

Vergaderjaar 2005–2006

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 mei 2006

1. Algemeen

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft op 2 mei jl. het verslag inzake bovengenoemd wetsvoorstel vastgesteld. Van het verslag heb ik met belangstelling kennisgenomen. Uit de reacties komt naar voren dat de opzet en systematiek van het wetsvoorstel als zodanig, hoewel soms kritisch bezien, gematigd positief (leden van de CDA-fractie) dan wel niet op voorhand negatief (leden van de overige fracties) worden beoordeeld. Op onderdelen zijn er nog veel vraagtekens. Ik heb begrip voor deze reacties, gegeven het exceptionele karakter van het wetsvoorstel en de nog resterende onzekerheden. Dat exceptionele karakter komt tot uitdrukking in de urgentie van, en balans tussen, de door het wetsvoorstel geboden oplossingen voor enerzijds het voldoen aan de Europeesrechtelijke grenswaarden voor luchtkwaliteit en anderzijds de noodzaak om onnodige juridische belemmeringen voor noodzakelijke ruimtelijk-economische ontwikkelingen op te heffen. Ik heb er begrip voor dat leden van diverse fracties aangeven het lastig te vinden om een afgerond oordeel over het wetsvoorstel te vormen vanwege het nog ontbreken van inzicht in de belangrijkste elementen van de uitvoeringsregelgeving en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), zoals het begrip «in betekenende mate» en de aanwijzing van gebieden. Ik streef er daarom naar de met het wetsvoorstel verbonden onzekerheden zoveel mogelijk te reduceren, met name door aan de Raad van State op cruciale punten om voorlichting te hebben gevraagd en deze voorlichting ook aan de Kamer kenbaar te maken. Daarnaast zal ik in deze beantwoording zoveel mogelijk inzicht geven in de manier waarop ik de uitvoeringsregelgeving vormgeef en de inhoudelijke uitgangspunten die ik daarbij hanteer. Ik spreek de hoop uit dat uw Kamer op basis van deze beantwoording en de voorlichting van de Raad van State over opzet en systematiek van het NSL nog voor het zomerreces tot een oordeel over het wetsvoorstel zal kunnen komen.

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven moeite te hebben met het ingewikkelde en bureaucratische karakter van de wetwijziging die verder te zeer gericht zou zijn op het juridisch voldoen aan de norm en hadden liever een ambitieus maatregelpakket gezien waarmee de echte

problemen worden aangepakt. Ik meen dat in deze visie het wetsvoorstel en mijn beleid tekort worden gedaan. De suggestie dat alleen juridisch (en niet feitelijk) aan de norm zou worden voldaan en dat de problemen met de luchtkwaliteit niet daadwerkelijk zouden worden aangepakt wijs ik met klem af. Ik acht het om te beginnen niet mogelijk dat alleen in juridische zin aan de normen zou worden voldaan.

Door de programma-aanpak en maatregelen wordt de luchtkwaliteit feitelijk beter dan zonder die aanpak het geval zou zijn. Daardoor wordt sneller, op steeds meer plaatsen geheel voldaan aan de normen. Daarbij dient wél onderscheid te worden gemaakt tussen de salderingsmethodiek van het NSL en de uiteindelijke saneringsopgave. Het salderen vormt een eerste stap op weg naar sanering waarbij op gebiedsniveau de effecten van nieuwe projecten worden gecompenseerd door maatregelen. Bij de saneringsopgave is het doel om uiteindelijk overal te voldoen aan de grenswaarden. In het NSL moet worden aangetoond dat de grenswaarden in ieder geval bij de nieuwe ruimtelijke activiteiten en projecten zo spoedig mogelijk worden bereikt. In de bijlage van het voorlichtingsverzoek aan de Raad van State over opzet en systematiek van het NSL dat ik u onlangs heb toegezonden ben ik nader ingegaan op de methodiek van en het onderscheid, maar ook de samenhang, tussen salderen en saneren. Korthedshalve verwijs ik naar die bijlage.

Wat de ingewikkeldheid betreft, het planstelsel met de diverse planvormen volgt de verplichte systematiek van de richtlijnen. De programma-aanpak is daarnaast noodzakelijk om alsnog aan de reeds geldende grenswaarden te voldoen. Daardoor kan in samenhang meer worden bereikt dan anders het geval zou zijn. Overigens is voorzien in voldoende flexibiliteit en zo min mogelijk rijkssturing. Ook de decentrale overheden en het bedrijfsleven steunen deze aanpak. Het maatregelpakket is verder zodanig ambitieus dat dit aan de grenzen raakt van wat Europeesrechtelijk nog mogelijk is. Ik wijs op mijn streven naar de versnelde invoering van een verplicht roetfilter voor personenauto's.

Ik ben voorts ingenomen met de in beginsel positieve beoordeling van het wetsvoorstel door de leden van de CDA-fractie en heb er als gezegd begrip voor dat het eindoordeel eerst kan worden gevormd indien de resterende vragen zijn beantwoord.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over het late indienen van het wetsvoorstel merk ik op dat met de voorbereiding van dit wetsvoorstel in de zomer van 2005 is begonnen, direct nadat via de vervanging van het Besluit luchtkwaliteit door het Besluit luchtkwaliteit 2005 al een aantal knelpunten was opgelost. Gezien de complexiteit van de materie en het intensieve overleg met betrokken partijen in iedere fase ben ik van mening dat het wetsvoorstel met voldoende voortvarendheid is ingediend. Ik wil er daarbij op wijzen dat er nu een totaal ander wetsvoorstel voorligt dan het wetsvoorstel waar de VVD-fractie bij de behandeling van het Besluit luchtkwaliteit 2001 om verzocht heeft en waar – na een discussie daarover met uw Kamer – in de periode voor 2005 aan gewerkt is. Het doet me overigens deugd dat de leden van de VVD-fractie wél met belangstelling van het voorstel kennis hebben genomen.

Voor de bezorgdheid van de leden van de SP-fractie heb ik begrip, al ben ik van mening dat het wetsvoorstel, al is het onder grote druk tot stand gekomen, toereikende kaders biedt voor het aanpakken van de gerezen problemen. Ik hoop met de hierna gegeven antwoorden en bij de verdere behandeling door de Kamer deze zorgen te kunnen wegnemen of in elk geval voldoende te verminderen. Ik ben daarnaast verheugd over de ook positieve kanten die deze leden in het wetsvoorstel en de gekozen aanpak zien.

Dat betreft ook de grote belangstelling die de leden van de LPF-fractie hebben getoond voor het wetsvoorstel. De vragen van deze leden worden hierna beantwoord. Ook ben ik ingenomen met de steun van de leden van de D66-fractie voor de doelstelling van het wetsvoorstel. Wat betreft de gevraagde nadere duiding van maatregelen merk ik op dat deze in het NSL zijn beslag zal krijgen. Ik zal u daaromtrent nog nader informeren.

Ook uit de eerste reactie van de leden van de fractie van de ChristenUnie leid ik af dat deze leden de doelstelling van het wetsvoorstel lijken te steunen, waarbij de nodige vragen resteren, die ik eveneens hierna zal beantwoorden.

De leden van de SGP-fractie hebben aangegeven met belangstelling en ook reserves kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben aangegeven dat de hamvraag blijft of het wetsvoorstel een correcte implementatie vormt. Ik wil op deze plaats alvast antwoorden dat naar mijn overtuiging het wetsvoorstel een adequate wijze van implementatie vormt, in aanmerking nemend de ruimte die de richtlijnen de lidstaten bieden om zelf te bepalen op welke wijze aan de richtlijnen wordt voldaan, de wijze van implementatie in andere lidstaten van de Europese Unie en het advies van de Raad van State, die de gekozen opzet in beginsel lijkt te aanvaarden. In het navolgende komen de diverse vragen en aspecten die hiermee samenhangen nog verder aan de orde.

2. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben verzocht om toezending van de concept uitvoeringsregelingen en de voorlichting over het NSL teneinde een finaal oordeel te kunnen geven. Naar verwachting zal begin juni de voorlichting over het NSL worden uitgebracht en aan de Kamer kunnen worden toegezonden. Daarbij zal ik – zo nodig – aangeven welke gevolgen deze voorlichting zal dienen te hebben voor het wetsvoorstel en het NSL. De uitvoeringsregelgeving zelf bestaat vooralsnog uit een algemene maatregel van bestuur (amvb) «niet in betekende mate» en een regeling gebiedsaanwijzing (een regeling met betrekking tot het NSL is vooralsnog niet nodig gezien het huidige, goed verlopende proces). De concepten worden momenteel voorbereid maar zullen naar verwachting niet eerder dan tijdens het zomerreces in bestuurlijk overleg kunnen worden afgestemd. Deze zullen daarna aan de Kamer worden toegezonden.

Met de beantwoording van deze vragen en de voorlichting van de Raad van State wordt naar ik aanneem tevens voldaan aan de vraag van de leden van de CDA-fractie om inzicht in de eventuele risico's en discussiepunten die verbonden zijn met de elementen van de uitvoeringsregelgeving die bepalend zullen zijn voor het realiseren van de doelen van het wetsvoorstel. Met name de voorlichting door de Raad van State over het NSL zal de op deze punten bestaande resterende onzekerheden kunnen verminderen. Zoals hiervoor is aangegeven zal daarmee tijdig in de belangrijkste elementen van het NSL inzicht kunnen worden gegeven. Ik ben verder ingenomen met de complimenten van de leden van de CDA-fractie voor het gevolgde proces en het mede daardoor ontstane draagvlak, ik deel de opvatting van de leden dat een stevig maatschappelijk draagvlak cruciaal is voor de realisering van de doelen van het wetsvoorstel.

Met het voorgaande is tevens de vraag van gelijke aard van de leden van de VVD-fractie beantwoord alsmede een gelijksoortige vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie. Op de verdere vraag van de leden van de VVD-fractie op welk moment de regering met zekerheid kan aangeven of het wetsvoorstel en de uitwerking daarvan kunnen rekenen op steun van de Europese Commissie is het antwoord dat die zekerheid of dat tijdstip

niet kan worden gegeven. De Commissie reageert formeel alleen in geval van een ontoereikende of te late implementatie. Uiteindelijk is het evenwel het Europese Hof van Justitie dat vaststelt (in een eventuele procedure) of Nederland de richtlijnen correct heeft geïmplementeerd. De instemming op hoofdlijnen van de leden van de D66-fractie met een doelgerichte benadering door leefbaarheidbevorderende projecten niet langer in de weg te staan ervaar ik als een steun voor de opzet en systematiek van het wetsvoorstel. Datzelfde geldt voor de instemming met een vorm van saldering. Op de door deze leden gesignaleerde oprekking van de salderingsmogelijkheden ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005) kom ik hierna nog terug. Op deze plaats wil ik alvast antwoorden dat naar mijn mening geen sprake is van het oprekken van salderingsmogelijkheden van het Blk 2005 (de projectgebonden saldering) maar van een uitbreiding tot saldering op een hoger schaalniveau, te weten het niveau van een programma met daarin opgenomen generieke en andere maatregelen en projecten. Doel van de saldering op programma-niveau is om voor een gebied als geheel gemiddeld een verbetering van de luchtkwaliteit te bereiken én nieuwe projecten doorgang te kunnen laten vinden, doordat de positieve effecten van de maatregelen de negatieve effecten van die projecten ruimschoots overtreffen. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet op weg naar de uiteindelijke sanering.

De vraag van de leden van de ChristenUnie inzake het kennis kunnen nemen van het hoe en het wat van het NSL is hiervoor, bij een gelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, beantwoord. Op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering een «plan B» heeft is het antwoord dat er op dit moment geen sprake is van een volwaardig alternatief voor de gekozen aanpak. Gelet op het belang van het vinden van oplossingen voor de luchtproblematiek, denkt het kabinet permanent over de volle breedte na over oplossingen. In de notitie over andere ontkoppelingsvarianten die ik u bij brief van 28 april jl. heb toegezonden heb ik onderbouwd dat naar mijn mening de in het wetsvoorstel gekozen variant de minste juridische risico's kent. De inzet van het kabinet en de betrokken overheden is volledig gericht op het in gang zetten en uitvoeren van de met het wetsvoorstel gegeven aanpak omdat dit het best beantwoordt aan de problemen met luchtkwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen waar Nederland mee kampt. Het kabinet gaat ervan uit dat met deze aanpak het ruimtelijke en economische beleid kan worden uitgevoerd. Op de vraag van deze leden of aannemelijk kan worden gemaakt dat met dit wetsvoorstel op enig moment – na de derogatie – aan de normen zal worden voldaan kan ik antwoorden dat uit het NSL moet blijken dat dit het geval zal zijn. Dit is namelijk een uitgangspunt bij het opstellen van het NSL. Eerste, voorlopige inzichten laten ook zien dat dit geval kan zijn met een maximale inspanning van alle overheden en indien het ambitieuze pakket maatregelen van de Europese Commissie (thematische strategie) onverkort wordt uitgevoerd.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd naar waarborgen voor een zo snel mogelijke duidelijkheid dat bouwprojecten doorgang kunnen vinden en in dat verband gewezen op de onzekere einden van het voorstel. Mijn antwoord hierop is dat daarover geen absolute zekerheid kan worden gegeven maar dat juist het programma en verder ook het begrip «in betekenende mate» zijn geïntroduceerd om deze duidelijkheid snel te bieden voor het grote aantal projecten dat niet in deze categorie valt. Het kabinet probeert de bestaande onzekerheden zoveel mogelijk in een vroegtijdig stadium te reduceren, met name door voorlichting aan de Raad van State te vragen. Daardoor ontstaat een beter inzicht in de risico's van en marges voor implementatiemogelijkheden en van de in het wetsvoorstel opgenomen methodiek. Wat de opmerking van deze leden met

betrekking tot de bijdragen van de «niet in betekenende mate» projecten en eventuele cumulatieve effecten daarvan betreft, verwijs ik kortheids-halve naar de antwoorden op soortgelijke opmerkingen en vragen, onder 13.

3. De Europese richtlijnen luchtkwaliteit

De leden van het CDA hebben gevraagd of het kabinet in de toekomst een andere inzet op de Europese richtlijnen zal plegen dan tot nu. Daarbij geeft men aan dat Nederland in 1999 heeft ingestemd met normen waarbij geen zicht bestond op haalbaarheid en consequenties van de normen, en zonder dat afspraken werden gemaakt over bronbeleid. Ik wil voorop stellen dat Nederland in 1999 in geen geval heeft ingestemd met normen waarvan men niet wist of deze haalbaar zouden zijn en wat de consequenties daarvan waren. De enige lidstaat die onderzoek had laten doen naar de haalbaarheid en consequenties was juist Nederland. Het RIVM heeft hiernaar onderzoek gedaan. Helaas was Nederland het enige land en zagen de andere lidstaten deze bezwaren niet zo. Men was algemeen van mening dat de toegezegde evaluatie genoeg kansen bood om de normen eventueel aan te kunnen passen. Tegenstemmen had voor Nederland geen zin, het voorstel zou immers ruimschoots met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen. Effectiever was het voor Nederland om in elk geval mee te praten en zo de evaluatiebepaling helderder in de tekst te krijgen. Uiteindelijk heeft Nederland ook nog samen met België een voetnoot laten plaatsen met daarin verwoord de twijfel over de uitvoerbaarheid en de noodzaak van communautair beleid. De toegezegde evaluatie kwam te laat, en was geïntegreerd in het voorstel voor een nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn.

