betrof aanvankelijk alleen bijlage 2 van de Wm en de daarin opgenomen normstelling (grenswaarden, ingangsdataban enzovoorts). Bij het nader rapport (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 4) is deze bevoegdheid verruimd tot titel 5.2 van de Wet milieubeheer en is deze voorts verruimd tot gevallen waarin dat wenselijk (in plaats van noodzakelijk) is. Reden hiervoor was dat hiermee sneller kan worden voldaan aan, en ingespeeld op, niet alleen een wijziging of toevoeging van normen maar ook wijzigingen in de systematiek van het stelsel en de daarmee samenhangende verplichtingen. Eén en ander was mede ingegeven door de onzekerheid met betrekking tot de definitieve tekst van de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit. Niet uitgesloten kon worden dat de implementatie van de richtlijn, naast wijzigingen in de normstelling, ook zou leiden tot wijzigingen in de artikelen van titel 5.2 van de Wm. Het zou daarbij bijvoorbeeld kunnen gaan om wijzigingen verband houdend met de voorwaarden voor derogatie, de plan-systematiek e.d. In dat geval zou dus mogelijk niet kunnen worden volstaan met wijziging van alleen bijlage 2 van de Wm.

Reden voor de vervanging van «noodzakelijk» door «wenselijk» was om zeker te stellen dat de versnelde implementatie mogelijk zou zijn, ook indien deze strikt juridisch genomen niet direct noodzakelijk zou zijn uit hoofde van het Europese of nationale recht maar wel wenselijk (met name om de stagnatie in de ruimtelijke besluitvorming te verminderen). Bij tweede nota van wijziging (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, no. 4) is de werking van het eerste lid verder verruimd tot de op titel 5.2 berustende bepalingen (van lagere regelingen). Reden daarvoor was om desgewenst ook bepalingen van een algemene maatregel van bestuur snel te kunnen wijzigen.

Naar het zich thans laat aanzien, zal het mogelijk zijn om gebruik te maken van derogatie indien (enkel) de bijlage aangepast wordt. Derhalve kan tegemoet gekomen worden aan de wens van de Kamer om artikel 5.8 Wm te beperken tot de mogelijkheid om de bijlage te wijzigen bij ministeriële regeling. Overigens hecht ik er aan te wijzen op het belang van een voortvarende parlementaire behandeling zodat door een spoedige implementatie verdere stagnatie in de ruimtelijke besluitvorming wordt voorkomen.

## **Gedelegeerde regelgeving**

### **Artikel 15.16a**

#### **Vraag:**

De leden van de CDA-fractie willen nog nader stilstaan bij art. 15.16a van het wetsvoorstel. De staatssecretaris wijst er terecht op dat hij het amendement dat geleid heeft tot dit artikel heeft ontraden, omdat naar zijn mening een zodanige regeling zou leiden tot een vergaande mate van centralisatie in het ruimtelijk besluitvormingsstelsel waarvan juist decentrale verantwoordelijkheden en bevoegdheden de kern vormen. Deze opstelling van de regering heeft er mede toe geleid dat in het laatste stadium van behandeling van het wetsvoorstel nog een wijziging in het amendement is aangebracht, zodanig dat er thans niet langer sprake is van een imperatieve inhoud, doch van een «kan»-bepaling. Het desbetreffende wetsartikel vangt immers aan met de woorden: «Bij algemene maatregel van bestuur, kan worden bepaald..» enz. Dat sluit ook aan bij datgene wat door de heer Duyvendak, zijnde een van de indieners van het amendement, werd betoogd als volgt: «Het amendement verbiedt helemaal niets. Het maakt het alleen mogelijk om met nadere regels te komen als de staatssecretaris of de minister ziet dat het fout gaat. Als ieder zijn

verantwoordelijkheid neemt, hoeft het niet en als dat niet het geval is, als het fout gaat, kan er worden ingegrepen». Tegen deze achtergrond verbaast het deze leden dat thans op pag. 15 en 16 van het wetsvoorstel wordt meegedeeld dat er hoe dan ook een amvb gevoelige bestemmingen zal worden opgesteld. De staatssecretaris verontschuldigt zich zelfs voor het feit dat er thans nog geen uitwerking in de vorm van een ontwerp-amvb beschikbaar is. De leden van de CDA fractie vroegen zich af of thans reeds in de praktijk de noodzaak is aangetoond dat een zodanige amvb wordt uitgevaardigd, teneinde te kunnen optreden in situaties waarin het thans reeds fout zou gaan. In dit verband wezen deze leden erop dat zij hadden vernomen dat de inspectie van VROM thans reeds met beroep op de desbetreffende nieuwe bepaling aan gemeenten kenbaar maakt dat men van plan is in de toekomst op te treden tegen bepaalde locaties van gevoelige bestemmingen, waarbij in dat kader onvermeld blijft dat het nog niet vaststaat of er enige noodzaak bestaat de desbetreffende amvb uit te vaardigen, terwijl er voorts een onvolledige voorstelling van zaken wordt gegeven over de reikwijdte van de desbetreffende bepaling, daar waar deze expliciet beperkt is tot situaties waarin een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde op of na het tijdstip van ingang wordt overschreden of dreigt te worden overschreden.

**Antwoord:**

Artikel 5.16a van de Wm is in het wetsvoorstel opgenomen via het door de Tweede Kamer aanvaarde nader gewijzigde amendement-Van der Ham/Duyvendak (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, nr. 33). Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangegeven dat dit amendement niet zijn voorkeur had. Gebleken is echter dat een grote meerderheid in de Kamer het wenselijk achtte dat in aanvulling op de afwegingen die bestuursorganen dienen te maken in het kader van het proces van een goede ruimtelijke ordening, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de locatie van gevoelige bestemmingen in overschrijdingssituaties. De reden waarom het amendement op het laatste moment de vorm van een «kan»-bepaling heeft gekregen was slechts gelegen in de overweging dat ten tijde van de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel een dergelijke amvb nog niet gereed zou kunnen zijn. Ingevolge de oorspronkelijke redactie van het amendement zou inwerkingtreding van de wet vertraagd worden totdat ook de betreffende amvb in werking zou kunnen treden. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand een dergelijke amvb daadwerkelijk voor te bereiden en in procedure te brengen. De CDA-fractie constateert overigens terecht dat het niet gebruikelijk is voor de VROM-inspectie om op de daadwerkelijke inhoud van de amvb vooruit te lopen. Dit is naar mijn weten ook niet het geval. Het is mij echter wel bekend dat de inspectie in specifieke gevallen wijst op het feit dat uit het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Van der Ham/Duyvendak beperkingen voor de bouw van gevoelige functies langs snelwegen zouden kunnen voortvloeien. Het betreft in die gevallen adviezen over gewenste ruimtelijke plannen, waarover de formele besluitvorming pas plaats zal vinden op het moment dat het amendement mogelijk in regelgeving is doorvertaald.

Daarnaast acht ik het overigens terecht dat er vanuit de inspectie op gewezen wordt dat er gezondheidskundige overwegingen zijn die bepaalde situaties minder wenselijk maken. Uit onderzoek in binnen- en buitenland is immers gebleken dat langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging langs drukke wegen aanleiding geeft tot gezondheidsrisico's voor met name gevoelige groepen zoals kinderen.

**Vraag:**

In het voorlopig verslag heeft de PvdA-fractie duidelijk gemaakt veel waarde te hechten aan inzicht in de aangekondigde amvb's en ministeriële regelingen, omdat cruciale onderdelen voor de uitvoering van de wet daarin geregeld worden. Specifiek richt zij nog de aandacht op:

*Nadere regels omtrent bouw van scholen nabij locaties met verhoogde concentraties*

De PvdA-fractie verzoekt de regering tevens om inzage in de contouren van de amvb die uitwerking geeft aan het amendement Van der Ham-Duijvendak, dat de mogelijkheid introduceert om nadere regels te stellen omtrent bijvoorbeeld de bouw van scholen of kinderopvang op of nabij locaties met verhoogde concentratie luchtvervuiling. Deelt de regering de opvatting van de PvdA fractie dat het voor de uitwerking van het NSL in de praktijk, en voor de beoordeling van overschrijdingen van grenswaarden op programmaniveau, cruciaal is welke nadere regels uit dit amendement voortvloeien? Kan de regering de Eerste Kamer voor de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel informeren omtrent de contouren van deze amvb?

**Antwoord:**

Zoals reeds is aangegeven in de memorie van antwoord, is er thans nog geen uitwerking in de vorm van een ontwerp-amvb beschikbaar. Wel kan aangegeven worden dat de inhoud van deze amvb uiteraard nauw aan zal sluiten bij de tekst en toelichting van het amendement Van der Ham-Duijvendak. Dit betekent dat er in principe regels gesteld zullen worden die van toepassing zijn in situaties waar sprake is van (dreigende) overschrijding van een grenswaarde. Waar het gaat om de toelaatbaarheid van bepaalde nieuwe functies langs drukke wegen, betekent dit dat deze eisen niet langs alle drukke wegen zullen gelden en alleen tijdelijk een rol spelen, zolang de bestaande normoverschrijding niet is opgelost. De programmatische aanpak van het NSL is er op gericht al de bestaande en toekomstige overschrijdingssituaties op te lossen. De inhoud van deze amvb heeft dan ook in principe geen gevolgen voor de beleidsopgave voor het NSL. Wel kan de inhoud van invloed zijn op de locatiekeuze van bepaalde projecten.

*Meet- en rekenmethoden*

**Vraag:**

Op welke wijze is de samenhang geborgd in de methodiek voor de rapportageverplichtingen van lagere overheden aan Europa, alsmede bij de rekenmethoden die ter onderbouwing van het NSL worden ingezet? Deelt de regering de opvatting van de PvdA-fractie dat zolang die samenhang niet aan de orde is er geen goed beeld van de saneringsopgave gemaakt kan worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat gaat zij daaraan op korte termijn doen? Kan de regering voorts toelichten op welke wijze over de verschillende meet- en rekenmethoden met lagere overheden wordt gecommuniceerd?