Van deze voorgeschiedenis heeft Nederland geleerd en in die zin is de huidige inzet een andere dan die in 1999. Van het begin af aan heeft Nederland bij de behandeling van het voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht in Europa aangegeven niet in te kunnen stemmen met onhaalbare normen en ook geen genoeg te zullen nemen met vage toezeggingen over evaluaties. Nederland staat hier overigens merkwaardig genoeg betrekkelijk alleen in omdat de andere lidstaten veelal nog steeds geneigd zijn om op termijn van kracht wordende normen te aanvaarden (zoals die voor PM 2,5), ook al zijn deze onvoldoende onderbouwd. Wel is er inmiddels meer begrip voor de Nederlandse situatie en de consequenties daarvan voor de opstelling van Nederland.

Ik ben het geheel eens met de CDA-fractie waar die stelt dat alleen met een ambitieus Europees bronbeleid de luchtkwaliteitsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Dat is ook de Nederlandse inzet in Brussel en daarvoor is inmiddels veel steun van andere lidstaten. Luchtverontreiniging is immers een grensoverschrijdend probleem waardoor inzet van alle lidstaten is vereist om tot een oplossing te komen en dat kan alleen via Europees-breed emissiebeleid. De voortgang op dit gebied laat inderdaad te wensen over. Nederland probeert daar op diverse manieren iets aan te doen. Allereerst wenst Nederland een koppeling te zien tussen het ontbreken van Europees bronbeleid en het verkrijgen van uitstel voor het realiseren van de normen. Daarnaast roept Nederland de Europese Commissie op om zichtbaar te maken welke maatregelen wanneer worden gepresenteerd en welke reducties deze kunnen opleveren. Tenslotte oefent Nederland waar het gaat om auto-emissies grote druk uit op de Commissie om tot voortvarend beleid te komen, door zelf de roetfilters op personenauto's verplicht te willen stellen. Dit is een Europese maatregel, die Nederland nu eenzijdig wil invoeren. Hoewel de Commissie negatief op dit verzoek heeft gereageerd, heb ik aangegeven hiertegen in beroep te willen gaan, om zo alle druk op de Commissie te houden om sneller met voorstellen te komen.

De leden van de SP-fractie hebben ernstige twijfels geuit over de juridische houdbaarheid van het voorstel, omdat te laat aan de grenswaarden wordt voldaan en door het salderen van overschrijdingen op lokaal niveau, waardoor het standstillprincipe wordt losgelaten en in schone gebieden de norm wordt «opgevuld». Zij hebben gevraagd of de Commissie deze afwijkingen zal accepteren en hoe voorkomen kan worden dat we in een volgende juridische fuik verstrikt raken. Ik wil hier het volgende over opmerken.

Vanuit de situatie dat in delen van Nederland niet overal aan de sinds 1 januari 2005 geldende grenswaarden voor fijn stof wordt voldaan beoogt het wetsvoorstel er in te voorzien dat, sneller dan zonder het wetsvoorstel en het daarop gebaseerde programma het geval zou zijn, die grenswaarden alsnog bereikt gaan worden. Het wetsvoorstel strekt dus tot het beter voldoen aan de normen. Ik zie daarom niet in waarom het wetsvoorstel juridisch niet houdbaar zou zijn. Te meer omdat het programma er op gericht is om zo spoedig mogelijk aan de grenswaarden te voldoen. Wat het salderen betreft, wil ik om te beginnen opmerken dat salderen in het programma plaatsvindt onder de voorwaarde dat in een gebied als geheel genomen gemiddeld de luchtkwaliteit verbetert, waarbij nieuwe projecten in dat gebied kunnen doorgaan. Voor een schoon gebied zoals Noord-Nederland is van belang dat de kaderrichtlijn ertoe verplicht om in gebieden waar de luchtkwaliteit reeds aan de grenswaarden voldoet, de concentraties beneden die waarden te houden, dat wil zeggen: deze niet te laten overschrijden (artikel 9 kaderrichtlijn). Ook een substantiële verslechtering van de luchtkwaliteit op het totaal van zo'n gebied lijkt niet toegestaan. Voor de programmagebieden (zie ook paragraaf 9) wordt gesaldeerd binnen het gehele gebied. Nieuwe, tijdelijke overschrijdingen of een verslechtering van de luchtkwaliteit op specifieke locaties zijn niet te voorkomen, bijvoorbeeld in geval van een nieuwe rondweg of een bedrijfsterrein in een relatief schoon gebied, waar lokaal, nabij de bron, mogelijk nog overschrijdingen kunnen optreden. Indien dat het geval is zal met specifieke, lokale maatregelen zo snel als redelijkerwijs mogelijk is moeten worden voldaan aan de saneringsopgave (het overal voldoen aan de grenswaarde.) Zonder toepassing van de saldering met tegelijkertijd zicht op het zo snel mogelijk realiseren van de grenswaarden zou elke nieuwe ontwikkeling in dergelijke gebieden waarvan enige overschrijding kan uitgaan onmogelijk worden, hetgeen bijvoorbeeld een probleem kan zijn bij de ontsluiting van een nieuwe woonwijk. Dat lijkt me een maatschappelijk gezien ongewenst gevolg. Gezien het voorgaande past deze systematiek naar mijn mening binnen de richtlijnen, rekening houdend met de uitstelmogelijkheden die de nieuwe ontwerprijtlijn bevat. Van afwijkingen van de richtlijn is naar mijn mening dan ook geen sprake. Door de ten opzichte van het Blk 2005 verruimde mogelijkheden tot saldering op programmaniveau wordt naar mijn mening de kans op een volgende juridische fuik navenant kleiner.

Met het voorgaande is ook de vraag van de leden van de D66-fractie en de SGP-fractie inzake standstill naar mijn mening voldoende beantwoord. Saldering vormt naar mijn mening geen beletsel voor het in de toekomst voldoen aan eventuele strengere grenswaarden. De «vervuilingsruimte» wordt immers niet lukraak opgevuld en op de saldering, die plaatsvindt onder de voorwaarde dat in een gebied als geheel genomen de luchtkwaliteit verbetert, volgt de uiteindelijke sanering. Deze benadering is naar mijn mening verenigbaar met artikel 9 van de kaderrichtlijn.

4. Werkingsfeer (§ 2.2 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben er op gewezen dat er kennelijk, blijkens uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en blijkens een rapport van het Milieu Natuur Planbureau (MNP),

enige ruimte is in de vraag of de luchtkwaliteitsdoelstellingen overal gerealiseerd moeten worden of in elk geval op die plaatsen waar sprake is van blootstelling van mensen. Zij hebben de regering verzocht in te gaan op de analyse van het MNP in rapport 500 052 001, dat de richtlijnen niet eenduidig zijn over de werkingssfeer. Ik merk naar aanleiding hiervan het volgende op.

De conclusie van het MNP dat verschillende interpretaties van de richtlijnen mogelijk zijn waar het gaat om de werkingssfeer, wordt onderschreven. De richtlijnen hebben betrekking op de concentraties van stoffen in de lucht. Blijkens de definities van de richtlijnen wordt onder lucht verstaan: «de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van de werkplek». Hieruit kan geconcludeerd worden dat de richtlijnen gelden voor de lucht boven het gehele grondgebied van de lidstaten. Ook uit de doelstelling van de kaderrichtlijn, zoals aangegeven in artikel 1, kan deze strekking worden afgeleid, evenals uit het feit dat de luchtkwaliteit blijkens artikel 6 van de kaderrichtlijn wordt beoordeeld op het gehele grondgebied van de richtlijn.

Wanneer evenwel het doel van de grenswaarden en de wijze van beoordeling van de luchtkwaliteit, zoals aangegeven in de richtlijnen, in beschouwing genomen worden is de interpretatie dat de normen alleen gelden bij gevoelige bestemmingen (waar mensen aan bepaalde concentraties worden blootgesteld), ook verdedigbaar. Per luchtkwaliteitseis is in de richtlijnen aangegeven welk doel met een bepaalde norm gediend wordt: de bescherming van de gezondheid van de mens, dan wel de bescherming van ecosystemen of van vegetatie. In aansluiting op de luchtkwaliteitseisen is aangegeven op welke locaties beoordeling van de luchtkwaliteit ten aanzien van de stoffen waarvoor de luchtkwaliteitseisen gelden, relevant is. Beoordeling van de luchtkwaliteit voor stoffen waarvoor grenswaarden ter bescherming van de gezondheid van de mens gelden, dient ingevolge bijlage VI van de eerste dochterrichtlijn en bijlage IV van de tweede dochterrichtlijn plaats te vinden op plaatsen waar de bevolking direct of indirect kan worden blootgesteld aan concentraties, gedurende een periode die ten opzichte van de middelingstijd van de grenswaarden significant is. Voor grenswaarden ter bescherming van ecosystemen en vegetatie dient beoordeling van de luchtkwaliteit ingevolge de genoemde bijlagen plaats te vinden in gebieden met een oppervlakte van tenminste 1000 km², buiten een straal van 20 km van agglomeraties of 5 km van andere gebieden met bebouwing, industriële installaties of autosnelwegen. Naleving van grenswaarden die worden gesteld met het specifieke doel de gezondheid van de mens te beschermen dient dus alleen nagegaan te worden op locaties waar mensen aan die concentraties blootgesteld kunnen worden. Hieruit kan afgeleid worden, dat deze grenswaarden weliswaar voor het gehele grondgebied van de lidstaten gelden, maar alleen relevant zijn waar daadwerkelijk mensen verblijven, op de zogenaamde gevoelige bestemmingen.

De Europese Commissie is begin 2005 geconsulteerd omtrent de wijze waarop de richtlijnen ten aanzien van de werkingssfeer geïnterpreteerd dienen te worden. De Europese Commissie is de stellige mening toegegaan dat de laatstgenoemde interpretatie niet verenigbaar is met vigerende EG regelgeving. Volgens de Europese Commissie dienen de lidstaten alles te doen om te bewerkstelligen dat overal op hun grondgebied aan de grenswaarden wordt voldaan. De grenswaarden gelden ingevolge de definities van de richtlijnen immers overal in de buitenlucht boven het grondgebied van de lidstaten.

Gezien de stellige overtuiging van de Europese Commissie ten aanzien van de interpretatie van de richtlijnen op dit punt, het feit dat ook de Raad van State in maart 2005 in voorlichting over een concept ministeriële regeling luchtkwaliteit afstand nam van interpretatie van de richtlijnen in genoemde zin, de noodzaak om in 2005 de wetgeving over luchtkwaliteit

onverwijld aan te passen en het feit dat een uitspraak van het Europese Hof op dit punt geruime tijd zou kunnen vergen, is besloten het punt niet voor te leggen aan het Europese Hof.

Het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, dat is bedoeld om de huidige luchtkwaliteitsrichtlijnen te vervangen, kent evenmin het onderscheid tussen gevoelige en ongevoelige bestemmingen. De definitie van lucht is gelijk aan die in de huidige richtlijnen. In de artikelen is opgenomen dat de lidstaten ervoor zorgen dat de grenswaarden ter bescherming van de gezondheid van de mens in de lucht nergens op hun grondgebied worden overschreden. Nederland pleit bij de onderhandelingen over de richtlijn voor een flexibele toepassing van de normen, in die zin dat, zoals ook de leden van de CDA-fractie voorstaan, bij toepassing van de normen prioriteit gegeven moet kunnen worden aan plaatsen waar mensen langdurig blootstaan aan luchtverontreiniging. Bij andere lidstaten lijkt dit standpunt enige steun te vinden.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts geconstateerd dat Nederland netto-exporteur is van fijn stof, terwijl tweederde van de problematiek in Nederland afkomstig is van bronnen buiten Nederland, en hebben daaraan de conclusie verbonden dat Nederland om de normen te kunnen halen in sterke mate afhankelijk is van inspanningen in andere landen. Zij hebben gevraagd of deze waarneming juist is.

Wat de heersende concentratie van fijn stof in Nederland betreft kan ongeveer de helft momenteel niet worden verklaard op basis van de bestaande kennis over de emissies ten gevolge van menselijke activiteiten (het «niet gemodelleerde deel»). Dit deel bevat voornamelijk bestanddelen van natuurlijke oorsprong, waarvan alleen het concentratie-aandeel van het onschadelijk geachte zeezout met voldoende nauwkeurigheid is vast te stellen. De overige componenten in dit «niet-gemodelleerde deel» zijn niet altijd van puur natuurlijke oorsprong en bovendien vooralsnog moeilijk te kwantificeren. Overigens hebben de recente nieuwe inzichten in de fijn stof concentraties het beeld voor wat betreft het aandeel in de totale concentratie van het niet-gemodelleerde deel niet wezenlijk veranderd. De andere helft (45%) van de concentratie wordt veroorzaakt door menselijke activiteiten, die voor 2/3 deel (30% van de totale concentratie) in het buitenland plaatsvinden en voor 1/3 deel (15% van de totale concentratie) in Nederland. In stedelijke gebieden is de nationale antropogene bijdrage groter.

Door de hoge emissiedichtheid is Nederland wel netto exporteur van fijn stof. Dit betekent dat de hoeveelheid fijn stof van Nederlandse oorsprong die naar het buitenland wordt getransporteerd, groter is dan de hoeveelheid fijn stof die vanuit het buitenland naar Nederland komt. De Nederlandse export van fijn stof is drie maal zo groot als de import.

Het is daarom vrijwel onmogelijk om met alleen nationaal beleid overal in Nederland te voldoen aan de grenswaarden voor fijn stof. Hiervoor is een Europese aanpak nodig. Aanvullend Europees bronbeleid – gericht op het terugdringen van met name de verkeersemmissies – is kosteneffectief voor Nederland. Zowel de binnenlandse vervuiling wordt daardoor gereduceerd, evenals de import van verontreiniging vanuit het buitenland. Om aan de grenswaarden te voldoen zal Nederland ook zelf aanvullende maatregelen moeten treffen. Dit komt doordat Nederland een dichtbevolkt land is met veel industrie en verkeer.

Tot dusverre zijn onvoldoende EU brede instrumenten tot stand gekomen om de Europese emissies zodanig terug te brengen dat de luchtkwaliteitsdoelstellingen binnen bereik komen. Daarom dringt Nederland er bij het overleg ter voorbereiding van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de ontwerprichtlijn luchtkwaliteit) op aan dat een link gelegd wordt tussen Europees bronbeleid en de haalbaarheid van de normen,

met als doel in de richtlijn de mogelijkheid op te nemen dat het ontbreken van Europees bronbeleid een criterium kan zijn voor het verlenen van uitstel op het halen van de normen. Dat is voor Nederland van groot belang, temeer daar de Europese Commissie momenteel de individuele situatie van een lidstaat niet betreft bij de beoordeling of een lidstaat aan haar verplichtingen voldoet, maar uitsluitend beoordeelt of de grenswaarden gerealiseerd zijn.

De leden van de VVD-fractie hebben een reactie gevraagd op de relatie tussen de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen en het in mindering brengen van zeezout bij het bepalen van de concentratie fijn stof.

De eerste dochterrichtlijn (artikel 5, vierde lid) biedt ruimte om voor wat betreft fijn stof dat deel van de geconstateerde concentratie buiten beschouwing te laten dat te wijten is aan natuurverschijnselen en dat bovendien een significante overschrijding van de normale achtergrondniveau van natuurlijke oorsprong inhoudt. Deze bepaling ziet naar zijn aard op uitzonderlijke, vaak relatief kortstondige situaties (bijv. vulkaanuitbarstingen), waarvan mag worden aangenomen dat die zich in Nederland niet snel zullen voordoen.