**Antwoord:**

Op basis van de EU-richtlijn terzake hebben niet de lagere overheden rapportageverplichtingen aan Europa, maar de nationale overheid. Wel zal in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit op basis van de nieuwe wet de verplichting worden vastgelegd dat de gemeenten aan de provincies

rapporteren en de provincies aan het rijk, net zo als dit in het nu nog vigerende Besluit Luchtkwaliteit 2005 het geval is. Om de samenhang te waarborgen en de rapportageverplichting van de andere overheden zo efficiënt mogelijk te laten plaats vinden, zullen de rapportages die door de andere overheden in NSL-kader plaats vinden door het rijk worden gebruikt ten behoeve van de nationale rapportage aan de Europese Commissie. Inhoudelijk is het zo dat zowel het instrumentarium dat thans door de andere overheden wordt gebruikt voor de invulling van de rapportageverplichting als de methodieken die in NSL-kader worden ontwikkeld in lijn zijn met het huidige meet- en rekenvoorschrift. Omdat het NSL pas zal worden vastgesteld als de nieuwe EU-richtlijn luchtkwaliteit van kracht is (zie het antwoord op de betreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie onder «Houdbaarheid», hierna), wordt bij de beoordeling van de saneringsopgave in NSL-kader en bij het saneringstool echter wel rekening gehouden met rekenafstanden zoals deze uit de nieuwe EU-richtlijn luchtkwaliteit zullen volgen. Bij de voorbereiding van de rapportage maken overheden derhalve gebruik van methoden die voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in de Europese richtlijnen en zijn vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit 2005, de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 en het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit. De inhoud van de betreffende regelingen wordt op basis van het wetsvoorstel vastgelegd in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. Het saneringstool dat in het kader van het NSL wordt gebruikt, is geënt op dezelfde methoden, en strookt dan ook eveneens met de geldende regels. Gezien deze samenhang kan een goed beeld van de saneringsopgave worden verkregen. In de Regeling beoordeling luchtkwaliteit zullen regels worden opgenomen om de «traditionele» rapportage te stroomlijnen met de NSL rapportage.

Er is gezien het voorgaande dan ook geen reden om aan te nemen dat er geen goed beeld van de saneringsopgave gemaakt kan worden.

In het Meet-en rekenvoorschrift is vastgelegd dat de minister van VROM jaarlijks de generieke invoergegevens ten behoeve van het uitvoeren van luchtkwaliteitsberekeningen bekend maakt middels een kennisgeving in de Staatscourant. De gegevens zelf worden beschikbaar gesteld op de website van VROM. Op die website is ook een overzicht opgenomen van door de minister van VROM goedgekeurde rekenmodellen. Voorts is een Handreiking meten en rekenen luchtkwaliteit in voorbereiding. Wanneer deze handreiking beschikbaar is, zal deze aan alle gemeenten en provincies worden toegezonden. Daarnaast is de Helpdesk van Infomil beschikbaar voor het beantwoorden van vragen op het gebied van rekenen en meten.

#### **Vraag:**

Het kabinet onderschrijft net als de PvdA fractie – in lijn van de Commissie MER – dat er veel onzekerheden bestaan omtrent de berekeningen van relevante milieueffecten. Het kabinet zal bij de definitieve vaststelling van het NSL aangeven op welke wijze de monitor van het NSL, en van de berekeningen die daarbinnen gehanteerd worden, zal worden vormgegeven. Wat betekent dit voor de reeds bestaande praktijk en voor eventuele bijsturing daarvan? Kan de regering al wel de uitgangspunten van de monitor schetsen?

#### **Antwoord:**

Het instrumentarium dat thans door gemeenten en provincies wordt gebruikt om te voldoen aan de rapportageverplichting, alsook de methodieken die in NSL-kader worden gebruikt zijn volledig in lijn met de huidige regelgeving ten aanzien van metingen en berekeningen. De bestaande praktijk behoeft derhalve geen bijsturing. De monitoring van het NSL zal binnen deze kaders passen.

**Vraag:**

De regering wijst in de memorie van antwoord op de beoordeling van het saneringstool voor de doorrekening van de luchtkwaliteit door het Milieu- en Natuurplanbureau. Zijn hiervan reeds resultaten bekend en kan de regering deze nog voor de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel aan de Eerste Kamer doen toekomen?

**Antwoord:**

Het conceptrapport van de review van de saneringstool wordt medio april besproken met het MNP. Daarna wordt het rapport afgerond. Ik zal de rapportage op zo kort mogelijke termijn aan de Eerste Kamer doen toekomen.

«In betekenende mate»

**Vraag:**

Het begrip «in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit» wordt per amvb ingevuld. Verdere concretisering zal per ministeriële regeling plaatsvinden. De PvdA-fractie is daaromtrent bezorgd. De operationalisering van dit begrip bepaalt in hoge mate hoe ruimtelijke ordening, milieu, gezondheid en mobiliteit ten opzichte van elkaar gewogen gaan worden. Deze leden achten dit wezenlijk voor de politieke beoordeling van de inhoud en uitvoerbaarheid van deze wet. Ze dringen daarom aan op spoedig inzicht in de uitgangspunten van deze amvb. Graag een toelichting van de regering.

**Antwoord:**

De uitgangspunten die gehanteerd zijn bij het formuleren van de grenzen voor in betekenende mate (3%-grens en de getalsmatige doorvertaling daarvan naar specifieke categorieën) zijn reeds uiteengezet in de memorie van antwoord, waarnaar korthedshalve wordt verwezen. Het ontwerpbesluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) ligt thans voor advies bij de Raad van State. Een eerder concept van het besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling is reeds in september 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 13). Ik ga er vanuit dat deze stukken voldoende inzicht bieden in de gehanteerde uitgangspunten, die immers niet zijn gewijzigd.

**Vraag:**

Voorts geeft de regering aan dat een nieuwe inventarisatie wordt verricht naar de doorvertaling van het 3% criterium voor de projecten die *in betekenende mate* aan luchtkwaliteit bijdragen. Kan de regering deze nieuwe inventarisatie aan de Eerste Kamer doen toekomen voor de plenaire behandeling van de wet?

**Antwoord:**

Voor het antwoord op deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op vraag 4 van de leden van de fractie van Groen Links.

**Vraag:**

Op pagina 3 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat in geval van volledige ontkoppeling op geen enkele manier inzichtelijk wordt gemaakt wat het negatieve effect is op de luchtkwaliteit van *ibm*<sup>1</sup>-projecten en hoe dat negatieve effect wordt gecompenseerd door maatregelen. De regering acht het nodig dat dit inzichtelijk wordt gemaakt, zodat het voor de bestuurrechter mogelijk is de aanvaardbaarheid van zo'n project te beoordelen in relatie tot de verplichtingen die uit de EU-richtlijnen voortvloeien. Dit lijkt een merkwaardige redenering. Immers, effecten van projecten en compenserende maatregelen kunnen ook bij totale ontkoppeling zichtbaar gemaakt worden, echter bij totale ontkoppeling vindt alléén geen toetsing meer plaats van individuele projecten aan de grenswaarden. Daarnaast is een geheel vergelijkbare opzet ook gekozen bij de flexibele koppeling van *nibm*<sup>2</sup>-projecten, dus waarom zou dit ook niet kunnen voor *ibm*-projecten? Graag vernemen de leden van de VVD-fractie een nadere toelichting op dit punt.

**Antwoord:**

Op zich is het juist dat de effecten van projecten en compenserende maatregelen ook inzichtelijk kunnen worden gemaakt in een programma zonder dat bij de besluitvorming over die projecten nog een relatie met luchtkwaliteit wordt gelegd. Een dergelijke opzet is inderdaad gekozen voor de «niet in betekenende mate»-projecten omdat van deze projecten lokaal slechts een geringe bijdrage aan de luchtkwaliteitsproblematiek wordt verwacht, maar dat laatste geldt niet voor «in betekenende mate»-projecten. In de memorie van antwoord is al uiteengezet hoe ik de juridische risico's van een volledige ontkoppeling in de huidige overschrijdingssituaties inschat, en dat ik mijn inschatting bevestigd zie in de voorlichting van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de opzet en systematiek van het NSL. Zoals tijdens het wetgevingsoverleg met uw collega De Krom van de VVD-fractie in de Tweede Kamer ook is gewisseld, is hier sprake van een verschillende taxatie van juridische risico's. Ik meen dat met dit wetsvoorstel is gekozen voor de juridisch meest veilige constructie.

Overigens wijs ik er voor de volledigheid op dat uit het wetsvoorstel alleen een (beperkte en flexibele) koppeling volgt indien sprake is van een (dreigende) overschrijding van één of meer grenswaarden.

*Bevoegdheden minister*

**Vraag:**

Op pagina 18 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat «de minister van VROM, in overeenstemming met het gevoel van de Ministerraad en gehoord de Tweede Kamer, het NSL met daarin de lijst met maatregelen vaststelt». De VVD-fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de minister van VROM hiermee vergaande bevoegdheden krijgt. Wat wordt verstaan onder «gehoord de Tweede Kamer»? Welke bevoegdheden krijgt de Tweede Kamer? De maatregelen kunnen zeer ingrijpend zijn, zoals bijvoorbeeld de invoering van kilometerheffing. Wordt het via het NSL mogelijk om dergelijke maatregelen door te voeren, zonder daar de gebruikelijke processtappen en procedures te doorlopen? Graag een toelichting op de precieze bevoegdheden die de minister van VROM krijgt. Kan hierbij specifiek ook ingegaan worden op de verhoudingen tussen de minister en de decentrale overheden? Krijgt de minister de uiteindelijke zeggenschap over het maatregelenpakket dat decentrale

---

<sup>1</sup> *ibm* = in betekenende mate

<sup>2</sup> *nibm* = niet in betekenende mate



overheden uit moeten voeren? Hoe verhoudt zich dit tot de huidige bevoegdheden van de decentrale overheden? Krijgt de minister met de wetsvoorstel meer mogelijkheden om decentrale overheden te overrulen?