Uiteraard is ook de kaderrichtlijn van toepassing, waarin een «verontreinigende stof» is gedefinieerd als «een stof die direct of indirect door de mens in de lucht wordt gebracht en die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu in zijn geheel» (artikel 2, aanhef en onder 2).

De genoemde bepalingen lijken enigszins op gespannen voet met elkaar te staan. Aangezien het aangehaalde artikel uit de eerste dochterrichtlijn zoals gezegd ziet op uitzonderlijke omstandigheden en de bepaling uit de kaderrichtlijn algemeen toepasselijk is, is in het wetsvoorstel (artikel 5.19, tweede lid) voor wat betreft het vaststellen van het kwaliteitsniveau van de lucht nauw aangesloten bij deze bepaling uit de kaderrichtlijn.

Bijvoorbeeld zeezout is een stof die niet door mensen in de lucht wordt gebracht en overigens ook niet schadelijk is voor de gezondheid van de mens. Daarom kan zeezout met toepassing van de aangehaalde bepaling uit de kaderrichtlijn respectievelijk genoemd artikel uit het wetsvoorstel buiten de werkingssfeer van de richtlijnen worden gelaten. Daarbij speelt een rol dat Nederland specifiek voor wat betreft zeezout in een bijzondere positie verkeert ten opzichte van de meeste andere Europese lidstaten vanwege het relatief kleine oppervlak in combinatie met de ligging ten opzichte van de zee. Hierdoor bevat de achtergrondconcentratie fijn stof in Nederland relatief veel zeezoutdeeltjes. Onder deze omstandigheden betekent het buiten beschouwing laten van zeezout bij het vaststellen van de concentratie zwevende deeltjes geen aantasting van het beschermingsniveau van de grenswaarden.

De leden van de SP-fractie hebben aangegeven graag uitsluitel te hebben over het al dan niet meewegen van de 55% natuurlijke stof in de Nederlandse normstelling. Zij hebben ook gevraagd hoe de regering kan aangeven hoe bij eventueel uitsluiten van natuurlijke stof voorkomen wordt dat de norm voor andere luchtvervuiling wordt opgerekt. Deze leden staan er op dat de regering ingrijpt in de verkeersemisies. Zij vragen op welke wijze de regering zorgt voor saldering waar aanleg en uitbreiding (van wegen) noodzakelijk en gewenst is. Zij adviseren nadrukkelijk om ook de normen voor de nog fijnere stofdeeltjes (PM_{2,5}) en SO₂ over te nemen in de wet. Tot slot hebben zij gevraagd hoe de regering gaat voorkomen dat Nederland haar buurlanden met onze fijn stof opscheept.

Naar aanleiding van deze vragen, het volgende.

Op basis van het Besluit luchtkwaliteit 2005 is het mogelijk zeezout af te trekken. De wijze waarop aftrek van zeezout mag plaats vinden, is geregeld in artikel 12, zesde lid, van de Meetregeling luchtkwaliteit 2005. Aftrek

van andere natuurlijke bijdragen is vooralsnog niet mogelijk. Het is voor potentieel belangrijke bijdragen zoals van bodemstof en secundair organisch aerosol thans nog moeilijk vast te stellen hoe groot de concentratiebijdrage is en welk aandeel daarvan een natuurlijke oorzaak heeft, dan wel ten gevolge van antropogene activiteiten aanwezig is. De opstelling en uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) heeft als doel de grenswaarden zo spoedig mogelijk te bereiken. De aftrek van zeezout leidt er toe dat er een lager «beleidstekort» is in die gebieden waar de grenswaarden nog niet worden gehaald.

Het kabinet is met u van oordeel dat het verkeer een belangrijke bron is van gezondheidsschadende stofdeeltjes. Dat is mede reden geweest om in de recente maatregelen (Prinsjesdaggpakket 2005) relatief grote aandacht te geven aan reductie van de verkeersemisseries.

Terecht wordt geconstateerd dat de problematiek de gemeentegrenzen in diverse situaties kan overschrijden. Dit onderstreept de noodzaak van de samenwerking tussen de verschillende betrokken bestuurlijke niveaus zoals dat ook zijn invulling zal krijgen via het gezamenlijke karakter van het NSL. Bij de invulling van het NSL zal dit tot uiting komen door alle generieke en lokale maatregelen op te nemen. Stimulering via diverse maatregelen van de inzet van roetfilters in bestaande en nieuwe voertuigen is daarvan een goed voorbeeld.

De normstelling behoort zo goed mogelijk aan te sluiten bij de beschikbare inzichten over de relatie tussen luchtkwaliteit en gezondheidsrisico's waarover wetenschappelijke consensus bestaat. PM_{10} als indicator voor fijn stof kent zijn beperkingen en is bijvoorbeeld een slechte maat voor roetdeeltjes uit verkeer. De Wereld Gezondheidsorganisatie heeft daarom ook geadviseerd om normstelling voor $PM_{2,5}$ te ontwikkelen. De Europese Commissie heeft op basis daarvan in een concept-richtlijn een voorstel gedaan voor normstelling voor $PM_{2,5}$, in aanvulling op de bestaande PM_{10} -normstelling. De Nederlandse regering steunt een verschuiving in aandacht naar de meer gezondheidsrelevante, fijnere $PM_{2,5}$ deeltjes. Naar verwachting zal in EU-kader nog dit jaar over de nieuwe concept-richtlijn worden besloten. Deze zal dan uiteraard onderdeel gaan uitmaken van de Nederlandse wetgeving. Overigens, voor SO_2 is op basis van EU-regelgeving reeds normstelling aanwezig, die onderdeel uitmaakt van het thans geldende Besluit luchtkwaliteit 2005 en straks ook onderdeel zal uitmaken van de voorgestelde Wet luchtkwaliteitseisen.

Nederland is een netto-exporteur van fijn stof. Tegelijkertijd wordt het antropogene aandeel in de fijn stof concentratie in Nederland voor tweederde deel bepaald door bijdragen uit het buitenland. De wederzijdse beïnvloeding tussen Nederland en de buurlanden van de luchtkwaliteit benadrukt het belang van internationale afstemming en samenwerking. In de eerste plaats is Nederland daarbij zelf aan zet. Het recente pakket aan maatregelen (Prinsjesdaggpakket 2005) geeft al een belangrijke invulling aan extra maatregelen voor emissiereductie bij de belangrijkste sectoren. Voor een verdergaande ontwikkeling van het bestrijdingsbeleid blijkt evenwel dat het Europese communautaire beleid een steeds bepalender rol gaat en moet spelen. Op gebied van verkeer en industrie worden de randvoorwaarden voor aanvullend beleid grotendeels in EU-kader vastgelegd. Dit is de aanleiding voor het kabinet om naast de maatregelen waarvoor Nederland zelf de verantwoordelijkheid kan nemen, bij de Europese Commissie aan te dringen op een passend stringent EU-beleid, bijvoorbeeld voor wat betreft een optimale aanscherping van de emissie-eisen voor wegvoertuigen (o.a. Euro5/6 voor personenwagens en Euro6 voor vrachtvoertuigen). De afwijzing door de Europese Commissie van het Nederlandse voornemen om per 1 januari 2007 roetfilters verplicht te stellen op nieuwe dieselpersonenauto's en nieuwe lichte bestelauto's illustreert dat het niet altijd eenvoudig is om het communautaire beleid aan te vullen of te versnellen. Een goede kennisuitwisseling tussen Nederland en de buurlanden voor wat betreft de mogelijkheden van maatre-

gelen om de fijn stofemissies verdergaand te bestrijden kan het emissie-reductiebeleid in West-Europa versterken. Nederland heeft in dat verband het initiatief genomen om in samenwerking met Duitsland, België en Frankrijk een congres te organiseren over bestrijdingsmogelijkheden bij de industrie en de landbouw.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de betekenis van de nieuwe Europese strategie en de aangescherpte normen voor Nederland, voor de programma-aanpak, en of hierop wordt geanticipeerd in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

Ik merk naar aanleiding van deze vragen op dat in de ontwerprichtlijn, de PM_{10} normen zijn gehandhaafd op dezelfde waarden als in de vigerende richtlijn, dat wil zeggen een daggemiddelde norm van 50 microgram per m^3 , die maximaal 35 dagen overschreden mag worden en een jaargemiddelde norm van 40 microgram per m^3 . De Europese Commissie heeft voorgesteld hieraan toe te voegen een norm voor $PM_{2,5}$. De hoogte hiervan, de vraag of sprake moet zijn van een bindende waarde dan wel een streefwaarde, alsmede het jaartal waarin hieraan voldaan moet worden zijn nog onderwerp van discussie in de Raad en het Europees Parlement. In het NSL wordt uitgegaan van de PM_{10} grenswaarden, die in de huidige richtlijn en ook in het wetsvoorstel zijn opgenomen en wordt hangende het besluitvormingsproces over de ontwerprichtlijn nog niet vooruitgelopen op de nieuwe $PM_{2,5}$ normstelling.

Zoals hiervoor, aan het begin van dit hoofdstuk bij de antwoorden ter zake op de vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven is de inzet van Nederland in de onderhandelingen over de nieuwe richtlijn dat een gemotiveerde uitstelkans van het tijdstip waarop de PM_{10} normstelling gehaald moet zijn, wordt ingebouwd en dat de $PM_{2,5}$ norm niet het karakter van een grens- maar van een streefwaarde moet krijgen.

5. Plannen en programma's (§ 2.3 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd om een nadere onderbouwing van de keuze voor een programmaperiode van vijf jaar, waarbij zij opmerken dat de luchtkwaliteitsdoelstellingen op zijn vroegst in 2015 zullen worden gehaald.

Met het programma wordt beoogd inzicht te geven in de ontwikkeling van de luchtkwaliteit als gevolg van enerzijds het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en anderzijds de mogelijke negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de luchtkwaliteit. Daarbij is gezocht naar een balans tussen de termijn waarop maatregelen naar verwachting merkbaar effect zullen sorteren en de periode waarover besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen in redelijkheid kan worden voorzien. Weliswaar zullen sommige maatregelen pas op wat langere termijn effect sorteren, maar daar staat tegenover dat voldoende concreet inzicht moet bestaan in de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen om het effect daarvan (op het abstractieniveau van het programma) te kunnen becijferen. Het zoeken naar een balans hierin heeft geresulteerd in een keuze voor een programmaperiode van vijf jaar. Voor wat betreft de projecten gaat het daarbij om de projecten, waarover in die 5-jaars periode een voor beroep vatbaar besluit genomen gaat worden. Daarbij zullen de effecten van die besluiten op de luchtkwaliteit, die meestal een veel langere periode bestrijken in beeld worden gebracht. Hiermee geeft het programma in beginsel zicht op de periode tot aan het tijdstip waarop alle overschrijdingen als gevolg van die projecten onder de norm zullen zijn gebracht. De grenswaarden voor met name NO_2 worden nog niet aan het eind van de programmaperiode (2012) gerealiseerd. Daarom biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om na afloop van de periode waarop het programma betrekking heeft (2007–2012) een nieuw programma vast te stellen c.q. het programma aan te vullen of te wijzigen. Bijkomend voor-

deel van deze «knip» bij vijf jaar is dat gebieden waar de problematiek wel binnen de eerste vijf jaar opgelost wordt, niet worden belast met het opstellen van een programma over een langere periode dan noodzakelijk. Een eventueel tweede c.q. gewijzigd programma – mocht dat nodig blijken – zal zich naar verwachting kunnen beperken tot een aanzienlijk kleiner gebied dan het programma zoals dat voor de eerste maal wordt vastgesteld.

6. Implementatie van EG-richtlijnen in andere Europese landen (§ 3 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd op welke wijze de Europese Commissie omgaat met de verschillende wijzen van implementatie door de lidstaten en welke consequenties dit heeft voor eventuele toekomstige richtlijnen. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de lidstaten de verplichting hebben om regelgeving waarmee Europese richtlijnen geïmplementeerd wordt na gereedkomst te melden aan de Europese Commissie. De praktijk is dat wanneer de Commissie niet reageert op de gemelde regelgeving, ervan uitgegaan kan worden dat de Commissie instemt met wijze van implementatie. Dit laatste was wat betreft de richtlijnen luchtkwaliteit voor vrijwel alle EU-landen het geval.

Het is een gegeven dat er tussen EU-landen grote verschillen bestaan in de wijze waarop EU-regelgeving wordt geïmplementeerd. Dat hangt onder meer samen met verschillen in rechtssysteem, mate van centralisatie en decentralisatie van bevoegdheden, bestuurscultuur en organisatie van de rechtspraak. Deze verschillen werken door in de wijze van implementatie. In het algemeen kan geconstateerd worden dat de Europese Commissie deze verschillen accepteert. Ze hebben dan ook geen gevolgen voor eventuele toekomstige richtlijnen. Wel heeft Nederland, gesteund door diverse andere lidstaten, bij de herziening van het EU-luchtkwaliteitsbeleid aangegeven meer transparantie te wensen als het gaat om de nationale uitvoeringsrapportages. De conceptrichtlijn die nu voorligt bevat al veel betere regels om tot een meer vergelijkbare implementatie te komen.

De leden van de VVD-fractie hebben zich afgevraagd of de conclusies van de quick-scan van Infomil waarvan gebruik gemaakt is bij de beoordeling of elementen uit de wetgeving ter implementatie van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen van andere lidstaten zich ook lenen voor toepassing in Nederland, worden gedeeld door juristen en wetenschappers uit andere EU-lidstaten en door de Europese Commissie. Tevens vroegen zij hoe de regering weet dat zij geen kans laat liggen bij de implementatie van de EU-richtlijnen.

In antwoord daarop, het volgende. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is niet alleen gebruik gemaakt van het genoemde rapport van Infomil, maar ook van de drie andere in voetnoot 17 van de memorie van toelichting genoemde rapporten¹, evenals van het onlangs² aan de Tweede Kamer gezonden rapport «Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit»³.

Bij de beoordeling van de wetgeving van andere Europese landen heeft voorop gestaan of de wijze waarop andere landen de richtlijnen implementeren verenigbaar is met het Europese recht en de jurisprudentie van het Hof van Justitie en of de verschillende elementen aansluiten bij het Nederlandse recht en zich lenen voor inpassing in de Nederlandse wetgeving. Daarbij werd een oordeel van juristen of wetenschappers in andere landen minder van belang geacht. De inpasbaarheid in de Nederlandse wetgeving stond immers centraal. Omtrent enkele aspecten is de Europese Commissie op hoog ambtelijk niveau geraadpleegd. Dat betreft de werkingssfeer van de grenswaarden en de mogelijkheid tot aftrek van zeezout van de fijn stof concentraties. De verschillende mogelijkheden van

¹ Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en -regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk, CELP/NILOS, Ch.W. Backes en T. van Nieuwerburgh

– Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen, CELP/NILOS, R.B.A. Koelemeijer, Ch.W. Backes, W.F. Blom, A.A. Bouwman, P. Hammingh, rapport 500052001/2005 MNP, Bilthoven

– Onderzoek internationale vergelijking implementatie EU-richtlijn luchtkwaliteit, eerste tranche, prof. Dr. Ch.W. Backes, april 2005, zaak 5080.05.1009.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 30 489, nr. 6.

³ Prof. Dr. Ch.W. Backes, Centrum voor Omgevingsrecht en beleid/NILOS, Universiteit Utrecht, IKC 1923, Februari 2006.

implementatie van de richtlijnen en suggesties die door deskundigen gedaan werden in de genoemde rapporten, zijn zorgvuldig afgewogen en zijn onderwerp van gesprek geweest met de bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrokken partijen. Dat rechtvaardigt de verwachting dat er geen kansen zijn blijven liggen om de richtlijnen optimaal te implementeren.

Het feit dat andere landen in bepaalde gevallen voor een andere wijze van implementatie hebben gekozen kan dit beeld vertroebelen. Daarbij is goed notie genomen van de kanttekening die prof. Backes heeft gemaakt in zijn studie naar de implementatie van de richtlijnen binnen de EU. Dat vele lidstaten een aspect van de richtlijn op een bepaalde manier interpreteren, maakt volgens hem hun zienswijze nog niet juist.

De leden van de fractie van D66 hebben gevraagd om een uiteenzetting van de situatie in andere landen van de Europese Unie en willen weten hoe gelijksoortige, verstedelijkte gebieden omgaan met de Europese richtlijnen en welke maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Voor een overzicht van de implementatie van de richtlijnen in andere Europese landen verwijs ik korthedshalve naar de genoemde rechtsvergelijkende rapporten.

Jaarlijks dienen alle lidstaten aan de Europese Commissie verslag te doen over uitvoering van de richtlijnen luchtkwaliteit. Dat betreft met name overschrijding van luchtkwaliteitseisen en maatregelen en programma's om overschrijding te beëindigen en de voortgang daarin. Verslaglegging gebeurt elektronisch volgens door de Europese Unie opgezette formats. Nederland brengt daartoe jaarlijks verslag uit aan de Europese Commissie op basis van gegevens ontleend aan het landelijk meetnet luchtkwaliteit, en aan de door gemeenten en provincies opgestelde rapportages over de luchtkwaliteit. Bij de Europese Commissie zouden de gegevens van alle lidstaten derhalve bekend moeten zijn. De gegevens zijn echter niet gepubliceerd. Wel is bekend dat ook in andere lidstaten actief maatregelen worden getroffen. Op specifieke onderdelen zijn andere lidstaten daar al verder mee dan Nederland. Zo is het concept van de milieuzones geïnspireerd op voorbeelden in Scandinavische landen en is in Duitsland het nat reinigen van wegdekken al praktijk. In het rapport van prof. Backes dat de Kamer bij brief van 28 april is toegezonden wordt hier mede op ingegaan.

De vraag of andere Europese landen een salderingsstelsel kennen of overwegen heeft geen rol gespeeld bij de ontwikkeling van het instrument in 2005 en de uitwerking daarvan in de Regeling saldering luchtkwaliteit (Stcrt. 2006, nr. 53) en in het wetsvoorstel. De regering beschikt niet over informatie daaromtrent en kan in het door de leden van de fractie van D66 gevraagde inzicht daarin dan ook niet voorzien.

De noodzaak de luchtkwaliteit te verbeteren enerzijds en de wens om projecten doorgang te kunnen laten vinden anderzijds zijn inzet geweest bij creatieve denkprocessen om uit de in 2005 ontstane impasse te geraken. Daarbij is het instrument saldering naar voren gekomen als een binnen de kaders van de richtlijnen passend instrument waarbij projecten doorgang zouden kunnen vinden terwijl de luchtkwaliteit daar in totaliteit baat bij heeft. Deze door vele partijen kansrijk geachte optie is verankerd in het Besluit luchtkwaliteit 2005 en verder ontwikkeld tot het instrument zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

7. Implementatie in de Wet milieubeheer (§ 4 memorie van toelichting)

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd welke alternatieve aanpakken voor implementatie van de EU-richtlijnen zijn overwogen en hebben bovendien geïnformeerd waarom de keuze gemaakt in het wetsvoorstel de voorkeur verdient boven die alternatieven.

In aanvulling op hetgeen ten aanzien van volledige ontkoppeling is overwogen in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting, verwijs ik in dit verband graag naar de notitie «Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit» die ik – helaas later dan aanvankelijk voorzien – op 28 april 2006 aan de Kamer heb toegezonden. In deze notitie zijn verschillende denkbare varianten van volledige en gedeeltelijke ontkoppeling uiteengezet met een beschrijving van de voor- en nadelen van deze varianten.

Het kabinet geeft de voorkeur aan het alternatief dat is uitgewerkt in het wetsvoorstel omdat dat enerzijds bijdraagt aan de inhoudelijke doelstellingen van het ruimtelijk en het milieubeleid en anderzijds de juridische risico's – die uiteindelijk zouden afstralen op individuele projecten van verschillende ontwikkelaars en overheden – beperkt zijn.

De keuze om het gekozen alternatief op te nemen in de Wet milieubeheer en niet in een andere wet is hoofdzakelijk een praktische. Voor de inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel maakt het geen verschil of gekozen wordt voor integratie in de Wet milieubeheer, voor integratie in een andere wet of voor een volledig op zichzelf staande wet over luchtkwaliteit. Van deze drie is integratie in de Wet milieubeheer vanuit een oogpunt van wetgevingstechniek echter wel het eenvoudigst doordat de EU-richtlijnen en de Wet milieubeheer qua systematiek – met grenswaarden en richt- respectievelijk streefwaarden – vrij goed op elkaar aansluiten. Bovendien is het voor burgers, bestuurders en andere partijen overzichtelijker als alle voor (ruimtelijke) besluitvorming relevante milieuaspecten zoveel mogelijk in één wettelijk kader worden ingebed. Aan de argumenten die hebben geleid tot de keuze voor implementatie van de EU-richtlijnen luchtkwaliteit in de Wet milieubeheer is overigens aandacht besteed in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

8. Een nationaal programma om de grenswaarde te bereiken (§ 5.2 memorie van toelichting)

1. Het ultieme doel van het programma

Tijdens het rondetafelgesprek op 20 april jl. heeft professor Chris Backes gesteld dat een wet of een programma waarbij bij voorbaat vaststaat dat alle gewenste projecten doorgang moeten kunnen vinden, Europeesrechtelijk niet mogelijk is. De leden van de fracties van PvdA, VVD en CDA hebben verzocht om een reactie op deze stelling. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Het doel van de programma-aanpak is tweeledig: verbetering van de luchtkwaliteit om de grenswaarden te realiseren en gelijktijdig het opheffen van de stagnatie c.q. vertraging van maatschappelijk relevante ontwikkelingen. Voorwaarde die het wetsvoorstel – in lijn met de Europese richtlijnen ter zake – aan het programma stelt, is dat het gericht is op het bereiken van de grenswaarden (artikel 5.12, eerste lid). Dat betekent dat het programma in overschrijdingsgebieden een substantiële verbetering van de luchtkwaliteit zal moeten opleveren, ergo dat de positieve effecten van te treffen maatregelen de eventuele negatieve gevolgen van projecten en activiteiten ruimschoots moeten overtreffen. Daarnaast moet het programma laten zien wanneer de grenswaarden worden gerealiseerd. Door het nemen van voldoende maatregelen door alle overheden gezamenlijk ontstaat er zodoende ruimte om projecten

doorgang te laten vinden. Of andersom: om gewenste projecten doorgang te laten vinden, moeten er afdoende maatregelen worden genomen. Deze dubbelinzet zit in het programma.

Het is echter onmogelijk om op voorhand voor 100% te garanderen dat alle projecten door kunnen gaan. Dan zou worden voorbijgegaan aan een situatie waarin dat bijvoorbeeld technisch niet mogelijk blijkt te zijn, of waarin alleen nog maatschappelijk zeer ingrijpende maatregelen te treffen zijn om aan de grenswaarden te kunnen voldoen. De stelling van professor Backes dat niet *bij voorbaat* vaststaat dat de balans positief zal zijn voor de luchtkwaliteit indien in het programma *alle* gewenste projecten worden opgenomen, is dan ook correct.

Mocht bij de voorbereiding duidelijk worden dat zich een situatie dreigt voor te doen waarin niet zo spoedig mogelijk aan de grenswaarden wordt voldaan, dan dient eerst gekeken te worden naar aanvullende generieke en lokatiespecifieke maatregelen. Mocht dat onverhoopt onvoldoende soelaas bieden dan kan fasering en prioritering van projecten nodig zijn, hoewel de inzet van het kabinet is om het daar niet op te laten aankomen. Bij prioritering is het realiseren van de ruimtelijke hoofdstructuur, zoals verankerd in de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit, een belangrijk structurerend principe. Net als het programma wordt opgesteld in nauwe samenwerking met de andere betrokken overheden, geldt dat uiteraard evenzeer voor het eventueel prioriteren daarbij.

Als daadwerkelijk prioritering noodzakelijk blijkt te zijn, dan betekent dat dat het programma bij de vaststelling niet (meer) alle projecten bevat die aanvankelijk wel als wenselijk werden aangemerkt. Projecten die buiten het programma blijven worden dan vooralsnog niet uitgevoerd, of althans niet met toepassing van het programma. Ingevolge de voorgestelde wet geldt dan immers dat per project, los van het programma, naar (aanvullende) projectspecifieke salderingsmaatregelen kan worden gezocht. Het wetsvoorstel voorziet immers in een uitputtende regeling van de mogelijkheden die het kabinet onder de vigerende omstandigheden voor ogen staan om zo spoedig mogelijk aan de grenswaarden te voldoen én gelijktijdig vitale projecten doorgang te laten vinden. Het kabinet gaat ervan uit dat het wetsvoorstel daarvoor de beste voorzieningen bevat en de minste juridische risico's. Indien onverhoopt en tegen de verwachting van het kabinet in vitale projecten ook onder het regime van de voorgestelde wet geen doorgang zouden kunnen vinden zal het kabinet zich uiteraard beraden op de dan aan de orde zijnde situatie.

Met de vaststelling van het programma dient te zijn voldaan aan de wettelijke voorwaarde dat het gericht is op het bereiken van de grenswaarden, dus mag worden aangenomen dat het vastgestelde programma – met de daarin eveneens opgenomen maatregelen – voldoende basis biedt om alle projecten die *in dat programma zijn opgenomen* doorgang te laten vinden.

De leden van de PvdA-fractie hebben tot slot gevraagd of de regering bereid is het Milieu- en Natuurplanbureau te laten doorrekenen welk effect het programma als geheel zal hebben op de luchtkwaliteit en de knelpunten.

Het berekenen van de bedoelde effecten van het programma is onderdeel van het opstellen van het programma en gebeurt onder andere met een rekenmodel van het Milieu- en Natuurplanbureau.

De leden van de LPF-fractie hebben gevraagd naar de juridische (on)mogelijkheden van een limitatief stelsel van bevoegdheden waarbij grenswaarden een rol spelen, mede in het licht van de EU-richtlijnen. Ik merk daar het volgende over op. Zoals ook in het nader rapport (pag. 22) en de toelichting op het voorgestelde artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm), is aangegeven is voor een limitatieve lijst gekozen omwille van de rechtszekerheid en houvast voor de bestuurspraktijk, zulks mede

op verzoek van de VNG en de G4 gemeenten. Door te kiezen voor een limitatieve lijst waarin alle voor de luchtkwaliteit relevante bevoegdheden en wettelijke bepalingen zijn ondergebracht wordt voorkomen dat steeds ten aanzien van niet-genoemde bevoegdheden en artikelen door het bestuur, de burger of de rechter de vraag moet worden gesteld of deze onder de werking van het artikel vallen (zoals bij de aanvankelijk opgenomen enuntiatieve lijst het geval zou zijn). Met de limitatieve lijst wordt een zo compleet mogelijke opsomming van de voor luchtkwaliteit relevante (project)besluiten beoogd. De lijst zal regelmatig moeten worden geactualiseerd, bijvoorbeeld in geval van gewijzigde of nieuwe wetgeving. Indien het nodig zou zijn de lijst met spoed te wijzigen of aan te vullen kan dat bij tijdelijke ministeriële regeling (zie het derde lid van artikel 5.16). Over de verhouding van de limitatieve lijst tot de richtlijnen merk ik voorts het volgende op. De richtlijnen geven zoals in de memorie van toelichting (onder meer pag. 9) is aangegeven geen regeling voor de Nederlandse situatie dat aan een reeds van kracht geworden grenswaarde niet wordt voldaan. De richtlijnen bevatten ook niet een eis dat in de nationale wetgeving de bevoegdheden of handelingen worden genoemd waarvan de uitoefening gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit. De richtlijnen bevatten een resultaatsverplichting voor het voldoen aan de grenswaarden en bevatten daartoe verplichtingen tot het opstellen van plannen en tot het nemen van (door de lidstaten zelf te bepalen) maatregelen. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting (onder meer: pag. 27) en de aan de Kamer toegezonden notitie «ontkoppelingsvarianten» is het in de Nederlandse situatie waarin reeds geldende grenswaarden worden overschreden echter niet goed denkbaar dat besluiten die bijdragen aan verdere verslechtering niet op enigerlei wijze worden getoetst aan de gevolgen voor de luchtkwaliteit. De richtlijnen verplichten immers tot het voldoen aan de grenswaarden en handelingen die daarmee in strijd zijn zijn in beginsel niet toegestaan op grond van het Europees recht. Ingevolge het wetsvoorstel wordt de directe toetsing aan de grenswaarden van het Blk 2005 vervangen door een toetsing op programmaniveau (voor projecten die «in betekenende mate bijdragen») en worden de bevoegdheden waar het om gaat in de wet aangewezen. Gezien het voorgaande sluit deze opzet voor de actuele Nederlandse situatie naar mijn mening goed aan bij de systematiek van de richtlijnen.

II. De juridische status van het programma

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven dat het voor de komende vijf jaar wettelijk vastleggen van alle plannen die in betekenende mate bijdragen als gevolg van het vervallen van de beroepsmogelijkheid ten aanzien van het NSL minder relevant lijkt te zijn geworden. Deze leden hebben in dat verband gevraagd naar de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van het wettelijk vastleggen van het programma, gegeven het feit dat individuele toetsing nog steeds noodzakelijk is. Ook hebben zij gevraagd naar de voor- en nadelen van het wijzigen van de wettelijke status naar een «normaal» uitvoeringsprogramma. Tenslotte hebben zij gevraagd naar het risico voor het NSL als dat door de Raad van State wordt getoetst in het kader van de toetsing van een projectbesluit dat daarin is opgenomen.

De argumenten voor behoud van een wettelijke status zijn de volgende. Hiervoor, onder «algemeen», ben ik ingegaan op het exceptionele karakter van het wetsvoorstel en de daarin opgenomen programmatische aanpak van de problematiek. Binnen korte tijd dient een ambitieus programma tot stand te komen, met medewerking van vele overheden, met aanzienlijke financiële consequenties en een belangrijke inhoudelijk-onderbouwende rol voor de belangrijkste ruimtelijk-economische en infrastructurele projecten voor Nederland waar de komende vijf jaar besluiten over worden genomen. In dat laatste opzicht verschilt het NSL ook wezenlijk

van andere programma's. Het vervallen van het beroep betekent dat alleen de procedurele functie van het programma voor projecten vervalt (het aanvankelijk beoogde naar voren halen van de rechterlijke toetsing van projectbesluiten met het oog op luchtkwaliteit). De inhoudelijke onderbouwende functie blijft echter onverkort gehandhaafd. Deze functie houdt in dat bij de voorbereiding en in een beroepsprocedure ten aanzien van een projectbesluit in beginsel kan worden verwezen naar het NSL wanneer het gaat om de toelaatbaarheid van de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Daarmee heeft het programma bestuurlijk-juridische gevolgen voor projecten die wél en projecten die niet zijn opgenomen. Een wél opgenomen project kan vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit in beginsel doorgang vinden, er van uitgaande dat het NSL aantoonbaar dat zo spoedig mogelijk de grenswaarden worden bereikt. Projecten die niet zijn opgenomen kunnen alleen als «niet in betekenende mate» project doorgang vinden (na aftrek van de effecten van eventuele onlosmakelijk daarmee verbonden maatregelen) dan wel volgens de regels van projectspecifieke saldering doorgang vinden.