**Antwoord:**

Met «gehoord de Tweede Kamer» wordt bedoeld dat de minister voorafgaand aan de vaststelling van het NSL de Kamer in de gelegenheid stelt te reageren op het ontwerp-NSL. Het is overigens niet zo dat de minister hiermee verregaande bevoegdheden krijgt. Het NSL is een bestuurlijk akkoord dat de resultante is en de weerslag vormt van bestuurlijke samenwerking en afspraken tussen centrale en decentrale overheden. Het NSL vervangt niet de reguliere besluitvormings- en wetgevende processen met betrekking tot projecten en maatregelen, dat is uitdrukkelijk niet het geval. Het NSL vormt een tijdelijke, bestuurlijke voorziening naast de reguliere kaders voor wetgeving en besluitvorming met als doel een coördinatie en bundeling van (in die andere kaders, in de vorm van wetten en besluiten, vastgelegde of nog vast te leggen) afspraken, zodat een optimale aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek mogelijk wordt. Het NSL vervangt dus niet de reguliere besluitvormingsprocessen. Het NSL maakt het met andere woorden niet mogelijk om maatregelen als de kilometerheffing in te voeren zonder daar de gebruikelijke processtappen en procedures voor te doorlopen. Wel maakt het NSL de (gecoördineerde) bestuurlijke aanpak en doelen zichtbaar. Indien echter bijvoorbeeld het parlement niet zou instemmen met een wet die vereist is voor een bepaalde in het NSL opgenomen maatregel, zal die maatregel uit het NSL worden geschrapt en moeten worden vervangen door een maatregel met gelijk of beter effect. De Tweede Kamer kan op deze wijze als controleur van het regeringsbeleid vroegtijdig aangeven de voorgenomen aanpak te willen steunen of niet. Wat betreft de verhouding tussen de minister en decentrale overheden: hierin komt geen principiële verandering. De minister krijgt niet de zeggenschap over door decentrale overheden te nemen en uit te voeren maatregelen. Dat blijft de verantwoordelijkheid van decentrale overheden zelf. Wel kan de minister in het kader van het interbestuurlijk toezicht het uitvoeren door een bestuursorgaan van een in het NSL opgenomen maatregel afdwingen en daar desnoods zelf in voorzien. Voor in het NSL opgenomen maatregelen geldt een wettelijke uitvoeringsplicht. Het kabinet is verantwoordelijk voor de rijksmaatregelen. Daarnaast blijft iedere bestuurslaag verantwoordelijk voor de «eigen» in het NSL opgenomen projecten. Decentrale overheden melden deze zelf aan voor het NSL en kunnen deze ook zelf vervangen of projecten toevoegen (met instemming van de minister, met het oog op diens coördinerende rol en primaire verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de grenswaarden). De minister stelt weliswaar het NSL vast maar dit neemt niet weg dat decentrale overheden bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor «hun» deel. Indien niet alle aangemelde projecten doorgang kunnen vinden in het kader van de programmasystematiek zullen in overleg keuzes moeten worden gemaakt. Indien het niet anders kan zal de minister knopen moeten doorhakken maar uitgangspunt is dat dat niet nodig zal zijn.

**Vraag:**

Op pagina 5 in de memorie van antwoord valt te lezen dat de regering de Eerste Kamer niet wil betrekken bij de totstandkoming en aanpassing van het NSL. Als reden wordt aangegeven dat de regering geen langdurige procedures wil bij de totstandkoming of wijziging van het NSL. De VVD kan de wens van de regering begrijpen om bij de jaarlijkse herijking van het NSL de procedure niet onnodig zwaar te maken. Het NSL vormt echter wel de kern van dit wetsvoorstel, zowel qua inhoudelijke maatregelen, juridische (Europese) aspecten en financiële consequenties. De VVD wil

echter wel opmerken dat het niet aan de Staten Generaal ligt dat de regelgeving rondom luchtkwaliteit nu pas per wet wordt geregeld. Al in 2001 heeft de Tweede Kamer aangegeven dat regelgeving rondom luchtkwaliteit bij wet moet worden vastgelegd (brief Klein Molekamp cs. d.d. 2 juli 2001). Tevens wijst de VVD erop dat het van kracht worden van de Europese normen al jarenlang bekend was. Tegen dit licht kan een amvb met voorhangprocedure – waar immers een nader vast te stellen beperkte termijn van zo'n vier weken gebruikelijk is – geen bezwaar vormen.

**Antwoord:**

Bij het antwoord op de voorgaande vraag is aangegeven dat het NSL niet de vervanger vormt van de reguliere wetgevende en besluitvormingsprocessen. Voorafgaand aan de vaststelling wordt de Tweede Kamer gehoord. Het NSL bevat de voorgenomen uitvoering van regeringsbeleid. De regering vraagt zich af of ook de Eerste Kamer op een vergelijkbare wijze bij de uitvoering betrokken zou moeten worden. De regering zet daarbij het horen van beide Kamers der Staten-Generaal af tegen de met het NSL beoogde flexibiliteit. Het heeft gezien het voorgaande niet de voorkeur van de regering om over het NSL ook de Eerste Kamer te horen. Het NSL wordt niet bij amvb geregeld en leent zich daar ook niet voor, gezien het bestuurlijke karakter ervan. Het NSL bevat geen algemeen verbindende regels voor burgers.

**Juridische onzekerheden**

**Vraag:**

Op pagina 17 van de memorie van antwoord wordt aangegeven dat de juridische consequenties als niet alle hot spots worden opgelost onzeker zijn. Het lijkt erop dat de antwoorden van de regering elkaar op dit punt elkaar tegenspreken. Op pagina 3 in de memorie van antwoord wordt gesteld dat er van onzekerheid geen sprake is. Op pagina 3 wordt namelijk de constatering van prof. Backes aangehaald: gesteld wordt dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie duidelijk is ten aanzien van geldende grenswaarden voor luchtkwaliteit: speelruimte voor overschrijding van grenswaarden is er niet. Dit lijkt door de Regering erkend te worden. De regering geeft echter aan dat, indien onverhoopt nog wel sprake zou zijn van hot spots na afloop van de derogatie, projecten alléén kunnen doorgaan als via projectspecifieke saldering sprake is van minimaal stand-still van de luchtkwaliteit. Graag wensen de fracties van VVD en PvdA een nadere toelichting op dit punt.

**Antwoord:**

Naar mijn mening is van tegenstrijdigheid geen sprake, omdat de passages verschillende vragen betreffen. Er is geen juridische ruimte voor overschrijding van geldende grenswaarden. Dat houdt echter nog niet in dat indien desalniettemin een hotspot resteert elk project daar per definitie onmogelijk zou zijn. De tweede bedoelde passage geeft aan dat een project in zo'n resterende hotspot zou kunnen doorgaan indien het de overschrijding niet verergert. Dit is in lijn met de systematiek van het Besluit luchtkwaliteit 2005. In dit verband kan nog worden gewezen op de ADO-uitspraak (ABRS 18 januari 2006), waarin ook het niet verergeren van een bestaande overschrijding doorslaggevend werd geacht.

**Vraag:**

Op pagina 18 van de memorie van antwoord wordt aangegeven dat de kans dat de Raad van State gaat oordelen dat bij de hot spots geen enkele project, ook de *nibm*-projecten, de luchtkwaliteit mag verslechteren *niet heel groot* is. Kan de minister aangeven, waarom die kans niet heel groot wordt ingeschat, zo willen de fracties van VVD en PvdA weten?

**Antwoord:**

Ik constateer dat het hier, anders dan bij de vorige vraag, gaat om een project dat de overschrijding wel zou verergeren. De spanning tussen enerzijds de verplichting tot het bereiken van de geldende grenswaarde en anderzijds het project is dus aanzienlijk groter. Niettemin meen ik dat ook hier, maar dan wel afhankelijk van de totale omstandigheden, een project voor realisering in aanmerking zou moeten kunnen komen. In de eerste plaats wordt voor *nibm*-projecten de band met toetsing aan de luchtkwaliteitsnormen losser gemaakt. Uit de reeds genoemde ADO-uitspraak blijkt verder dat van belang is dat een project aan het nemen van maatregelen om de grenswaarden te bereiken niet in de weg staat. In de uitspraak Aalsmeer (ABRS 11 oktober 2006) wordt – kort gezegd – geaccepteerd dat nieuwe overschrijdingssituaties ontstaan, nu in de nieuwe situatie veel minder personen aan overschrijdingen worden blootgesteld. Voorts kan, aldus de Afdeling, ook indien de absolute uitstoot van luchtverontreinigende stoffen toeneemt, door een betere spreiding van de concentraties sprake zijn van een verbetering van de luchtkwaliteit.

Gelet op het voorgaande en de genoemde uitspraak ben ik dan ook van mening dat er goede reden is om aan te nemen dat, ook als bestaande of toekomstige overschrijdingen in het geding zijn, een besluit niet enkel en alleen vanwege die overschrijding door de Afdeling zal worden vernietigd.

**Vraag:**

Op pagina 32 van de memorie van antwoord wordt op basis van uitspraken van de Raad van State gemeld dat er onder de vigerende richtlijnen nauwelijks perspectief is voor het doorgaan van projecten in overschrijdingssituaties. De nieuwe EU-richtlijn biedt door de daarin opgenomen derogatie wel perspectief. Om deze reden is besloten het NSL pas in werking te laten treden als de nieuwe EU-richtlijn van kracht is. Ook de in het NSL genoemde *ibm*-projecten kunnen dan verder in procedure worden gebracht. Opmerkelijk is dat de amvb *nibm* wél gelijktijdig met de wet in werking zal treden, dus vóórdat de nieuwe EU-richtlijn er is. Immers, gezien bovengenoemde uitspraken van de Raad van State mag verwacht worden dat ook voor *nibm*-projecten onder de vigerende richtlijnen geen perspectief bestaat voor het doorgaan in overschrijdingssituaties. Graag zien deze fracties een nadere toelichting op dit punt.

**Antwoord:**

In Nederland worden generieke en lokale maatregelen getroffen waardoor de concentraties zullen afnemen. In totaliteit gaat de luchtkwaliteit ondanks *nibm* projecten niet wezenlijk achteruit, maar treedt verbetering op.

*Nibm* projecten zijn projecten waarvan de bijdrage aan de concentraties in de buitenlucht maximaal 3% bedraagt van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes of stikstofdioxide (maximaal 1,2 µg/ m<sup>3</sup>). Het gaat om de hoogste bijdrage die een project op enig punt in de omgeving levert. In een groter gebied is de bijdrage minder dan 3%. De luchtkwaliteit wordt dus niet overal rond het project 1,2 µg/ m<sup>3</sup>

slechter. Een bijdrage van maximaal 3% impliceert evenmin dat automatisch een overschrijding van een grenswaarde optreedt op locaties waar een grenswaarde wordt benaderd. Het wordt, hoewel de nieuwe richtlijn nog niet is vastgesteld, gerechtvaardigd geacht de amvb nibm en het daarop gebaseerde besluit nibm gelijktijdig in werking te laten treden met de wijziging van de Wm, zodat nibm projecten zonder verdere toetsing aan de grenswaarden doorgang kunnen vinden. Enerzijds omdat de bijdrage van de betreffende projecten aan de concentraties ter plaatse zeer gering is, anderzijds omdat in het ontwerp-NSL generieke en lokale maatregelen zullen worden opgenomen ter compensatie van de nibm-projecten.