De hiervoor omschreven kaders voor de totstandkoming en de belangrijke inhoudelijk-onderbouwende functie voor projecten vereisen een wettelijke regeling. Dat geldt ook voor het wettelijk kunnen aanwijzen van gebieden waarvoor een uitwerking moet worden gemaakt, de uitvoeringsplicht voor in het NSL opgenomen maatregelen en de mogelijkheid deze te handhaven. Tenslotte zou het een vreemde indruk maken als de door de richtlijnen vereiste plannen en programma's gericht op het halen van een norm die in de toekomst van kracht wordt wél een wettelijke grondslag hebben maar het programma, dat beoogt te voldoen aan reeds geldende grenswaarden en dat een zwaarder karakter heeft, niet. Dat zou de geloofwaardigheid en het juridisch gewicht en status van het programma ernstig aantasten.

Het risico tenslotte dat een toetsing van het NSL door de Raad van State in het kader van de toetsing van een mede daarop gebaseerd projectbesluit negatief uitvalt is weliswaar niet uit te sluiten maar schat ik over het geheel genomen, gezien de gezamenlijke inspanning van alle betrokken overheden en andere partijen, de wettelijke grondslag en de parlementaire betrokkenheid, niet als bijzonder hoog in. Daarbij verdisconteer ik ook dat ik serieus rekening zal houden met de nog uit te brengen voorlichting van de Raad van State over de opzet en systematiek van het programma. Bepalend lijkt vooral te worden het zo spoedig mogelijk voldoen aan de grenswaarde.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of zij het goed begrijpen dat opname van een project in het programma aan die projecten een stevige basis verleent en dat individuele projecten die onderdeel zijn van het programma naar verwachting niet of nauwelijks meer getoetst zullen hoeven te worden aan luchtkwaliteitseisen.

Bij rechterlijke toetsing van in een programma opgenomen projecten wordt een project getoetst op inpasbaarheid binnen het programma en niet aan de luchtkwaliteitseisen omdat de grenswaarden in het programma al zijn vertaald in maatregelen ter compensatie van toekomstige ontwikkelingen. Er zal toetsing plaatsvinden of een project en de als gevolg daarvan optredende effecten voor de luchtkwaliteit op een juiste wijze zijn opgenomen in het programma. Het programma vervult, evenals het projectbesluit, een centrale rol in het onderbouwen en toetsen van besluiten over projecten wat de luchtkwaliteit betreft. Opname van een project in het programma geeft projecten dus inderdaad een stevige basis, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstelden.

Toetsing van een projectbesluit aan luchtkwaliteitseisen is alleen aan de orde bij projecten die geen deel uitmaken van het nationale programma of van een lokaal of regionaal programma. Bij ontstentenis van een programma ontbreekt immers het kader waarbinnen wordt voorzien in

maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en dient door rechtstreekse toetsing aan de grenswaarden beoordeeld te worden hoe uitvoering van een project zich tot de luchtkwaliteitseisen verhoudt.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd toe te lichten wie in welke situatie vanuit luchtkwaliteit bezwaar tegen projecten kan aantekenen. Als voorbeeld werd genoemd een inwoner van Venlo, waar door de Tweede Maasvlakte het vrachtverkeer toeneemt. Ook werd gevraagd of tegen elk afzonderlijk lokaal en regionaal plan bezwaar en beroep kan worden ingesteld, en wanneer ook tegen projecten die zijn opgenomen in het Nationaal Programma bezwaar kan worden aangetekend, alsmede of daarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen het onderwerp luchtkwaliteit en andere bezwaren.

Op deze vragen kan worden geantwoord dat het wetsvoorstel als zodanig geen verandering brengt in de kring van bezwaaren beroepsgerechtigden. Sinds de afschaffing van de zogenoemde actio popularis staat beroep ook in milieu- en bestemmingsplanzaken enkel open voor belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat wil zeggen degenen wier belangen rechtstreeks bij een besluit zijn betrokken.

Omtrent het voorbeeld kan worden opgemerkt dat volgens de jurisprudentie omtrent het inrichtingsbegrip uit de Wet milieubeheer – kort gezegd – verkeer van en naar de inrichting relevant is zolang dat nog niet is «opgelost» in het andere verkeer. In het voorbeeld valt m.i. te verwachten dat de inwoner van Venlo door de rechter niet als belanghebbende bij de Tweede Maasvlakte zal worden beschouwd.

Het wetsvoorstel brengt evenmin verandering in bestaande mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen allerlei plannen of andersoortige besluiten. De plannen en programma's die voortvloeien uit het wetsvoorstel zijn echter alle niét als zodanig onderworpen aan bezwaar en beroep. Op de redenen daarvoor is in de memorie van toelichting reeds uitvoerig ingegaan.

Waar tegen enig lokaal of regionaal plan (dus anders dan voortvloeiend uit deze wet) bezwaar en beroep kan worden aangetekend, kan dat ook voor het aspect luchtkwaliteit. Bij bezwaar, immers een volledige bestuurlijke heroverweging, kunnen sowieso alle argumenten worden aangevoerd, in beroep kan alles worden aangevoerd op grond waarvan het bestreden besluit onrechtmatig zou moeten worden geacht. Daarbij zijn er geen argumenten bij voorbaat buiten de orde (behoudens wanneer zich het geval voordoet dat het argument eerder in dezelfde besluitvormingsketen al aan de rechter is of had kunnen worden voorgelegd). Wel is cruciaal dat het wetsvoorstel ertoe strekt om de toepasselijke norm qua luchtkwaliteit voor het plan of project te wijzigen. Appellanten kunnen niet meer volstaan met te stellen dat door het besluit de grenswaarde (verder) zal worden overschreden. Wanneer het plan of project is opgenomen in het NSL zal die overschrijding immers worden gecompenseerd door de ook daarin opgenomen maatregelen, die ertoe leiden dat ook bij uitvoering van de voorziene projecten Nederland uiteindelijk aan de grenswaarden zal gaan voldoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd welke mogelijkheden van bezwaar en beroep burgers hebben bij projecten die wel, respectievelijk niet, in betekenende mate effecten hebben op de luchtkwaliteit, hoe dit gaat werken en wat de opinie van de Raad van State hierover is. Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op. Het voorgestelde artikel 5.16 van de Wet milieubeheer bepaalt dat besluiten kunnen worden genomen als de activiteit is genoemd of past in, of in ieder geval niet in strijd is met, het NSL, dan wel niet in betekenende mate bijdraagt aan het overschrijden van de grenswaarden. Voor een heel grote groep besluiten betekent dit dat – anders dan nu – die besluiten niet meer rechtstreeks aan de grenswaarden behoeven te worden getoetst en

dat derhalve voor burgers de stelling dat er strijd is met de grenswaarden niet meer toereikend is. Dat betekent overigens niet dat elke discussie omtrent luchtkwaliteit is uitgesloten (het argument luchtkwaliteit is niet bij voorbaat ontoelaatbaar, vergelijk het hierboven gegeven antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie). Zo zou bijvoorbeeld in procedures kunnen worden aangetoond dat er een alternatief is voor een uit het oogpunt van blootstelling aan luchtverontreiniging bedenkelijke situatie, dat tot een veel beter resultaat leidt. De door het bestuur gemaakte afweging wordt dan op redelijkheid getoetst.

Voor besluiten omtrent activiteiten die ondanks salderingsmaatregelen als bedoeld in het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, onder b, wél in betekende mate bijdragen aan overschrijding van de grenswaarden én die strijdig zijn met, althans niet passen in, het NSL, geldt het voorgestelde art. 5.16, eerste lid, onder c. De concentratie van de stof moet dan per saldo verbeteren of ten minste gelijk blijven, dan wel door met de activiteit samenhangende maatregelen of effecten per saldo verbeteren. Het vijfde lid geeft invulling aan de wijze van saldering, met de mogelijkheid om (indien de praktijk daartoe aanleiding geeft) bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. In beroep zal erover kunnen worden geklaagd dat het besluit is genomen in strijd met de voor saldering geldende regels. Het in de wet opnemen van inhoudelijke criteria omtrent saldering (en dus niet de invulling geheel overlaten aan een ministeriële regeling) is geschied naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Op het onderscheid al dan niet «in betekende mate» bijdragen aan overschrijding van grenswaarden is de Raad van State in zijn advies niet uitdrukkelijk ingegaan.

III. De zekerheid van maatregelen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd welke sanctie er ligt op het niet uitvoeren van maatregelen die in het programma zijn opgenomen. Ik kan hier op antwoorden dat de minister in een dergelijk geval een aanwijzing kan geven en, indien ook daar geen gevolg aan wordt gegeven, zelf in de daarbij gevorderde handeling of besluit kan voorzien namens en ten laste van het betrokken bestuursorgaan. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 5.23 van de Wet milieubeheer. Ook burgers en andere belanghebbenden kunnen in een dergelijk geval het betrokken bestuursorgaan verzoeken om de maatregel uit te voeren en naar de rechter stappen indien daar geen gevolg aan wordt gegeven.

Stel dat het op grotere schaal zou voorkomen dat maatregelen uit het programma niet of onvoldoende worden uitgevoerd, waardoor de ontwikkeling van de luchtkwaliteit achterblijft bij wat in het programma was voorzien, dan is de kans aanwezig dat de bestuursrechter in een beroepsprocedure zal constateren dat het programma op deze wijze niet voldoet, hetgeen negatief kan terugslaan op de besluitvorming over individuele projecten. In die zin sanctioneert de praktijk zichzelf. Om te verhoeden dat het zover komt, is in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State een rapportageplicht voor bestuursorganen opgenomen (zie het voorgestelde artikel 5.14) opgenomen. Aan de hand van de betreffende rapportages zal monitoring plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd, wat de meerwaarde is van het programma indien het toch onzeker blijft of een project uitgevoerd kan worden. Mijn antwoord is dat volledige zekerheid niet kan worden gegeven maar dat het programma bijdraagt aan een wezenlijke reductie van de huidige onzekerheid of zelfs onmogelijkheid van het doorgang vinden van projecten. Het programma, dat leidt tot een samenhangende en gebundelde inzet van maatregelen maakt de kans op het doorgang vinden van de meeste projecten groter dan wanneer er geen programma zou zijn, zoals in de huidige situatie. Door het programma verbetert de

luchtkwaliteit meer dan zonder het programma het geval zou zijn en ontstaat meer ruimte voor projecten, waarbij de strikte koppeling op projectniveau aan de grenswaarden wordt vervangen door een koppeling op programmaniveau. Zonder programma zou voor elk nieuw project dat geen doorgang zou kunnen vinden onder de projectspecifieke saldering van het Blk 2005 weer afzonderlijk moeten worden bepaald of het vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit aanvaardbaar zou zijn, gegeven de lokale, regionale en rijksinspanningen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarbij zou in overschrijdingssituaties wederom een directe toetsing aan de grenswaarden voor de hand liggen. Deze meer versnipperde benadering zou veel onzekerheid in de ontwikkeling en uitvoering van projecten tot gevolg hebben en grotere afbreukrisico's met zich meebrengen dan de programma-aanpak. Verder verwijs ik naar de hiervoor onder II gegeven antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de voors en tegens van het geven van een wettelijke status aan het programma. Daarin zijn deels ook de argumenten voor het invoeren van het programma (en van de wettelijke status daarvan) gegeven. Bij de antwoorden op die vragen is tevens ingegaan op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de inhoudelijk onderbouwende rol die het programma bij het onderbouwen en toetsen van besluiten over projecten voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit speelt. Deze functie houdt als gezegd in dat bij de voorbereiding en in een beroepsprocedure ten aanzien van een projectbesluit in beginsel kan worden verwezen naar het NSL wanneer het gaat om de toelaatbaarheid van de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Daarmee heeft het programma bestuurlijk-juridische gevolgen voor projecten die wél en projecten die niet zijn opgenomen. Een wél opgenomen project kan vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit in beginsel doorgang vinden. Immers uit het programma blijkt dat in het betreffende gebied zo spoedig mogelijk de grenswaarde wordt bereikt en hoe de effecten van het project daarbij van invloed zijn. Het programma heeft een flexibel karakter, zodat aanvulling of wijziging van maatregelen of van projecten mogelijk is dan wel wijziging van het programma zelf, bijvoorbeeld in geval van tegenvallende effecten van maatregelen. Uit het voorgaande moge duidelijk worden dat het programma wezenlijk meerwaarde heeft voor verbetering van de luchtkwaliteit én het doorgang kunnen vinden van projecten, zeker indien dit wordt afgezet tegen de huidige situatie, hoewel als gezegd een absolute zekerheid niet kan worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie hebben de regering ook gevraagd om aan te geven, welke met name locatiespecifieke maatregelen wel of niet in het programma moeten worden opgenomen. Wezenlijk onderdeel van het programma zijn immers de generieke en locatiespecifieke maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de luchtkwaliteitsdoelstellingen worden gehaald. Deze leden kunnen zich niet voorstellen dat bijvoorbeeld elke verkeersaanpassing of elke gemeente die een fietsvriendelijk beleid voert die maatregelen moet laten opnemen in het programma.

Mijn antwoord is dat het NSL alle generieke rijksmaatregelen bevat die na 1 januari 2005 zijn ingevoerd en die de komende jaren nog worden getroffen. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan het Prinsjesdagpakket 2005. Naast generieke maatregelen wordt ook het effect van de locatiespecifieke maatregelen opgenomen. Per gebied wordt dus aangegeven welke reductie van fijn stof en stikstofdioxide met lokale maatregelen wordt gerealiseerd. Het effect wordt voor een pakket aan lokale maatregelen gepresenteerd. Dus niet voor een individueel fietspad, maar wel bijvoorbeeld het totaal van infrastructurele maatregelen, parkeerbeleid en milieuzonering.

De leden van de VVD-fractie hebben geïnformeerd welke projecten uit het programma voorrang krijgen om uitgevoerd te worden indien blijkt dat

het programma onvoldoende «luchtkwaliteitsgebruiksruimte» creëert om alle projecten te faciliteren.

Zoals reeds aangegeven vindt eventuele prioritering tussen projecten – met de ruimtelijke hoofdstructuur als belangrijk structurerend principe – plaats voorafgaand aan de vaststelling van het programma en niet pas bij de uitvoering ervan. Indien voorafgaand aan de vaststelling geprioriteerd zou moeten worden zullen de betrokken overheden dat in nauw overleg doen.

Verder hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd naar de visie van de regering op de mogelijkheid en wenselijkheid van het toepassing van een zogenoemde «bestuurlijke lus» door de bestuursrechter ten aanzien van projecten die in het programma zijn opgenomen.

Ik merk naar aanleiding hiervan op dat, alle goede intenties ten spijt, niet valt uit te sluiten dat een bestuursrechter in een beroepsprocedure tegen een project dat in het nationaal programma is opgenomen, constateert dat het programma niet voldoet. Of hierbij een bestuurlijke lus eventueel een oplossing kan bieden, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Als de constatering van de rechter sterk samenhangt met het concrete project of eventueel het in gebreke blijven ten aanzien van het treffen van voldoende maatregelen door het desbetreffende bestuursorgaan, kan een bestuurlijke lus worden toegepast om er met additionele maatregelen (mits mogelijk) voor te zorgen dat het project alsnog doorgang kan vinden.

Betreft de constatering de werking van het programma in meer algemene zin, dan is het de vraag of een bestuurlijke lus wel soelaas kan bieden. Het ligt dan mogelijk meer in de rede om zonodig over te gaan tot wijziging van het programma (zie het voorgestelde artikel 5.12, tiende lid, van de Wm).

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd naar de visie van de regering op de «beleidsruimte» voor gemeenten om eventueel (aanvullende) eisen te stellen om de uitstoot van fijn stof en stikstofdioxide te beperken. Tevens is gevraagd over welk instrumentarium gemeenten en provincies beschikken om (aanvullende) eisen te stellen bij de vergunningverlening en hoe dit instrumentarium verankerd is.

De voorgestelde aanpak vormt naar mijn mening geenszins een belemmering indien gemeenten aanvullend beleid wensen te formuleren om de uitstoot van schadelijke stoffen verder te beperken. Ook kunnen met (publieke of private) partijen aanvullende afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van projecten en gebieden. Omdat het onder omstandigheden efficiënter kan zijn om te kiezen voor projectspecifieke saldering in plaats van voor opname van een project in het programma, kan het voorkomen dat dergelijk aanvullend beleid of dergelijke afspraken worden benut om de negatieve effecten van projecten die niet in het programma zijn opgenomen, te salderen. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de reguliere wettelijke instrumenten die gemeenten ten dienste staan, zoals (milieu)vergunningverlening, milieuzonering, het ruimtelijke instrumentarium en dergelijke.

IV. (De noodzakelijkheid van) het ingewikkelde karakter van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven welk gevolg de nieuwe indicatieve berekeningen van het Milieu Natuur Planbureau (MNP) hebben voor de noodzakelijkheid van de voorgestelde wetwijziging, die volgens de Raad van State een «tamelijk gecompliceerd stelsel van projecten en programma's» (advies en nader rapport, p. 1) behelst. Voorts hebben deze leden gevraagd of de regering daarnaast kan aangeven wat het gevolg is van dit advies voor het begrip «in betekende mate» en de salderingsmogelijkheden. Ook hebben zij gevraagd of aanvullende beleid, waarmee volgens het MNP oplossingen

van de knelpunten haalbaar zou zijn, wordt opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

In dit verband hebben zij gevraagd wat de omvang is van de knelpunten die nog overblijven: waar en tot wanneer bestaan nog knelpunten en heeft dit nieuwe inzicht nog consequenties voor het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben er eveneens op gewezen dat de huidige fijnstofconcentratie in Nederland 10–15% lager ligt dan eerder is aangenomen en hebben gevraagd of deze constatering nog invloed van enige betekenis heeft op de nu voorliggende voornemens.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op. In het rapport «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» van maart 2006 geeft het Milieu- en Natuurplanbureau ook inzicht in de vermindering van het aantal knelpuntsituaties. De in dat rapport opgenomen kaartjes geven een goed beeld van waar de resterende knelpuntgebieden zich bevinden. Bevond volgens de oude prognose vrijwel heel Nederland ten zuiden van de lijn Alkmaar–Apeldoorn zich in 2010 in de gevarenzone, op grond van de nieuwe cijfers zijn de knelpunten beperkt tot de grotere stadsgewesten in de Randstad, Brabant en Gelderland en hun directe omgeving. De verwachting is dat na 2010 de knelpunten zich zullen concentreren rond Amsterdam en Rotterdam. Het voldoen aan de nu bestaande grenswaarden voor fijn stof zou in heel Nederland tegen 2015 kunnen worden bereikt. Het MNP signaleert ook dat met de vermindering van de fijnstof-problematiek, de NO₂-problematiek meer op de voorgrond zal treden. Zonder aanvullende maatregelen zou deze problematiek volgens het MNP pas in 2020 volledig opgelost kunnen zijn. Door aanvullende maatregelen zal dit zo spoedig mogelijk moeten worden bereikt. Ervan uitgaande dat genoemde jaartallen een voor dit moment best mogelijke schatting zijn, dan betekent dit dat, voordat deze jaartallen zijn bereikt, er een toereikend wettelijk instrumentarium moet zijn om die maximale inspanning ook daadwerkelijk vorm te geven. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarin. Zolang er in ons land nog overschrijdingsgebieden van enige schaal aanwezig zijn, is de programma-aanpak van het wetsvoorstel nodig om in deze gebieden projecten, die de luchtkwaliteit in betekenende mate verslechteren, door te kunnen laten gaan. In het NSL wordt aangegeven welke projecten uitgevoerd moeten worden en welke maatregelen daar tegenover dienen te staan om de grenswaarden op zo kort mogelijke termijn te halen. Wanneer de inzet van aanvullende maatregelen noodzakelijk is, zal in het kader van het NSL een afweging gemaakt dienen te worden van het doorgaan van die projecten versus de haalbaarheid van de maatregelen.

Ik heb begrepen dat het MNP in een aan de Kamer toegezonden brief naar aanleiding van het ronde tafelgesprek heeft aangegeven dat op basis van indicatieve berekeningen blijkt dat als gevolg van de nieuwe prognoses 80 tot 90% van de bouwplannen niet zullen worden belemmerd door overschrijding van de grenswaarde voor fijn stof en dat dit met name geldt voor woningbouwplannen alsmede kleine en middelgrote infraprojecten. Ik heb het MNP gevraagd deze indicatieve raming nader te onderbouwen. Vooralsnog plaats ik er de kanttekening bij dat een groot deel van deze 80 tot 90% van de bouwplannen is gelegen in gebieden buiten de grote stadsgewesten en voor een groot deel plannen betreft van kleinere omvang. Dit laat onverlet dat de cijfers me niet verbazen. Ruim 90% van het totaal aantal projecten is woningbouw. Van deze woningbouw bestaat 85% van het aantal projecten uit dusdanig kleine projecten dat het plaatselijke effect kleiner is dan 0,1 microgram per m³. Genoemde percentages hebben betrekking op het aantal projecten, dit zegt niets over de omvang van deze projecten en het daarmee gepaard gaande investeringsvolume. Met name grote projecten, hebben immers een groter plaatselijk effect op luchtkwaliteit. De inzet van het NSL is om alle projecten doorgang te laten vinden. Niet alleen de kleine projecten buiten de stadsgewesten. Voor de

oplossing van de problematiek in de sterker verstedelijkte gebieden, waar het vaak gaat om plannen van veel grotere omvang, is het wettelijk instrumentarium dan ook nog steeds noodzakelijk.

9. Gebieden (§ 5.2.3 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of het mogelijk is dat de gebiedsaanwijzing plaats vindt zonder instemming van de betrokken decentrale overheden en hoe dit zich verhoudt tot de wens van de VNG voor een nationaal programma. Ook hebben zij gevraagd wanneer de gebiedsgerichte uitwerking, al dan niet in concept, beschikbaar is. Wat de eerste vraag betreft, de decentrale overheden komen met een voorstel voor de omvang van de bij ministeriële regeling vast te stellen programmagebieden. Ik ben voornemens dit voorstel te volgen. Dit laat onverlet dat van het voorstel kan worden afgeweken of dat bij de regeling een gebied wordt aangewezen. De verwachting is evenwel dat rijk en regio gezamenlijk, op basis van de voorstellen, tot programmagebieden komen. In de aan de Kamer toegezonden notitie «opzet en systematiek van het NSL» wordt uitgegaan van de volgende gebieden:

- 1) Noordvleugel: Noord-Holland, Utrecht en een deel van Flevoland
- 2) Zuidvleugel: Zuid-Holland
- 3) Gelderland
- 4) Zeeland
- 5) Noord-Brabant
- 6) Limburg
- 7) Overijssel

Daarnaast is er het overig gebied (Noordoost Nederland). Voor dit gebied wordt geen programma opgesteld. Wel worden de effecten van rijksmaatregelen in dit gebied aangegeven. De door de leden van de CDA-fractie genoemde wens van de VNG heeft er betrekking op om in een groter gebied te salderen dan binnen de zeven geschetste programmagebieden, omdat dit de flexibiliteit en salderingsmogelijkheden (ten behoeve van het doorgang vinden van projecten) zou verhogen. Dit zou kunnen door deze gebieden als één groot overschrijdingsgebied te beschouwen. Aan de Raad van State is in het verzoek om voorlichting over de notitie gevraagd om een reactie op de voorgestelde afbakening en is tevens gevraagd of een groter gebied wellicht toelaatbaar is. De programmagebieden met de voorgestelde omvang worden zo spoedig mogelijk in een ministeriële regeling vastgesteld. Dit hangt mede af van de voorlichting van de Raad van State over het plan van aanpak voor het programma.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts, in verband met de doorrekening van het programma met betrekking tot effecten van projecten en maatregelen op de luchtkwaliteit, voor grids van 1 x 1 kilometer, gevraagd hoe dit concreet wordt vormgegeven en of dit uitvoerbaar is. Ook hebben zij gevraagd hoe deze grids zich verhouden tot de meet- en rekenvoorschriften uit de Europese richtlijn. Hierop aansluitend hebben de leden van de VVD-fractie de regering gevraagd nader in te gaan op de keuze om het begrip «ter plaatse» zoals dat is geformuleerd in de Europese richtlijn te vertalen naar een vierkante kilometer. Deze leden hebben gevraagd of deze interpretatie in overeenstemming is met de annexes van de eerste dochterrichtlijn en of de regering hierbij tevens kan ingaan op de samenhang met de Europees afgesproken meetvoorschriften? Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op.

In de notitie «Opzet en systematiek van het NSL» is in bijlage 1 aangegeven hoe het Milieu en Natuurplanbureau de effecten berekent. De opdeling van een programmagebied in grids is nodig om de totale concentratie fijn stof en stikstofdioxide in een heel programmagebied te berekenen. De richtlijnen bevatten geen regeling voor saldering. Wel volgen uit de richt-

lijnen bepaalde beperkingen voor saldering, waar ook de Raad van State op heeft gewezen (zoals de verplichting dat in schone gebieden geen substantiële verslechtering mag optreden en beperkingen naar tijd, plaats en inhoud). De saldering, waarbij noodzakelijke ruimtelijk-economische en infrastructurele projecten doorgang kunnen vinden, is een belangrijke stap op weg naar de uiteindelijke sanering, vanwege de voorwaarde dat in het salderingsgebied als geheel genomen de luchtkwaliteit verbetert. Bij het ontbreken van een regeling met betrekking tot saldering in de richtlijnen ontbreekt ook een regeling omtrent het vaststellen van de effecten daarvan. De richtlijnen bevatten wél een resultaatsverplichting om voor het gehele grondgebied van een lidstaat aan de grenswaarden te voldoen (de saneringsopgave) en bevatten in dat verband meet- en rekenvoorschriften. Die zijn momenteel vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de daarop gebaseerde Meetregeling luchtkwaliteit. Deze zullen medio dit jaar worden aangevuld met een nationaal meet- en rekenvoorschrift. Genoemde regels zullen opnieuw worden vastgesteld op het tijdstip dat de voorgestelde wet in werking treedt.

De leden van de CDA-fractie hebben in verband met de financiële paragraaf gevraagd of het hier de financiering van de maatregelen op nationaal niveau of ook de locatiespecifieke maatregelen betreft. Zij hebben tevens gevraagd of de regering de opvatting van IPO en VNG deelt dat zij zeker 150 mln. euro meer nodig zullen hebben en of bekend is welke bijdragen in financiële zin de andere overheden uit eigen middelen investeren in maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. In antwoord daarop, het volgende. Voor de maatregelen die in het NSL worden opgenomen geldt een wettelijke uitvoeringsplicht. Daarom ligt het ook voor de hand dat de financiële gevolgen van de maatregelen bekend zijn uiterlijk bij de vaststelling van het NSL. Voor het rijk geldt dit voor wat betreft de rijksmaatregelen, voor decentrale overheden geldt dit voor wat betreft de decentrale maatregelen.

Als gevolg van het verzoek van IPO en VNG wordt binnen het kabinet onderzocht of aanvullende middelen uit FES-gelden mogelijk en noodzakelijk zijn. Het kabinet verwacht hier tijdig besluitvorming over zodat dit kan worden betrokken bij het opstellen van het NSL.

Uit een quick scan onder decentrale overheden van begin februari blijkt dat decentrale overheden zeggen maatregelen te willen treffen met een omvang tot € 1 mrd. Dit bevat grote infrastructurele maatregelen, maar ook kleinere maatregelen als het schoon spuiten van straten. Het is nog onduidelijk in welke mate deze uitgaven – los van luchtkwaliteit – gewoon gedaan worden en kunnen worden uit reguliere middelen. Ook is nog onduidelijk welk deel van dit bedrag nodig is om de grenswaarden te halen. Waarschijnlijk zijn extra gelden nodig om de hardnekkige knelpunten in het stedelijke gebied tijdig te kunnen oplossen.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of preciezer kan worden aangegeven wanneer de minister het initiatief neemt tot het opstellen van een programma en wanneer dat wordt overgelaten aan andere overheden, kan ik het volgende antwoorden. De decentrale overheden werken samen met het rijk aan de totstandkoming van de gebiedsgerichte programma's als onderdeel van het NSL. De decentrale overheden hebben hierbij het voortouw. Het rijk verzorgt de nationale coördinatie met het oog op het nationale karakter van het NSL en de daaruit voortvloeiende samenhang tussen de gebieden, bewaakt de integraliteit en stimuleert de onderlinge kennisuitwisseling tussen de gebieden. Deze werkwijze van «decentraal wat kan, centraal wat moet» sluit aan bij de benaderingswijze van de Nota Ruimte en is zo besproken en overeengekomen met de andere overheden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering nader kan ingaan op de mogelijkheid dat er (ongewenste) cumulatie optreedt van meerdere projecten die elk «niet in betekenende mate» bijdragen, waardoor het totaal van projecten (binnen de vierkante kilometer) wel in betekenende mate bijdraagt aan een verslechtering van de luchtkwaliteit. Naar aanleiding hiervan, het volgende. Of een project wel of niet in betekenende mate van invloed is op de luchtkwaliteit (dat wil zeggen: in betekenende mate bijdraagt aan een overschrijding), wordt bepaald aan de hand van de voorgenomen en bij amvb te regelen 3% norm (een project dat minder dan 3% van de jaargemiddelde grenswaarde voor een stof bijdraagt geldt als niet in betekenende mate) en de daarvoor te ontwikkelen vuistregels voor bijvoorbeeld aantallen woningen. Een project dat beneden die aantallen blijft geldt zonder nader onderzoek als een project dat niet in betekenende mate bijdraagt. Een project dat erboven zit geldt in beginsel als een project dat wél «in betekenende mate» bijdraagt maar kan nog «niet in betekenende mate» worden (bijvoorbeeld als gevolg van specifieke maatregelen of omstandigheden), dit zal dan wél aannemelijk moeten worden gemaakt, conform de van toepassing zijnde meet- en rekenvoorschriften.