### **Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)**

#### **Vraag:**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de grotere ambities van de nieuwe regering met betrekking tot de aanpak van milieuproblemen ook doorklinken in de behandeling van het dossier luchtkwaliteit. Zijn er wijzigingen te verwachten en hoe zien deze er dan uit? Wat is de consequentie voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit? Wordt dat ambitieuzer?

#### **Antwoord:**

In het Coalitie akkoord is aangegeven dat dit kabinet inzet op het accommoderen van de mobiliteitsbehoeften op een zodanige wijze dat de kwaliteit van de leefomgeving in afnemende mate wordt belast. Dat geldt met name ook voor de effecten op de luchtkwaliteit. Verder is aangegeven dat het NSL verder wordt uitgevoerd en dat waar mogelijk lokale knelpunten versneld worden aangepakt.

Op dit moment is het kabinet druk bezig het akkoord verder uit te werken. Voor wat betreft mijn beleidsterrein geef ik daar inhoud aan in de vorm van een programma met acht prioritaire onderwerpen. Een van die onderwerpen is het bevorderen van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving voor burgers. Bij de nadere invulling van dit onderwerp is luchtkwaliteit een belangrijk thema. In het beleidsprogramma zal ik daar nader op ingaan.

### **Houdbaarheid**

#### **Vraag:**

De PvdA-fractie heeft ernstige twijfels bij de houdbaarheid van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit dat voor de uitvoering van deze wetswijziging cruciaal is. Mr. L. Schutte-Postma betoogt in het tijdschrift *Bouwrecht* nr. 1 van januari dit jaar dat – met het nu voorliggende NSL – het in lijn brengen van de Nederlandse omgang met luchtkwaliteit met de Europese luchtkwaliteitseisen verder weg is dan ooit. Veel grotere bijstellingen zijn voor de korte termijn nodig om grotere projecten nog doorgang te kunnen laten vinden, aldus Schutte-Postma. Het belangrijkste knelpunt is dat het NSL niet is gebaseerd op de huidige geldende grenswaarden voor luchtkwaliteit bij bijvoorbeeld ruimtelijke projecten, maar dat daarbij al is geanticipeerd op uitstel van de handhavingstermijn van de normen voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>. Dit uitstel hangt samen met de nieuwe EU-richtlijn Luchtkwaliteit die nog niet definitief is, maar enkel – zoveel is wel duidelijk – onder zeer strikte voorwaarden dergelijk uitstel kent. Er van uitgaande dat de Raad van State vooral uit zal gaan van geldend recht bij het toetsen van projecten vroegen de leden van de PvdA-fractie zich af tot welke juridische en uitvoeringsproblemen het op voorhand uitgaan van

uitstel van handhavingstermijn in het NSL zal zorgen. Kan de regering aangeven waarom het uitstel van handhavingstermijnen als uitgangspunt voor het NSL is gekozen? Kan de regering reageren op de analyse van Schutte-Postma en een nadere toelichting geven op de bestuurlijke en juridische houdbaarheid van het NSL? Wat is de betekenis daarvan voor de uitvoerbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel?

**Antwoord:**

Het artikel van Schutte-Postma in het tijdschrift *Bouwrecht* is mij bekend. Terecht constateert ook zij dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij de toetsing van projecten in principe het geldende recht zal hanteren, dat wil zeggen het recht dat gold op het moment dat het te toetsen besluit werd genomen (ex tunc-toetsing). Dit vormt uiteraard een gegeven voor de vaststelling van het NSL en de (mede) daarop te baseren projectbesluiten.

Echter anders dan uit het artikel van Schutte-Postma blijkt, is het kabinet niet voornemens om op korte termijn, zolang de vigerende richtlijnen en bijbehorende nationale regelgeving nog van kracht zijn, een NSL vast te stellen dat al uitgaat van de nieuwe richtlijn inclusief derogatie. Wel kan onder de vigerende richtlijnen alvast een ontwerp-NSL worden uitgebracht dat uitgaat van het nieuwe recht. Ik licht dat hierna verder toe.

De vaststelling van het NSL zal niet plaatsvinden op basis van het huidige, op de vigerende richtlijnen gebaseerde recht, maar op basis van het toekomstige, op de nieuwe richtlijn gebaseerde recht, inclusief de derogatie (uitstel van de verplichting om aan de grenswaarden te voldoen). Vaststelling van het NSL zal plaatsvinden zodra de nieuwe richtlijn is vastgesteld én geïmplementeerd en zodra duidelijk is dat op de derogatie een beroep kan worden gedaan (en de uitgestelde data voor het van kracht worden van de normen zijn geïmplementeerd, bij tijdelijke ministeriële regeling op basis van artikel 5.8 van de Wm). Het NSL wordt dus vastgesteld op basis van het dan geldende recht. Voor die tijd zal alleen een ontwerp-NSL worden uitgebracht. De redenen daarvoor zijn tweërlei.

Allereerst was reden om het NSL te baseren op de nieuwe richtlijn, de eerdere verwachting dat de vaststelling van het NSL in de tijd zou gaan samenvallen met vaststelling van de nieuwe richtlijn en het verkrijgen van derogatie. De vaststelling van de nieuwe richtlijn heeft echter vertraging opgelopen. Die vertraging betekent evenwel niet dat het NSL nu op basis van de vigerende richtlijnen kan worden vastgesteld. Dat lijkt juridisch niet haalbaar. In zijn advisering en voorlichting heeft de Raad van State immers duidelijk gemaakt dat het zeer onzeker is of onder de werking van de huidige richtlijnen een programmasystematiek met saldering zoals opgenomen in het wetsvoorstel en NSL juridisch haalbaar is. De Raad van State legt daarbij een strikte relatie tussen de vaststelling van het NSL en het tijdig voldoen aan de grenswaarden (zie onder meer de voorlichting over de opzet en systematiek van het NSL (bijlage bij Kamerstukken II, 2005–2006, 30 489, nr. 11)). Een onder de vigerende richtlijnen vastgesteld NSL dat niet laat zien dat de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM<sub>10</sub>), die per 1 januari 2005 van kracht zijn geworden, alsnog zo snel mogelijk worden gehaald en dat de grenswaarden voor stikstofdioxide per 1 januari 2010 zullen worden gehaald zou niet voldoen aan de vigerende normstelling. Daardoor zou het zeer onzeker zijn in hoeverre zo'n NSL acceptabel zou zijn voor de rechter als onderbouwing van projecten. De omstandigheid dat de reeds geldende grenswaarde voor fijn stof wordt overschreden en ook de grenswaarde voor stikstofdioxide op de inwerkingtredingsdatum 1 januari 2010 niet overal gerealiseerd zal

kunnen worden, maakt met andere woorden de vaststelling van het NSL onder het huidige Europeesrechtelijke regime zeer riskant.

Gezien het voorgaande ligt het juridisch buitengewoon moeilijk om onder de vigerende richtlijnen projecten, die nieuwe verontreiniging toevoegen, via een programma-salderingsmethode zoals het NSL die gaat bevatten doorgang te laten vinden. Naar alle waarschijnlijkheid zal en kan het NSL dan ook pas in juridische zin adequaat kunnen functioneren als op basis van de nieuwe richtlijn inderdaad derogatie is verkregen en deze in de nationale regelgeving is geïmplementeerd. Voor die tijd kan zoals opgemerkt alleen een ontwerp-NSL worden uitgebracht. Overigens moet voor het verkrijgen van derogatie inderdaad aan strikte voorwaarden worden voldaan. Gegeven de huidige inzichten ben ik overigens van mening dat het beroep op een derogatie een grote kans van slagen zal hebben.

Het kabinet acht al met al een vaststelling van een NSL onder de vigerende richtlijnen op dit moment niet opportuun hoewel deze optie voor de toekomst, indien onverhoopt verdere vertraging in de vaststelling van de nieuwe richtlijn zou optreden, niet uitgesloten kan worden. Het anticiperen op de nieuwe richtlijn bij het opstellen van het ontwerp-NSL zal evenwel geen consequenties hebben voor de bestuurlijke en juridische houdbaarheid daarvan.

Op dit moment echter kunnen projecten alleen via de projectspecifieke salderingsmethode van artikel 7 van het Besluit luchtkwaliteit 2005 doorgang vinden (waardoor de luchtkwaliteit ten gevolge van het project of daarmee verbonden maatregelen tenminste niet verslechtert dan wel verbetert).

**Vraag:**

Op pagina 21/22 (hoofdstuk 4) van de memorie van antwoord geeft de regering geen prioritering aan te brengen bij de projecten die in het NSL worden opgenomen. De memorie van antwoord stelt: «Het programma is erop gericht om alle projecten die passen binnen de randvoorwaarden van het NSL mogelijk te maken. De vraag of een project maatschappelijk wel of niet gewenst is vergt een ander besluitvormingstraject.» De leden van de PvdA-fractie zien hierop graag een nadere argumentatie van de regering. Hoe verhoudt dit zich voorts tot de uitspraak van de regering (memorie van antwoord, hoofdstuk 4, p. 23) dat «als niettegenstaande de inzet van het kabinet om alle projecten binnen de randvoorwaarden van het NSL mogelijk te maken, tot een vorm van prioritering zou moeten worden overgegaan, zal de voorkeur uitgaan naar projecten met de meest positieve maatschappelijke kosten-batenanalyse». Wat verstaat de regering daaronder en wie bepaalt wat de meest positieve uitkomst van zo'n kosten-baten analyse is?

**Antwoord:**

Zoals aangegeven in beide aangehaalde uitspraken, is het NSL erop gericht de luchtkwaliteit dusdanig te verbeteren dat alle projecten mogelijk zijn. Vervolgens is het aan reguliere besluitvormingstrajecten of het project wel of niet wordt uitgevoerd. Voorop staat dat alleen projecten in het NSL worden opgenomen indien deze niet leiden tot een overschrijding aan het eind van de derogatieperiode. De grenswaarden moeten overal worden gehaald, ook in de nabijheid van nieuwe projecten.