De projecten die «niet in betekenende mate» bijdragen worden niet meegenomen bij het salderen en dus niet gezien op het niveau van elke grid afzonderlijk. Wel wordt het totaal van alle projecten die «niet in betekenende mate» zijn in aanmerking genomen bij het bepalen van de luchtkwaliteit in een gebied en daarmee bij het saneren.

10. Relatie met andere plannen (§ 5.2.6 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben geïnformeerd in hoeverre het mogelijk is om programma's en plannen samen te voegen. Zij vragen in elk geval te voorkomen dat er met gebruikmaking van artikel 5.15 nog nadere regels worden gesteld met betrekking tot de afstemming van plannen. De genoemde programma's en plannen zijn zeer ongelijksoortig – ook in juridisch opzicht – en kennen verschillende achtergronden. Ik heb dan ook niet het voornemen om die programma's en plannen samen te voegen. Dat zou een buitengewoon complex geheel opleveren wat niet gerechtvaardigd zou worden door de veronderstelde meerwaarde van samenvoeging. De genoemde programma's en plannen bestaan naast elkaar en waar nodig kan informatie uit het ene plan of programma worden benut bij het opstellen van een ander. Zo zullen de maatregelen uit een plan als bedoeld in artikel 5.9 kunnen worden overgenomen in het programma als bedoeld in artikel 5.12. Vooralsnog ligt het ook niet in mijn bedoeling hieromtrent nadere regels te stellen. Het aangehaalde artikel 5.15 voorziet slechts in de mogelijkheid voor het geval daar later om – nu nog onvoorzien – redenen toch aanleiding voor zou zijn.

11. Projecten (§ 5.2.6 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd waarom niet is gekozen voor een vorm van overleg met de andere overheden, maar voor de vorm waarin de minister van VROM het programma in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad kan wijzigen. Zij hebben in dit verband gevraagd of het niet juist is ook de andere overheden te betrekken bij een eventuele wijziging van het programma, temeer omdat de inhoud en uitvoering van het programma deels ook een verantwoordelijkheid van die andere overheden is.

Ik kan hierop antwoorden dat een nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden het uitgangspunt is bij het opstellen en uitvoeren van het NSL. Datzelfde geldt voor een eventuele wijziging van het NSL. Deze samenwerking is dan ook benadrukt in de memorie van toelichting.

Het feit dat in het wetsvoorstel is gekozen voor een juridische constructie met één bestuursorgaan als juridisch «bevoegd gezag», doet aan de bestuurlijke intentie om het in goede samenwerking eens te worden niets af. Een belangrijke reden voor deze juridische keuze is dat het erg complex zou zijn – zowel in termen van wetgeving als in termen van uitvoering – om een formele gezamenlijke besluitvormingsconstructie in het leven te roepen. Daarnaast is niet op voorhand uit te sluiten dat onder omstandigheden toch een zekere mate van rijkscoördinatie nodig is. Overigens vertrouw ik erop dat een dergelijke rijkscoördinatie bij een goede samenwerking tot een minimum beperkt kan blijven. Een goede, open bestuurlijke samenwerking is en blijft het uitgangspunt.

De leden van de CDA-fractie hebben verder gevraagd of er een verplichting bestaat om projecten aan te melden voor het programma en wat de belangrijkste reden voor een gemeente of provincie vormt om een project op te nemen in het programma. Ik merk hierover op dat er geen verplichting is om projecten die «in betekenende mate» van invloed zijn op de luchtkwaliteit aan te melden voor het programma. De overheden zijn dat echter wel van plan omdat het – gegeven de systematiek van wet en programma – verstandig is om alle projecten die in betekenende mate bijdragen en waar in de periode 2007–2012 besluitvorming over zal plaatsvinden op te nemen in het programma. Door middel van het programma stellen de overheden immers vast welke verbetering van de luchtkwaliteit in welk gebied zal plaatsvinden en welke projecten doorgang kunnen vinden onder het regime van het programma. Indien er besluitvorming aan de orde is over een project dat in betekenende mate bijdraagt en dat niet is opgenomen in het vastgestelde programma, dan kan het betreffende project mogelijk alsnog worden opgenomen in het NSL (via een wijzigingsprocedure of door vervanging van een ander project). Indien het project wordt toegevoegd moet worden aangetoond dat de doelstelling van het NSL nog steeds realiseerbaar is. Dit betekent dat of extra maatregelen moeten worden genomen of dat uit de monitor blijkt dat de effecten van genomen maatregelen en projecten tot een positiever resultaat hebben geleid dan verwacht of dat andere projecten geen doorgang zullen vinden.

Een project dat in betekenende mate bijdraagt en dat niet wordt opgenomen in het NSL, kan door onlosmakelijk daarmee verbonden maatregelen mogelijk nog «niet in betekenende mate» worden dan wel via de regels voor de projectsaldering doorgang vinden (artikel 5.16, eerste lid, onder b, respectievelijk c).

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd wie uiteindelijk besluit over opname van een project in het programma.

Het antwoord is dat de overheden (rijk en decentrale overheden) gezamenlijk het programma met maatregelen en bijbehorende projecten die in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit opstellen. Uiteindelijk wordt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit vastgesteld door de minister van VROM in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel niet duidelijk maakt wat er gebeurt als, vanwege onvoldoende compensatie in het Nationaal Programma, een project niet door dreigt te gaan, bijvoorbeeld als een maatregel niet kan worden uitgevoerd of niet het beoogde effect heeft. Deze leden hebben gevraagd of de regering in dat geval een inspanningsverplichting heeft om het NSL aan te passen dan wel of deze plicht ook ligt bij de betreffende provincie of gemeente. Ook hebben deze leden gevraagd welke procedure in werking treedt indien een in het NSL opgenomen project niet doorgaat of drastisch wijzigt om een andere reden dan luchtkwaliteit. Naar aanleiding van deze vragen

merk ik het volgende op. De overheden stellen een NSL op waarbij het effect van de maatregelen groter is dan het effect van de projecten. Indien bij het opstellen van het Programma blijkt dat het effect van de maatregelen die de overheden voornemens zijn te nemen niet groot genoeg is, dan worden er extra maatregelen in onderzoek genomen. Het is evenwel op voorhand niet uit te sluiten dat er geprioriteerd moet worden tussen projecten. Indien dit nodig is, zullen de betrokken overheden dit gezamenlijk oppakken.

Indien de effecten van maatregelen substantieel zouden tegenvallen is het gevolg dat ofwel extra maatregelen moeten worden getroffen, ofwel dat projecten niet of later doorgang kunnen vinden, of een combinatie van beide. In alle gevallen is ook een wijziging van het programma nodig (zie de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 5.12, tiende lid, van de Wet milieubeheer (pag. 73 memorie van toelichting) waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden (bijvoorbeeld het significant verschillen van gegevens omtrent de effecten van maatregelen in het NSL en in de latere praktijk) wijziging van het programma aangewezen is). Er is sprake van een gezamenlijk belang en inspanningsverplichting voor de betrokken overheden om het programma te laten slagen. De overheden hebben immers de plicht de maatregelen die worden opgenomen in het NSL uit te voeren. Indien maatregelen niet worden uitgevoerd door de betreffende overheid dan moet die betrokken overheid andere maatregelen met vergelijkbaar effect treffen.

Door middel van jaarlijkse rapportage en daarop gebaseerde monitoring wordt de ontwikkeling op de voet gevolgd. In geval van wijziging van het programma gelden dezelfde uitgangspunten en dezelfde procedure als voor de voorbereiding van het programma. Voor wijzigingen met betrekking tot de gebieden ligt het voortouw bij de decentrale overheden. De generieke maatregelen zijn de primaire verantwoordelijkheid van het Rijk. De betrokken overheden hebben als gezegd een gezamenlijk belang en ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het «slagen» van het programma. Indien een project niet doorgaat om andere redenen dan luchtkwaliteit kan dat project desgewenst worden vervangen door een ander project met een gelijk of lager effect door middel van de vervangingsregeling van het voorgestelde artikel 5.12, twaalfde lid, van de Wet milieubeheer. Ingeval van een drastische wijziging van de opzet van een project kan dat project nog steeds doorgang vinden indien het effect ervan gelijk is of lager dan in de oorspronkelijke opzet. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of er in zo'n geval sprake is van een vervanging zoals hiervoor beschreven dan wel of met het handhaven van de oorspronkelijke projectomschrijving kan worden volstaan.

De leden van de SP-fractie hebben bedenkingen geuit bij de afstemming tussen de bestuurslagen, temeer daar gemeenten zelf een voorkeur kunnen aangeven om wel of niet deel te nemen aan het nationale programma. Daarmee zou een hellend vlak gecreëerd worden dat extra handhaving en controle vergt.

In antwoord daarop wil ik aangeven dat een nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden voor mij het uitgangspunt is bij het opstellen en uitvoeren van het nationaal programma en datzelfde geldt voor een eventuele wijziging daarvan. Die intentie hebben de bestuurlijke partners ook aan elkaar bevestigd.

Zonder aan deze intentie af te willen doen, is in het wetsvoorstel wel gekozen voor een juridische constructie met alleen de minister van VROM, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, als formeel «bevoegd gezag». Behalve dat een gezamenlijke besluitvormingsconstructie erg complex zou zijn, kan een zekere rijkscoördinatie nodig zijn met het oog op de samenhang tussen de gebieden en de integraliteit. Vanuit die invalshoek kan het in het uiterste geval voorkomen dat het rijk conform het wetsvoorstel uiteindelijk een gemeente of groter gebied

verplicht deel te nemen aan het programma. Feit is en blijft echter dat de verschillende overheden elkaar ook nodig hebben om deze urgente problematiek tot een oplossing te brengen, dus ik vertrouw erop dat de rijkscoördinatie tot een minimum beperkt kan blijven.

In relatie tot het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen het programma hebben de leden van de SP-fractie voorts aangegeven dat het goed zou zijn om in het programma alleen projecten op te nemen die op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer de toetsing van integrale afweging – inclusief luchtkwaliteit – kunnen doorstaan.

De aanleiding voor de programma-aanpak van het wetsvoorstel is mede gelegen in het feit dat in beroepsprocedures is gebleken dat individuele projecten die de rechterlijke toets van integrale afweging grotendeels kunnen doorstaan, dat niet konden ten aanzien van het aspect luchtkwaliteit. Het wetsvoorstel gaat daarom uit van een bredere benadering van enerzijds maatregelen en anderzijds projecten, waarmee het programma een belangrijk deel van de onderbouwing van projecten voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit zal leveren. Het programma is daarmee in zekere zin vergelijkbaar met een milieueffectrapport, zij het dat het slechts één milieuaspect betreft voor méér dan één project. Om in het programma alleen projecten op te nemen die de toets van integrale afweging inclusief luchtkwaliteit kunnen doorstaan, strookt echter niet met de aanleiding en het stelsel van het wetsvoorstel: als projecten die toets kunnen doorstaan, is het programma voor de onderbouwing van die projecten juist niet meer nodig.

12. Naleving, monitoring en verslaglegging (§ 5.2.7 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben in verband met het programma enkele vragen gesteld over de monitoring en verslaglegging. In de eerste plaats hebben zij gevraagd waarom niet is gekozen voor een tweejaarlijkse (in plaats van jaarlijkse) voortgangsrapportage. Ook hebben zij gevraagd of het voor de andere overheden voldoende duidelijk is op welke wijze verslaglegging en monitoring plaatsvindt.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik op dat momenteel voor overschrijdingsgebieden jaarlijks luchtkwaliteitsrapportages worden opgesteld. In deze rapportages wordt aangegeven hoe de luchtkwaliteit zich ontwikkelt. Op basis van deze rapportages worden luchtkwaliteitsplannen opgesteld waarin wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen en hoe de uitvoering daarvan wordt gemonitord. Bij de rapportageplichten en op de betreffende rapportages te baseren monitor wordt aangesloten op deze bestaande structuren.

Ook de leden van de LPF-fractie hebben enige vragen gesteld aangaande een eventueel in te richten monitoringssysteem. Zij hebben gevraagd of het in het leven roepen van zo'n systeem een voornemen is en of het opstellen van een betrouwbaar systeem haalbaar is. Ook hebben zij gevraagd hoe zo'n systeem zou moeten omgaan met de variatie, die zich nu al voordoet in de huidige metingen.

Naar aanleiding daarvan, het volgende.

Een goede uitvoering van het NSL vraagt om een betrouwbare monitor. Deze monitor moet niet alleen een beeld geven van de feitelijke ontwikkeling van de luchtkwaliteit, maar ook van de te verwachten ontwikkeling. De feitelijke ontwikkeling zal worden gecorrigeerd voor klimatologische omstandigheden.

Bij de opzet van de monitor wordt aangesloten bij bestaande structuren. Dit betekent ook dat er niet zozeer sprake zal zijn van één nieuwe monitor, maar van een samenhangend stelsel van monitors. De opzet van dit samenhangend stelsel wordt door de overheden samen verder uitgewerkt

en in een ministeriële regeling vastgelegd. Bij de uitwerking hiervan wordt tevens aandacht besteed aan de vraag hoe om te gaan met de onzekerheden die samen hangen met toekomstprojecties.

De leden van de LPF-fractie hebben in verband met de mogelijkheid dat bij de beoordeling van fijn stof, deeltjes worden afgetrokken die onschadelijk zijn voor de gezondheid van de mens en van nature in de lucht voorkomen, gevraagd hoe regering dit mogelijk gaat maken en op welke termijn aanvullend onderzoek zal worden verricht naar verbeterde meetmethoden. Naar aanleiding daarvan, het volgende.

Op dit moment is van zeezout bekend dat het zich van nature in de lucht bevindt en ook overigens niet schadelijk is voor de gezondheid van de mens. Daarom kan de hoeveelheid zeezout die deel uitmaakt van de concentratie zwevende deeltjes bij het beoordelen van de luchtkwaliteit buiten beschouwing blijven. Om de concentraties zeezout van de concentraties zwevende deeltjes af te kunnen trekken zijn door het RIVM correctiefactoren vastgesteld zowel voor de jaargemiddelde als voor de 24-uurgemiddelde concentratie. Die correctiefactoren zijn geen vaststaand gegeven. Ze kunnen onder invloed van windsnelheid en windrichting in de tijd veranderen. Ook zal de kennis over het aandeel zeezout in de toekomst toenemen op basis van aanvullende metingen in het kader van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit. Dat kan aanleiding zijn tot het aanpassen van de correctiefactoren. De aftrek van zeezout is momenteel geregeld in artikel 12, zesde lid, van de Meetregeling luchtkwaliteit 2005, die is gebaseerd op het Besluit luchtkwaliteit 2005, en zal op vergelijkbare wijze geregeld worden in een ministeriële regeling op basis van het voorgestelde artikel 5.19, vijfde lid van de Wet milieubeheer.