Het kabinet wijst er echter op dat indien, alle inspanningen ten spijt, het onmogelijk blijkt te zijn om alle projecten door te laten gaan, dat dan prioritering zal plaatsvinden op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het is immers denkbaar dat er onvoldoende geld is om maatregelen te treffen om in de directe omgeving van één of meerdere

projecten de grenswaarden te halen, of dat er geen reële maatregelen meer denkbaar zijn. Indien dit het geval is en aanvullende middelen en/of maatregelen echt niet mogelijk zijn, dan zal de conclusie moeten zijn dat één of meerdere projecten geen doorgang kunnen vinden. Voor de projecten in kwestie zal dan een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden verricht. Hierin worden de maatschappelijke voordelen van het project en de maatregelen op economie, gezondheid en welzijn vergeleken met de kosten. Het ligt voor de hand om dan die projecten uit te voeren die de meeste maatschappelijke meerwaarde tot gevolg hebben. In beginsel zal de beoordeling van de maatschappelijke kosten en baten gebeuren door de verschillende betrokken overheden. Indien het echter projecten en maatregelen van één overheid betreft, is denkbaar dat die overheid zelf de knoop doorhakt. Uiteraard mag daarbij het grotere geheel van het NSL niet uit het oog worden verloren. In uitzonderlijke gevallen, wanneer betrokken overheden niet tot overeenstemming kunnen komen, zal de minister de doorslag geven. Dat volgt uit zijn, in artikel 5.12, eerste lid, van de Wm, als opgenomen in het wetsvoorstel, vastgelegde eindverantwoordelijkheid voor de coördinatie en vaststelling van het programma.

### **Grenswaarden**

#### **Vraag:**

Met enige verbazing lazen de leden van de fractie van de PvdA in de memorie van antwoord (hoofdstuk 5) dat – ten aanzien van het hanteren van grenswaarden voor luchtvervuiling – de grenzen van het toelaatbare door de rechter bepaald moeten worden. Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat de regering een praktijk verkiest waarbij tal van ruimtelijke en infrastructurele projecten stranden bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, boven het stellen van de grenzen van het toelaatbare door de wetgever zelf waaraan de rechter voorts helder kan toetsen. Graag een toelichting op dit punt.

#### **Antwoord:**

Met de opmerking in de memorie van antwoord waar de leden van de PvdA fractie naar verwijzen, heeft de regering uiteraard niet willen zeggen dat zij het aan de rechter over wil laten om te bepalen waar de grens ligt van de salderingsmogelijkheden. Dat is in eerste instantie aan de regering in het NSL en daarbij worden de grenzen die de wet stelt in acht genomen. De opmerking refereert aan het gegeven dat indien een besluit wordt aangevochten het de rechter is die het daarover bestaande geschil beslecht.

### **Europese Richtlijnontwikkeling**

#### **Vraag:**

De Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over de anticipatie op de Europese richtlijn luchtkwaliteit. Totdat deze zal zijn vastgesteld is er geen sprake van derogatie. Kan de regering toelichten, zo vraagt de PvdA-fractie, waarom de wet gaat uit van een derogatietermijn van 5 jaar en hoe houdbaar dit is gegeven de Europese richtlijnontwikkeling?

#### **Antwoord:**

In de wet noch in het daarop te baseren NSL wordt geanticipeerd op de derogatie van de ontwerprichtlijn. Zoals ook hiervoor, bij het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de juridische houdbaar-

heid van het NSL, is aangegeven wordt de normstelling van de nieuwe (nu nog: ontwerp)richtlijn, inclusief de derogatie, eerst in de nationale regelgeving geïmplementeerd na vaststelling van de richtlijn én nadat is vast komen te staan dat Nederland een beroep kan doen op de derogatie. Eerst op dat moment kan ook een NSL worden vastgesteld dat uitgaat van de normstelling van de nieuwe richtlijn, inclusief de derogatie. Het NSL heeft betrekking op een daarbij aan te geven periode van vijf jaar. De derogatietermijnen zullen binnen deze periode van vijf jaar vallen. Het NSL laat zien op welke wijze binnen de derogatietermijnen aan de grenswaarden zal worden voldaan. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op de hierna volgende vraag.

**Vraag:**

De regering geeft in de memorie van antwoord aan dat door het ontbreken van een link tussen dit wetsvoorstel en het Europese bronbeleid de lidstaten meer inspanningen moeten verrichten om aan de eisen te kunnen voldoen met betrekking tot de NO<sub>x</sub> en NO<sub>2</sub> problematiek. De regering wil dit opvangen door onder meer op lokaal gebied extra maatregelen te initiëren waar sprake is van ruimtelijke, economische of infrastructurale projecten die voor overschrijdingen zorgen. Kan de regering concreter aangeven waaraan zij denkt en werkt? De regering geeft voorts aan dat zij bij de verdere Europese Richtlijnontwikkeling zal vragen om uitstel voor het voldoen aan de hiervoor bedoelde eisen, juist vanwege het ontbreken van Europees bronbeleid. Hoe haalbaar is dit uitstel?

**Antwoord:**

In het Gemeenschappelijk Standpunt, dat in de Milieuraad van juni 2006 tot stand is gekomen, wordt aangegeven dat een uitstel (derogatie) van vijf jaar mogelijk is voor NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub>, onder voorwaarde dat een land kan aantonen het maximaal redelijke gedaan te hebben. Nederland heeft steeds aangegeven er vanuit te gaan hiervoor in aanmerking te komen, en er zijn geen signalen vanuit Brussel dat hierover door de Commissie anders gedacht wordt. Echter: het formele derogatieverzoek kan pas ingediend worden als de nieuwe Richtlijn luchtkwaliteit formeel is vastgesteld. Dat zal naar verwachting eind 2007 het geval zijn.

In de onderhandelingen rond deze Richtlijn heeft Nederland altijd aangegeven dat het niet zo kan zijn dat een lidstaat strenge doelstellingen krijgt opgelegd, maar niet de instrumenten heeft om deze ook te realiseren. In diverse rapporten (o.a. MNP) is aangetoond dat Nederland de doelstellingen alleen kan halen als tijdig ambitieus EU-breed bronbeleid wordt ingevoerd. Dit speelt vooral voor emissies veroorzaakt door autoverkeer. Nederland heeft daarom in het hele onderhandelingsproces aangedrongen op een link tussen de normen (nationale verplichting) en EU-breed bronbeleid (Commissieverplichting). Als uitwerking daarvoor stelde Nederland voor het ontbreken van bronbeleid als reden voor (extra) uitstel erkend te willen zien. Ook het Europees Parlement leek hiervoor te voelen. Nederland heeft hiervoor in de Raad echter onvoldoende steun gekregen, omdat de Commissie heeft aangegeven zich in geen geval te willen laten vastleggen op data van totstandkoming van dat Europees bronbeleid.

Bij uitblijven van Europees bronbeleid zal een lidstaat extra nationale of lokale maatregelen moeten nemen om op termijn (na het verstrijken van de derogatietermijn) te kunnen voldoen aan de Richtlijn. Dat kan soms om ingrijpende en/of dure maatregelen gaan. Het pakket maatregelen dat op Prinsjesdag 2005 is gepubliceerd, gaf hier de eerste invulling aan. Het NSL zal de concrete invulling moeten geven om de doelstellingen alsnog tijdig te halen. Tenslotte kan ik er nog op wijzen dat de Nederlandse regering, gesteund door de Tweede Kamer, in Brussel toestemming heeft gevraagd



een roetfilter-verplichting op te leggen aan nieuwe auto's (per 1-1-2007). De Europese Commissie heeft hier niet mee ingestemd. De regering is hiertegen in beroep gegaan, de zitting van het Hof van Justitie van de EG vond plaats op 29 maart jl. Nederland heeft hierin nadrukkelijk aangegeven dat als Europees beleid uitblijft, de Commissie een land niet zou mogen tegenhouden in het nemen van verdergaande nationale maatregelen. De Commissie denkt hier anders over. De uitkomst zal nog enige maanden op zich laten wachten.

#### *Anticiperen op PM<sub>2,5</sub> normstelling*

#### **Vraag:**

Waarom stelt de regering dat niet kan worden geanticipeerd op de nieuwe normstelling voor PM<sub>2,5</sub> in de nieuwe Europese richtlijnontwikkeling, zo wil de PvdA-fractie weten? Op welke punten is het anticiperen hierop in strijd met de huidige richtlijn? Wat zijn de risico's van het niet anticiperen op deze normstelling, wetende dat deze de komende jaren op veel plaatsen in Nederland niet gehaald zal worden?

#### **Antwoord:**

De beantwoording van deze vraag dient tevens als beantwoording van de soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, hierna. In de door de leden van de VVD fractie genoemde passage op pagina 33 van de memorie van antwoord wordt in algemene zin, niet specifiek voor PM<sub>2,5</sub>, ingegaan op redenen waarom het in de regelgeving anticiperen op de inhoud van een nieuwe, nog niet vastgestelde, Europese richtlijn niet wenselijk wordt geacht. De inhoud van een nieuwe richtlijn kan in de periode tot vaststelling nog wijzigen, waardoor het alvast implementeren van een richtlijn risico's heeft. Het huidige voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa bevat bovendien een aantal elementen dat op gespannen voet staat met de (systematiek van de) vigerende Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen. Dat betreft onder meer de derogatiemogelijkheid en elementen van het vaststellen van de luchtkwaliteit (meten en berekenen). Wanneer in titel 5.2 van de Wm reeds voorzien zou worden in implementatie van de nieuwe richtlijn, zou Nederland in strijd komen met de huidige richtlijnen.

Door het in bijlage 2 van het wetsvoorstel opnemen van de streefwaarde/grenswaarde voor PM<sub>2,5</sub> uit de concept-richtlijn kan geanticipeerd worden op de normstelling voor PM<sub>2,5</sub>. Dat heeft echter risico's. De mogelijkheid bestaat dat zowel de hoogte van de normen, het karakter ervan (grenswaarde, streefwaarde, of anderszins) als de termijnen waarop de waarden van kracht worden, nog veranderen. Is dat daadwerkelijk het geval, dan is een wetwijziging nodig om de waarden in overeenstemming met de richtlijn te brengen. Bovendien staan de normen niet op zich, maar zijn ook metingen en/of berekeningen van de luchtkwaliteit voor PM<sub>2,5</sub> noodzakelijk om na te gaan hoe de heersende concentraties zich verhouden tot de normen. Ten aanzien van metingen en berekeningen kent de nieuwe richtlijn andere uitgangspunten dan de huidige richtlijnen. Het op dit moment wettelijk vastleggen van regels over de controle van de luchtkwaliteit voor PM<sub>2,5</sub> betekent dat een geheel afwijkende aanpak voor één stof wordt vastgelegd. De nieuwe systematiek kan nog niet voor alle stoffen worden voorgeschreven, omdat daarmee strijdigheid met de huidige richtlijnen optreedt. Nog afgezien van de praktische uitvoerbaarheid van verschillende meetstrategieën naast elkaar, zal een dergelijk samenstel van regels verwarring creëren. Bovendien bestaat ook ten aanzien hiervan de mogelijkheid dat de inhoud van de regels uit de nieuwe richtlijn nog verandert.

Inhoudelijk heeft het wettelijk vastleggen van de PM<sub>2,5</sub> normen zoals die

in het richtlijnvoorstel van 23 oktober 2006 zijn opgenomen (het politiek akkoord), geen toegevoegde waarde. De grenswaarde voor PM<sub>2,5</sub> van 25 microgram per kubieke meter is vergelijkbaar met de huidige in het wetsvoorstel opgenomen grenswaarde voor PM<sub>10</sub> van 50 microgram per kubieke meter als daggemiddelde concentratie. De maatregelen die getroffen kunnen worden om de concentraties van PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub> te doen dalen zijn identiek. Dat betekent dat door de inspanningen die geleverd worden om de concentraties voor PM<sub>10</sub> te doen verminderen ook de PM<sub>2,5</sub> concentraties zullen dalen. Daarmee wordt dan ook, zij het impliciet, geanticipeerd op de normstelling voor PM<sub>2,5</sub>. Het wettelijk vastleggen van de norm voor PM<sub>2,5</sub> naast die voor PM<sub>10</sub> heeft materieel geen betekenis voor de maatregelen, noch voor de concentraties, aangezien beide parallel lopen met PM<sub>10</sub> en voor PM<sub>10</sub> reeds maximale inspanningen geleverd worden. In 2015 zal dan ook op de meeste plaatsen aan de PM<sub>2,5</sub> norm voldaan kunnen worden; alleen bij enkele zwaar belaste weggedeelten zal dat naar verwachting niet mogelijk zijn.

De veronderstelling dat lidstaten in de periode die voorafgaat aan het vaststellen van de norm meer flexibiliteit hebben om aan deze norm te voldoen dan nadat de norm eenmaal is vastgesteld, wordt niet onderschreven. Niet het moment waarop een norm wordt vastgesteld is cruciaal, maar het moment waarop een norm van kracht wordt. Op laatstgenoemd tijdstip moet een lidstaat aan de norm voldoen. Voldoet een lidstaat daar niet aan op het moment dat de norm van kracht wordt, dan kan de Europese Commissie een ingebrekestellingsprocedure in gang zetten. Een lidstaat is vrij in de wijze waarop deze aan de gestelde norm wil voldoen.

**Vraag:**

Op pagina 33 van de memorie van antwoord wordt gesteld dat anticiperen op de inhoud van de nieuwe richtlijn m.b.t. de nieuwe normstelling voor PM<sub>2,5</sub> zou betekenen dat de huidige richtlijnen niet volledig of niet juist geïmplementeerd worden, hetgeen voor de EU aanleiding kan zijn om Nederland in gebreke te stellen. Deze redenering kan de VVD-fractie niet volgen. Anticiperen op de nieuwe richtlijn hoeft naar haar mening immers helemaal niet in strijd te zijn met de huidige richtlijnen en lijkt des te relevanter nu wordt geconstateerd dat de norm voor PM<sub>2,5</sub> in 2015 niet overal in Nederland gehaald zal worden. Graag een nadere toelichting op welke wijze Nederland al zou kunnen anticiperen op de PM<sub>2,5</sub> normstelling.

Is hierbij eveneens aan de orde dat de lidstaten in de periode die voorafgaat aan het vaststellen van de norm meer flexibiliteit hebben om aan deze norm te voldoen dan nadat de norm eenmaal is vastgesteld?

**Antwoord:**

Voor het antwoord op het eerste deel van de vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op de soortgelijke vraag terzake van de leden van de PvdA-fractie, hiervoor.

Wat betreft het tweede deel van de vraag: voorafgaande aan het van kracht worden van de norm hebben de lidstaten een zekere mate van beleidsvrijheid. De vrijheid wordt slechts beperkt door de grenzen en randvoorwaarden die het EG-verdrag en bestaande communautaire regelgeving hieraan stellen. Na de vaststelling van de norm zijn de lidstaten niet alleen verplicht deze norm binnen de door de richtlijn vastgestelde termijn in nationale regelgeving om te zetten, zij zijn tijdens de implementatieperiode ook verplicht zich te onthouden van iedere handeling die de tijdige en juiste implementatie van de richtlijn zou kunnen bemoeilijken.

## Inspraak en burgerparticipatie

### Vraag:

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van de recent aan de Eerste Kamer verstuurd notitie omtrent inspraak en burgerparticipatie bij wetgeving op VROM gebied. Kan de regering aangeven op welke wijze de inhoud van deze notitie is toegepast bij de voorliggende wetswijziging? In de memorie van antwoord gaf de regering aan voornemens te zijn via diverse lagere overheden het NSL met burgers te bespreken. Dit gebeurt nadat voorliggende wetswijziging is aanvaard en een beleidsvoornemen rond het NSL is vastgesteld. Waarom legt de regering de burgerparticipatie en inspraak pas *na* dat moment neer en niet eerder in het proces?

### Antwoord:

Genoemde notitie, die op 16 januari 2007 aan de Eerste Kamer is gezonden, gaat in op de manier waarop inspraak en burgerparticipatie zich de afgelopen jaren binnen het beleid bij VROM hebben ontwikkeld en hoe een aantal recente ontwikkelingen hierbinnen te plaatsen zijn. Het wetsvoorstel luchtkwaliteit is daarbij niet genoemd. De inhoud van de notitie heeft namelijk door de uiterst beperkte tijdspanne die beschikbaar was voor de voorbereiding van het wetsvoorstel, helaas geen toepassing kunnen vinden. Na het ontstaan van onduidelijkheden rond de interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit, met als gevolg belemmeringen voor vergunningverlening aan inrichtingen en voor ruimtelijke en infrastructuur-rele ontwikkelingen, werd snelle aanpassing van het betreffende besluit dringend gewenst geacht. De Tweede Kamer heeft daarvoor, gezien de maatschappelijk en economische noodzaak en de geboden spoed, op 26 april 2005 groen licht gegeven, mits het reeds eerder toegezegde wetsvoorstel over luchtkwaliteitseisen zo spoedig mogelijk daarna ingediend zou worden. Daardoor bestond weinig ruimte voor inspraak en burgerparticipatie. Bij de voorbereiding en behandeling van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en het wetsvoorstel is alle mogelijke spoed betracht. Op 20 juni 2005 is het Besluit luchtkwaliteit 2005 vastgesteld. In augustus 2005 is het wetsvoorstel in de ministerraad besproken en in september voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

Uiteraard is het de bedoeling de burgerparticipatie ook bij dit beleidsveld goed tot zijn recht te laten komen. Daartoe worden mogelijkheden gezien nadat de wetswijziging is aanvaard en een beleidsvoornemen rond het NSL is vastgesteld. Het op het wetsvoorstel te baseren NSL zal meerdere functies vervullen: het bereiken van de grenswaarden, het fungeren als basis voor het verkrijgen van derogatie op basis van de nieuwe Europese luchtkwaliteitsrichtlijn, het doorgaan van grote projecten mogelijk maken. Alle inspanningen van de overheden gezamenlijk zijn momenteel gericht op het in de steigers zetten van het NSL, zodat er op korte termijn een beleidsvoornemen rond het NSL vastgesteld kan worden. Daarna ontstaat ruimte om hierover met burgers van gedachten te wisselen. Op deze manier kan de regering haar voordeel doen met de input van burgers in een cruciaal stadium. Daaraan kunnen bij burgers levende inzichten een waardevolle bijdrage leveren. Hiertoe is ook in artikel 5.12, achtste lid, opgenomen dat op de voorbereiding van het programma afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, zodat bijvoorbeeld voor een ieder de mogelijkheid bestaat om zienswijzen naar voren te brengen.

## Gezondheid en luchtkwaliteit

### Vraag:

Met veel interesse lezen de leden van de PvdA-fractie in de memorie van antwoord (onder hoofdstuk 10) dat in het kader van het NSL wordt gezien in hoeverre aanvullend landelijk modelinstrumentarium ontwikkeld moet worden om gemeentelijke rapportages over de relatie tussen gezondheid en luchtkwaliteit te ondersteunen. Waar doelt de regering concreet op? Op welke wijze kunnen bijvoorbeeld gezondheidseffectschattingen en gezondheidseffectrapportage hierbij een rol spelen? Onder hoofdstuk 4 van de memorie van antwoord (p. 16/17) geeft de regering aan geen toegevoegde waarde te zien in het gebruik van dergelijke instrumenten. Graag een nadere toelichting.

### Antwoord:

Met de vermelding in de memorie van antwoord (pag 39) dat gezien wordt in hoeverre aanvullend landelijk modelinstrumentarium ontwikkeld moet worden om gemeentelijke rapportages over de relatie tussen luchtkwaliteit en gezondheid te ondersteunen, wordt bedoeld op het volgende. Op grond van de Europese richtlijn moet jaarlijks aan de EU gerapporteerd worden over de luchtkwaliteit in het afgelopen jaar. Wanneer het NSL is vastgesteld komt daar de verplichting bij om jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van het NSL te rapporteren. Op dit moment wordt gezien hoe aan deze twee verplichtingen, die elkaar voor een deel overlappen, op een zo efficiënt mogelijke wijze vorm gegeven kan worden. Daarbij wordt er aan gedacht om het reken-instrument dat is ontwikkeld voor de onderbouwing van het NSL ook geschikt te maken voor gebruik door andere overheden voor de jaarlijkse rapportage aan de EU en voor de monitoring van het NSL. Dit heeft als voordeel dat op basis van informatie van alle overheidsniveaus een consistent landelijk totaalbeeld van de ontwikkelingen kan worden gegeven. Een van de punten waarop dit instrument verder wordt ontwikkeld is de mogelijkheid om de effecten van de inzet van maatregelen in termen van verbetering van de luchtkwaliteit beter te kunnen bepalen. Hiertoe wordt door het CROW in het kader van het programma SOLVE (Snelle Oplossingen Luchtkwaliteit en Verkeer) nader onderzoek verricht. In samenhang hiermee wordt door het RIVM en een aantal samenwerkende GGD-en kennis ontwikkeld over de invloed van de uitvoering van maatregelen op de gezondheid van bewoners.

Op pagina 16 van de memorie van antwoord wordt aangegeven dat de regering er naar streeft om in zogenaamde saneringsituaties, waar sprake is van overschrijding van de normen, maar waar geen nieuwe ontwikkelingen voorzien zijn, zo snel mogelijk de grenswaarden te halen. Aangezien hier de noodzaak van het ondernemen van actie volstrekt duidelijk is voegen gezondheidseffectrapportages daar weinig aan toe. De problematiek is daar al onderkend. In situaties waar dicht bij hot spots nieuwe ontwikkelingen worden voorzien kan het instrument van de gezondheidseffectrapportage of van de gezondheidseffectscreening (GES) wel een toegevoegde waarde hebben. Die waarde is er met name in gelegen om bij de afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening duidelijk zichtbaar te maken wat de effecten van die ontwikkeling en van mogelijke varianten daarvan zijn op de gezondheid van omwonenden. Dit kan ertoe leiden dat voor de volksgezondheid minst schadelijke varianten worden gekozen.

**Vraag:**

De uitleg van de regering omtrent de uitvoering het amendement Huizinga-Heringa leidt tot aanvullende vragen van de PvdA-fractie omtrent de gevolgen hiervan. Welke invloed heeft dit amendement op de uitvoering van het NSL? Wie heeft de bevoegdheid om gepubliceerde gegevens in de lijsten van projecten en maatregelen – ook op internet – toe te voegen en te wijzigen?

**Antwoord:**

Het amendement heeft naar verwachting een positieve invloed op de uitvoering van het NSL omdat bestuursorganen zelf extra maatregelen of extra voorgenomen besluiten aan het NSL kunnen toevoegen indien het aannemelijk is dat deze per saldo een vergelijkbaar of positiever effect op de luchtkwaliteit hebben. De minister dient in te stemmen met wijzigingen met het oog op de coördinatie van het luchtkwaliteitsbeleid en een samenhangende uitvoering van het NSL en houdt om dezelfde redenen de lijsten van projecten en maatregelen bij. Als wordt voldaan aan de voorwaarden van het twaalfde lid van artikel 5.12 van de Wm wordt de instemming verleend.

**Kosten van maatregelen****Vraag:**

Op pagina 17 van de memorie van antwoord worden de kosten van de compenserende maatregelen genoemd. Aangegeven wordt dat na uitvoering van het NSL nog (enkele) knelpunten zullen resteren. Voor het oplossen van deze hardnekkige knelpunten zijn nog additionele middelen nodig. Kan een inschatting gegeven worden van de kosten gemoeid met het oplossen van deze hardnekkige knelpunten, willen de leden van de VVD-fractie weten? Dit ook tegen het licht van de niet geringe extra financiële claims zoals die zijn aangekondigd met betrekking tot de maatregelen ten behoeve van de Zuid-As en die zoals geuit door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

**Antwoord:**

In de memorie van antwoord zijn de meest actuele inschattingen gepresenteerd over de benodigde financiële middelen om de problematiek van de luchtkwaliteit op te lossen. Er kan thans geen inschatting gegeven worden over de omvang van een additionele claim om de kosten te dekken voor de oplossing van de eventueel resterende hardnekkige knelpunten langs (lokale) wegen. De hoogte van deze kosten hangt af van de aard, omvang en urgentie van de restproblematiek en het type maatregel dat locatiespecifiek zal worden toegepast.

**Gevolgen voor andere beleidsterreinen****Vraag:**

Het wetsvoorstel en de lijst met maatregelen in het NSL zijn vastgesteld met het oog op luchtkwaliteit. Andere milieuaspecten hebben geen rol gespeeld. Het is denkbaar dat regels en maatregelen een gunstig effect hebben op het ene terrein, maar een negatief effect op een ander. Ter illustratie merkt de VVD op dat door een betere spreiding van verkeer wellicht een luchtknelpunt wordt opgelost. Aan de andere kant kan dit inhouden dat elders, wellicht in de buurt van een natuurgebied de verkeersbelasting en daarmee het geluid, toeneemt. Kan de minister

aangeven waarom er bij het opstellen van het NSL geen integrale milieuafweging heeft plaatsgevonden? Kan er toch (globaal) aangegeven worden welke belangrijke effecten op andere milieuterreinen voorzien worden met het voorgestelde maatregelenpakket?

**Antwoord:**

De EU-richtlijn waarmee het onderhavige wetsvoorstel wordt geïmplementeerd ziet enkel op de luchtkwaliteit. Gelet hierop is het verklaarbaar dat in dit kader alleen ook daarop wordt ingegaan. Zulks geldt ook voor het NSL. Andere omgevingsfactoren komen evenwel zeker aan bod bij het in procedure brengen van de te onderscheiden projecten. Ik verwijs hierbij naar de geijkte procedures waarmee, met behulp van milieueffect-rapportages en dergelijke alle omgevingsfactoren – als geluid, bodem, etcetera – worden meegenomen zodat «project-specifiek» een zogeheten integrale milieuafweging plaatsvindt. De nadruk op luchtkwaliteit volgt dus enerzijds uit het onderwerp van de te implementeren richtlijn, maar bovenal om het NSL een praktisch uitvoerbaar en op te stellen programma te laten zijn. Bovendien is het NSL gericht op het bereiken van de grenswaarden die zijn gesteld in het kader van de luchtkwaliteit en draagt het in die context bij aan de onderbouwing van de separaat te nemen projectbesluiten. Gelet op het voorgaande is het niet opportuun andere omgevingsfactoren op te nemen en mee te laten wegen bij het al dan niet opnemen van projecten en maatregelen in het NSL. Uiteraard kunnen deze factoren wel een rol spelen bij de reeds genoemde maatschappelijke kosten-batenanalyse.

**Vragen:**

De leden van de fractie van GroenLinks zijn bijzonder gefascineerd geraakt door de opsomming in Bijlage I van de memorie van antwoord. Daarin staat een forse lijst van projecten waarvan op basis van een studie van DHV/TNO verwacht wordt dat deze in «in betekenende mate» zullen bijdrage aan overschrijving van het 3%-criterium. Naar aanleiding daarvan wordt in de memorie van antwoord door de regering gemeld dat deze inventarisatie leidt tot andere aantallen dan «dan tot nu toe is verondersteld». Aangekondigd dat op dit moment een nieuwe inventarisatie wordt verricht, waarbij de «de lijst met projecten voor woningbouw en kantoren kleiner zal worden, omdat blijkt dat een project minder snel in betekenende mate bijdraagt. Voor kassen en industrieterreinen is de grens lager komen te liggen.» Deze constatering maken op de leden van de fractie van GroenLinks een nogal opportunistische indruk. Er worden een aantal normen vastgesteld op het terrein van woningbouw (2000 woningen), infrastructuur (minder dan 3% concentratiebijdrage), bedrijventerreinen (netto oppervlak van minder dan 40 hectare) en kantoorlocaties (minder dan 40 000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlak) op basis waarvan de grens tussen betekenende en niet-betekenende mate getrokken wordt. Als bij een eerste inventarisatie blijkt dat de lijst van projecten die «in betekenende mate» bijdragen dan tamelijk lang wordt, dan wordt meteen aangekondigd dat er een nieuwe inventarisatie volgt op basis van nieuwe normen. Dat doet toch op zijn minst vermoeden dat de uitkomst (een behapbare lijst met projecten) hier belangrijker is dan het principe (verbeteren van de luchtkwaliteit).

Dat leidt bij de leden van de fractie van GroenLinks tot de volgende vragen:

1. Waar was de omzetting in concrete getallen eigenlijk op gebaseerd? Waren dat berekeningen? Metingen? Kortom, wat was de realiteitswaarde van deze aantallen?
2. Wat betekent «tot nu is verondersteld»? Met welke aantallen werd tot op dat moment gewerkt? Hoe verklaart de regering het verschil tussen de veronderstelling en de uitkomst van de eerste inventarisatie?
3. Stel dat deze lijst correct is, wat zou dan de betekenis zijn geweest voor het vaststellen van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit?
4. Is de nieuwe inventarisatie al klaar? Hoe ziet de lijst er dan uit?
5. Wat zijn de nieuwe normen?

**Antwoord op vraag 1:**

De grenzen voor de planomvang die gebruikt zijn voor de eerste inventarisatie zijn bepaald op basis van de resultaten van de «Gevoeligheidsanalyse in betekenende mate» die door DHV en TNO, in opdracht van VROM, is afgerond in april 2006.

Het eindrapport is op 14 juni 2006 aangeboden aan de Tweede Kamer (bijlage bij Kamerstuk 2005/2006, 30 489, nr. 11).

In deze Gevoeligheidsanalyse is middels berekeningen in beeld gebracht welke planomvang overeenkomt met een maximale concentratietoename van 1,2 microgram/m<sup>3</sup> stikstofdioxide en fijn stof op de rand van de wegen waarlangs het extra verkeer als gevolg van het plan wordt afgewikkeld (1,2 microgram/m<sup>3</sup> komt overeen met 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide en fijn stof).

In de praktijk blijkt dat de maximale concentratietoename als gevolg van plannen voor woningbouw, bedrijventerreinen en kantoren optreedt langs de hoofdontsluitingsweg van het plangebied. Bij plannen voor infrastructuur treedt de maximale concentratietoename op langs het tracé waarop de wegaanpassing betrekking heeft.

De resultaten van de modelberekeningen voldoen aan de nauwkeurigheidseisen in het Besluit luchtkwaliteit 2005 en geven een realistisch beeld van de bijdrage van het extra verkeer aan de concentraties langs de weg.

### **Antwoord op vraag 2:**

Bepalend voor de vraag of een project wel of niet in betekenende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit is of het project leidt tot een toename van de concentratie met 3% ten opzichte van de jaargemiddelde norm. Dit komt overeen met  $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Dit criterium is niet veranderd in de loop der tijd.

Decentrale overheden hebben er op gewezen dat het in de uitvoeringspraktijk gemakkelijker zou zijn indien dit criterium doorvertaald zou worden in bijvoorbeeld concrete aantallen woningen of aantal  $\text{m}^2$  kantooroppervlakte. Hiervan is in juni 2006 een rapportage beschikbaar gekomen. Deze kwam uit op ondermeer 2 000 woningen, 40 000  $\text{m}^2$  kantooroppervlakte en 40 hectare industriegebied. Op basis van deze informatie is de lijst «projecten in betekenende mate» samengesteld zoals deze ook naar de Eerste Kamer is verstuurd.

In de memorie van antwoord is voorts aangegeven dat uit nadere analyse blijkt dat de doorvertaling van het 3%-criterium leidt tot andere aantallen dan eerder werd verondersteld.

Deze nadere analyse is uitgevoerd omdat de uitgangspunten zoals gehanteerd bij de oorspronkelijke berekeningen in de Gevoeligheidsanalyse op een aantal punten afwijken van de meest recente inzichten in de wijze van meten en berekenen van de luchtkwaliteit. Ten opzichte van de eerder uitgangspunten zijn bijvoorbeeld meer actuele en betrouwbare gegevens beschikbaar gekomen over de uitstoot van voertuigen en de hoeveelheid extra verkeer die gegenereerd wordt door ruimtelijke plannen. Ook is inmiddels duidelijkheid ontstaan over de eisen die de huidige EU-richtlijn stelt aan de berekeningen. Tevens is er zicht op de eisen aan de berekeningen die naar alle waarschijnlijkheid zullen volgen uit de nieuwe EU-richtlijn. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de maximale afstand tot de wegrand waar de gevolgen voor de luchtkwaliteit berekend moeten worden.

Op basis van deze nieuwe inzichten heeft DHV, in opdracht van VROM, nieuwe berekeningen uitgevoerd. De uitgangspunten voor deze nieuwe berekeningen zijn in lijn met de bepalingen in het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit, dat in november 2006 in werking is getreden. Het bedoelde vervolgonderzoek heeft aangetoond dat 3% niet overeenkomt met de eerdergenoemde getallen. Nader onderzoek laat zien dat een industriegebied van een paar hectare al «in betekenende mate» kan bijdragen. Het aantal industrieterreinen dat op de lijst projecten komt zal dan ook toenemen. Hier staat tegenover dat bij woningen en kantoorlocaties minder snel sprake is van een concentratietoename van 3%. De resultaten van deze berekeningen leiden derhalve tot nieuwe grenzen voor de planomvang (normen) en een actualisatie van de eerste inventarisatie.

De leden van de fractie van Groen Links suggereren dat de omvang van de lijst projecten bepalend was om met een nieuwe doorvertaling te komen. Dit is onjuist. De reden was dat de berekeningen bij industrieterreinen niet bleken te kloppen. Vervolgens bleek ook dat de gehanteerde aanname bij woningen en kantoorlocaties (bijvoorbeeld over doorstroomsnelheid) niet in lijn waren met de voorschriften van de richtlijn.



**Antwoord op vraag 3:**

In de berekeningen van het NSL worden alle NIBM en IBM projecten meegenomen. Voor de achtergrondontwikkelingen maakt het dus niet uit welke projecten in betekenende mate zijn.

Voor het aantal knelpunten maakt het ook niet uit of een woningbouw project van 2 100 woningen wel of niet in betekenende mate bijdraagt. Het maakt echter wel uit voor het besluitvormingstraject van dit project. Indien dit niet in betekenende mate bijdraagt kan het project worden uitgevoerd zonder nadere toetsing aan het NSL.

**Antwoord op vraag 4:**

De eerste inventarisatie van projecten wordt geactualiseerd nadat het advies van de Raad van State over de AMvB niet-IBM bekend is.

**Antwoord op vraag 5:**

Op basis van de resultaten van de nieuwe berekeningen worden de volgende categorieën van plannen beschouwd als categorieën die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen: een woningbouwlocatie, indien deze, bij één ontsluitingsweg, netto niet meer dan 1500 nieuwe woningen omvat, een kantoorlocatie, indien deze, bij één ontsluitingsweg, een bruto vloeroppervlak van niet meer dan 100 000 m<sup>2</sup> omvat en bepaalde inrichtingen (zoals spoorwegemplacements).

Bij bedrijventerreinen en infrastructuur worden geen categorieën aangewezen. Bij plannen voor bedrijventerreinen en infrastructuur zal voor elk afzonderlijk plan moeten worden berekend of het desbetreffende plan binnen de 3% grens blijft.

**Vraag:**

Uit bijlage 3 van het memorie van antwoord kan geconcludeerd worden dat het aantal hardnekkige knelpunten in werkelijkheid mogelijk hoger of lager is als waar nu nog van uitgegaan wordt, immers:

- tot nu toe is gerekend met het zgn. GE-scenario. Gemeentelijke verkeersprognoses die als input gebruikt worden moeten hiermee consistent zijn. Begin 2007 zal op rijksniveau een beslissing genomen worden over de vraag of een ander scenario wellicht beter als uitgangspunt kan dienen
- er is in de saneringstool nog geen rekening gehouden met afwijkende verkeerssituaties (bomenfactor, verkeersberekening) of aanwezigheid van bronnen (kassen, op- en overslag, scheepvaart, etc.).

Kan de minister aangeven of deze conclusie juist is, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Kan een inschatting gemaakt worden hoeveel groter of kleiner het aantal hardnekkige knelpunten kan worden? Wanneer komt hier duidelijkheid over?

**Antwoord:**

Het is juist dat het aantal hardnekkige knelpunten in werkelijkheid af kan wijken van de huidige inschatting. Dit is inherent aan de mate van betrouwbaarheid van de gehanteerde rekenmethode(n). Daarnaast beïnvloeden de gehanteerde aannamen en gebruikte invoergegevens de resultaten van de modelberekeningen.

Er is vooralsnog geen aanleiding om een ander scenario dan het GE-scenario als uitgangspunt te hanteren voor de luchtkwaliteitberekeningen. Verder is het zo dat de huidige versie van de saneringstool al rekening houdt met lokale verfijnde informatie over verkeersintensiteiten, wegkenmerken, verkeersdoorstroming en de bomenfactor voor de grote(re) gemeenten, voor zover zij deze informatie hebben aangeleverd. In de volgende versie van de saneringstool zal dit het geval zijn voor alle gemeenten waar – naar verwachting van de NSL-regio's en/of die gemeenten zelf – overschrijdingen van de grenswaarden te verwachten zijn. In die versie zullen ook de effecten van overige bronnen worden opgenomen, alsmede de nieuwe generieke invoergegevens ten behoeve van het uitvoeren van luchtkwaliteitberekeningen die VROM jaarlijks bekendmaakt.

Vanwege de grote hoeveelheid geactualiseerde en verfijnde inzichten die zullen worden opgenomen in de modelberekeningen, is het op dit moment niet goed mogelijk om aan te geven op welke wijze en in welke mate het aantal hardnekkige knelpunten zal veranderen. Naar verwachting kan ik dit beeld in de loop van dit jaar geven.

De conclusie is gebaseerd op de aanwezige kennis op het moment van opstellen van de memorie van antwoord. Een inschatting van de verwachte afwijking van het aantal knelpunten is niet mogelijk. Het enige dat daarover gezegd kan worden is dat het totaalbeeld naar verwachting niet dramatisch zal afwijken van het aantal knelpunten dat op dit moment verwacht wordt. Verwacht wordt dat in de loop van dit jaar hier duidelijkheid over komt.

**Vraag:**

Het MNP reviewt de saneringstool van Goudappel Coffeng. Deze tool is geschikt voor het rekenen aan verkeersgerelateerde problemen op het onderliggend wegennet. Tegelijkertijd zijn/worden rekentools ontwikkeld voor de intensieve veehouderij (ECN), snelwegen (V&W en ECN), kassen

(TNO) en scheepvaart (V&W). Uit de informatie in bijlage 3 kan naar het oordeel van de VVD-fractie niet opgemaakt worden of deze rekentools ook gereviseerd worden. Kan aangegeven worden of dit het geval is en zo ja, wie deze rekentools reviewt, en zo nee, waarom niet? Wanneer is de review van de saneringstool van Goudappel Coffeng beschikbaar?

**Antwoord:**

Het MNP heeft een review uitgevoerd van de huidige versie van de saneringstool van het NSL. Het rapport komt naar verwachting binnen afzienbare tijd beschikbaar. Het conceptrapport van deze review is inmiddels opgeleverd en wordt binnen afzienbare termijn definitief. De saneringstool is gevuld met de resultaten van het CAR-model voor berekeningen van concentraties langs het onderliggend wegennet (de niet-snelwegen). Voor het snelwegennet bevat de saneringstool de resultaten van luchtkwaliteitsberekeningen met het VLW-model. Beide modellen voldoen aan de voorwaarden van het Meet- en rekenvoorschrift. De zogenaamde salderingstool is ontwikkeld onder supervisie van het MNP in nauwe samenwerking met een groot aantal partijen. Het rapport over de intensieve veehouderij (geen tool) is gemaakt in overleg met MNP en betrokken provincies. Voor de kassen komt een rapport van het RIVM beschikbaar. Voor de scheepvaart komt een VenW rapport beschikbaar dat in nauw overleg met en met instemming van MNP en DCMR is opgesteld. Het rapport voor de luchtvaart wordt in nauw overleg met en met instemming van het MNP door VenW opgesteld. Tenslotte zal voor de op- en overslag door VROM een rapport worden gemaakt in overleg met MNP, DCMR en de provincie Noord-Holland. De resultaten van al deze rapporten zullen uiteindelijk belanden in de saneringstool. De snelwegen maken nu al deel uit van de saneringstool van Goudappel Coffeng. Voor al de genoemde producten geldt dat een review niet nodig wordt geacht doordat het MNP bij de opstelling nauw betrokken wordt. Bij de saneringstool is dat niet het geval omdat daardoor een te groot beslag zou worden gelegd op de capaciteit van het MNP. Daarom is in dat geval gekozen voor een review.

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