Voor andere bestanddelen van zwevende deeltjes, zoals bodemstof, is thans nog onvoldoende kennis beschikbaar ten aanzien van dat gedeelte dat van nature in de lucht voorkomt dan wel waarvan gesteld kan worden dat het geen schadelijke effecten heeft op de gezondheid van de mens. Zo is het vooralsnog niet mogelijk onderscheid te maken in bodemstof dat in de lucht aanwezig is ten gevolge van natuurlijke oorzaken en bodemstof dat aanwezig is ten gevolge van menselijk handelen. Naar de bestanddelen van zwevende deeltjes wordt onderzoek verricht evenals naar methoden om die bestanddelen in heersende concentraties van zwevende deeltjes vast te kunnen stellen. Het onderzoek wordt verricht in het kader van een beleidsgericht onderzoeksprogramma aangaande fijn stof dat thans wordt gestart en een looptijd zal hebben van 1 à 2 jaar. Nieuwe inzichten kunnen vervolgens leiden tot aanpassing van de regelgeving omtrent de aftrek van zich van nature in de lucht bevindende concentraties van zwevende deeltjes, op basis van het voorgestelde artikel 5.19, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

De leden van de D66-fractie hebben opgemerkt graag te zien dat er een goed en transparant monitorsysteem komt zodat burgers landelijk en binnen hun regio kunnen zien of de luchtkwaliteit wordt gerealiseerd binnen de afgesproken termijn. Zij hebben aangegeven dat hierbij ook een goede bezwaarprocedure moeten worden gerealiseerd.

Voor een reactie op de eerste opmerking verwijs ik kortheidshalve naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen inzake de monitoring van de LPF-fractie. Wat de tweede opmerking van deze leden betreft, de monitor geeft een weergave van de feitelijke ontwikkeling van de te verwachten ontwikkeling en wordt opgezet met betrokkenheid van deskundige, objectieve en onafhankelijke instanties als het Natuur- en Milieu Planbureau en het RIVM. De deskundigheid van deze instituten staat buiten kijf. Daarom wordt er geen bezwaarprocedure gerealiseerd in verband met de monitor of de daaruit voortkomende gegevens.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd hoe het luchtkwaliteitsprobleem zich verhoudt tot andere problemen die eveneens een grote impact hebben op de volksgezondheid. Voorts hebben zij gevraagd hoe eigenlijk bepaald wordt wat de luchtkwaliteit is, welke onzekerheden hierbij aan de orde zijn (samenstelling fijn stof is voor een groot deel onbekend) en hoe de regering, alle belangen afwegend, hiermee omgaat. Zij hebben verder gevraagd of het naar het oordeel van de regering wel verstandig is om wetgeving te baseren op sterk fluctuerende cijfers, of dat goed is voor het vertrouwen in een goede volksgezondheid en of dat tevens een goede basis is voor het ruimtelijke beleid en of het niet verstandig is om het onderzoek naar luchtkwaliteit een extra impuls te geven. Ik antwoord hierop als volgt.

In het jaar 2000 werd naar schatting ruim 10 procent van de ziektelast in Nederland veroorzaakt door blootstelling aan fijn stof, ozon, geluid, radon, UV-straling en vocht in huizen. Ongeveer de helft hiervan komt voor rekening van fijn stof. De ziektelast door blootstelling aan fijn stof is ongeveer het dubbele als ten gevolge van verkeersongevallen. (RIVM rapport 500029001/2005, Trends in the environmental burdens of disease in the Netherlands 1980–2020).

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft voorts in de Milieubalans 2005 de gezondheidseffecten van verschillende milieufactoren onderling vergeleken en tevens als bijdrage aan de totale ziektelast. Een vergelijking tussen ziekteveroorzakende factoren kan worden gemaakt met behulp van de DALY (Disability Adjusted Life Year). De DALY is een samengestelde maat voor ziektelast en brengt het verlies van levensverwachting, verlies van kwaliteit van leven, duur van het gezondheidseffect en het aantal mensen met gezondheidsschade ruwweg samen in één getal. Als verschillende milieufactoren worden vergeleken dan dragen vooral de langdurige blootstelling aan fijn stof en – in mindere mate – geluid bij aan de milieugerelateerde ziektelast. Deze bijdrage is naar schatting aanzienlijk groter dan bijvoorbeeld het effect van ultraviolette straling of van blootstelling aan kankerverwekkende stoffen in de buitenlucht. Een beperkt deel van de totale ziektelast in Nederland is toe te schrijven aan factoren in het buitenmilieu. Volgens het MNP is het niet uitgesloten dat de bijdrage van alle milieufactoren tezamen aan de totale ziektelast ca. 12% bedraagt. Op basis van analyses in het kader van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (2004) blijkt dat de bijdrage van milieufactoren hoger kan zijn dan de invloed van verkozen leefstijlfactoren op de gezondheid, zoals verkeerde en teveel voeding, overmatig alcoholverbruik en inactiviteit. Alleen roken heeft een grotere invloed.

De luchtkwaliteit wordt door een groot aantal stoffen bepaald, fijn stof is er daar een van. Fijn stof (PM_{10}) is weer een verzamelnaam voor stofdeeltjes in de lucht die een diameter hebben van minder dan 10 micrometer. Voor de meting van fijn stof is door de EU een referentiemethode vastgelegd waarbij het stof in de lucht op een filter wordt opgevangen en waarbij vervolgens door weging de hoeveelheid wordt bepaald. Deze methode is echter bewerkelijk. Volgens de EU-richtlijn is het ook toegestaan om een andere methode te gebruiken, mits kan worden aangetoond dat de resultaten voldoende vergelijkbaar zijn met de referentiemethode. De EU eist voor fijn stof metingen een nauwkeurigheid van 25%, de metingen door het RIVM met het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) voldoen ruimschoots aan deze eis: naar schatting 15% voor het gemeten daggemiddelde en 9% voor het gemeten jaargemiddelde (RIVM 2005: Fijn stof nader bekeken).

Voor toetsing aan de norm is de samenstelling van fijn stof niet van belang, alle deeltjes in de lucht met een diameter van maximaal 10 micrometer tellen mee. Er wordt thans alleen een uitzondering gemaakt voor de zoutdeeltjes die van nature in de lucht boven Nederland aanwezig zijn, voor de aanwezigheid van deze deeltjes wordt een aftrek (zeezoutcorrectie) toegepast. De bepaling van de luchtkwaliteit kent zoals hiervoor

aangegeven een aanzienlijke onzekerheid. Deze onzekerheid betekent echter dat de bepaalde concentraties ofwel te hoog, ofwel te laag kunnen zijn. De beste schatting blijft dan de gemiddelde waarde.

De luchtkwaliteit wordt voor een deel bepaald door de weersomstandigheden, er zijn jaren met gunstige omstandigheden en met ongunstige omstandigheden (meteo-effect). Dit werkt door in de verplichte jaarlijkse inventarisatie van de luchtkwaliteit over het afgelopen jaar. Voor beleidsmakers is dat inderdaad complicerend, maar het geeft wel de werkelijkheid aan en wordt bovendien door de EU-richtlijn vereist. Bij prognoses van de luchtkwaliteit voor komende jaren wordt wel ook uitgegaan van gemiddelde klimatologische omstandigheden, het zogenaamde meteo-effect is daardoor beperkt. Ten behoeve deze prognostische berekeningen worden jaarlijks door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) nieuwe scenario's geleverd. Deze scenario's houden rekening met de economische ontwikkeling in Nederland en zijn daarom belangrijk voor het onderzoeken van effecten op de luchtkwaliteit ten gevolge van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en plannen. Ook het schoner worden van het wagenpark wordt in deze scenario's verwerkt. De regering is van mening dat met deze werkwijze de gevolgen voor de volksgezondheid het beste in beeld kunnen worden gebracht.

Er wordt op dit moment hard aan gewerkt om het onderzoek naar de luchtkwaliteit uit te breiden door onder andere een uitbreiding van het landelijk meetnet van het RIVM.

13. In betekenende mate (§ 5.3 memorie van toelichting)

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen het principe van «in betekenende mate», maar hebben een aantal kanttekeningen bij en vragen over de invulling van dit begrip. Deze leden hebben de regering gevraagd om beter te onderbouwen waarom voor de grens van 3% gekozen is. Zij hebben gevraagd daarbij aan te tonen dat de projecten die niet in betekenende mate bijdragen, ook cumulatief, geen wezenlijk gevolg zullen hebben op het tijdstip waarop de grenswaarden geheel in acht zullen kunnen worden genomen.

Ook willen deze leden graag vernemen welke projecten hierin vallen en of de regering een lijst met projecten en plannen kan geven. Tevens hebben zij gevraagd of verdubbeling van de A2 ter hoogte van Utrecht inderdaad valt onder «niet in betekenende mate» en van welke rekenmethode voor de bepaling van de 3% toename bij wegen wordt uitgegaan. Tenslotte hebben zij gevraagd of hierbij rekening wordt gehouden met blootstelling van mensen die langs snelwegen leven.

Ook de leden van de CDA-fractie hebben aangegeven dat het van belang is preciezer te weten welke projecten door de introductie van dit begrip niet meer getoetst hoeven te worden aan luchtkwaliteitseisen. Ook hebben zij de vraag herhaald hoeveel projecten al doorgang kunnen vinden omdat de luchtkwaliteit beter is dan aanvankelijk werd verondersteld.

Zij hebben gevraagd of het bijvoorbeeld juist is dat van de 5000 woningbouwprojecten er 4850 doorgang kunnen vinden door introductie van de norm van 3%. En of het klopt dat circa 80 tot 90% van alle projecten niet in betekenende mate bijdraagt en dus minder dan 3% bijdraagt aan verslechtering van de luchtkwaliteit. En of het beeld juist is dat op deze wijze alleen een groot project als de Tweede Maasvlakte nog in het programma opgenomen zou moeten worden.

Zij hebben verder gevraagd of in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat met de introductie van dit begrip en deze norm alle woningbouwprojecten tot 2000 woningen en alle bedrijfsterreinen tot 40 hectare zonder enige toets aan luchtkwaliteitseisen doorgang kunnen vinden. En

of op hoofdlijnen kan worden aangegeven wat voor projecten op het gebied van infrastructuur onder de 3% norm vallen.

Deze leden hebben voorts gevraagd of de argumentatie om voor 3% te kiezen die vooral is ingegeven door de parallel met Duitsland preciezer kan worden gemotiveerd en waarom bijvoorbeeld niet is gekozen voor een norm van 1 of 2 of 5%, en of de 3% norm het beste de m.e.r.-plicht benadert.

Deze leden hebben gevraagd of het juist is dat er een risico is dat de cumulatie van alle projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit toch tot een absolute verslechtering van die luchtkwaliteit leidt, en of hiervoor in het programma in de vorm van generieke maatregelen een voorziening voor moet worden getroffen. Verder hebben zij gevraagd of het denkbaar is dat projecten in delen worden opgeknipt om op die manier voor elk deelproject onder de grens van 3% te blijven. Tot slot hebben zij gevraagd of de regering een heldere analyse kan geven van de rol van de categorie «niet in betekenende mate» bij de toetsing van individuele projecten door de rechter.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom het begrip «in betekenende mate» niet nader in de wet zelf is omschreven maar wordt uitgewerkt in een amvb en of de regering verwacht dat de 3% norm spoedig aan verandering onderhevig zal zijn. Verder hebben zij gevraagd naar de wijze waarop berekend zal worden of een project wel of niet meer dan 3% verslechtering van de luchtkwaliteit met zich meebrengt, of dit wordt berekend voor zowel fijn stof als stikstofdioxide en wat er gebeurt als een project wel voor fijn stof maar niet voor stikstof onder de 3% blijft. Voorts hebben zij gevraagd of in geval van een verkeerstoename, de metingen worden verricht op enige afstand van de weg dan wel of de concentratietoename gemiddeld over een vierkante kilometer wordt genomen. Tenslotte hebben zij gevraagd of niet andere dan de in artikel 5.16 limitatief genoemde bevoegdheden gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit en of de regering kan aantonen dat dat inderdaad niet het geval is.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarop de 3%-norm is gebaseerd die achter het begrip «in beperkte (bedoeld zal zijn: in betekenende mate) mate» schuilgaat, waarmee mogelijk wordt gemaakt dat projecten die maar weinig extra luchtverontreiniging met zich mee brengen toch door kunnen gaan. De leden van de SP-fractie vragen de regering of het werkelijk zo is dat die norm zodanig ruim is dat nagenoeg elk project daaronder valt en zien graag een onderbouwing van de normstelling. Deze leden verzoeken de regering nadrukkelijk, met het oog op de normstelling, met de rekenmodellen aan te sluiten bij Europese meetmethoden en meetmodellen.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd hoe wordt aangetoond dat de «niet in betekenende mate» bijdrages, vooral ook cumulatief, geen gevolg hebben voor de luchtkwaliteit en hoe er voor wordt gezorgd dat verschillende programma's, nieuwe en oude, of van verschillende overheden niet bij elkaar opgeteld «in betekenende» mate bijdragen. Zij hebben gevraagd of het niet langer toetsen van projecten aan de grenswaarde maar aan het doel van het programma past binnen de de Europese richtlijn en welke verzekering de regering daarvoor heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of het maatgevende criterium, de 3%-grens, een wetenschappelijk te onderbouwen criterium is, en waarom eigenlijk gekozen is voor deze grens. Voorts hebben zij gevraagd hoe dit criterium gehanteerd zal gaan worden. Ook hebben deze leden aangegeven graag een lijst te zien van het soort

projecten en ruimtelijke ontwikkelingen die als projecten «in betekenende mate» zullen gaan gelden.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of de drie-procents-uitzonderingsregel die nu wordt geïntroduceerd niet veel te soepel uitpakt (juist in stedelijke gebieden). Ook hebben zij gevraagd of bij de aanleg van een spitsstrook wordt gerekend in de directe omgeving van de snelweg of dat de stijging wordt berekend voor genoemde gebieden van 1 x 1 kilometer.

Vanwege het grote aantal vragen die deels ook dezelfde aspecten betreffen worden deze hierna gezamenlijk beantwoord.

Vrijwel alle fracties hebben gevraagd naar een nadere onderbouwing van de keuze van 3% van de jaargemiddelde norm als ondergrens voor het aanmerken van projecten als «in betekenende mate». Alvorens daar op in te gaan wil ik benadrukken dat als een project onder die grens valt, dat niet betekent dat het effect ervan op de luchtkwaliteit niet zou worden meegenomen in de programma-aanpak. Via de prognose van de trendmatige ontwikkeling van verkeer en bedrijvigheid wordt per programma-gebied namelijk ook het cumulatieve effect van alle kleinere ontwikkelingen meegenomen en worden tegenover dat gecumuleerde effect ook maatregelen gesteld om overschrijdingslocaties te saneren. Bij de vraag waar een verantwoorde grens voor «in betekenende mate» wordt gelegd gaat het dus niet zozeer om wat wel of niet wordt meegenomen in het programma, maar om welke projecten expliciet benoemd worden en welke meegenomen worden in de trendontwikkeling. Verder wil ik onder de aandacht brengen dat voor de niet-in betekenende mate projecten geldt dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening een afweging moet plaatsvinden van alle relevante belangen, dus ook die van de luchtkwaliteit. Waar het wetsvoorstel met name betrekking heeft op het effect op de luchtkwaliteit van zo'n project (dus het project als bron van luchtverontreiniging) gaat het bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening – zeker ingeval van kwetsbare functies als scholen en woningbouw – vooral om de mate van blootstelling van toekomstige gebruikers van de projectlocatie in kwestie, zoals bewoners. Luchtkwaliteit is daarbij onderdeel van de afweging, maar er is ook bij de niet-in betekenende mate projecten geen sprake van een toets aan een harde grenswaarde. Die wordt immers ingevolge dit wetsvoorstel vervangen door de programma-aanpak, op de hiervoor aangegeven wijze. Bij de keuze en het operationeel maken van het begrip «in betekenende mate» is in de eerste plaats gekeken naar de algemene taalkundige betekenis en passendheid van dit begrip voor de gevallen die hierbij voor ogen stonden. Een dergelijke benadering kan natuurlijk nooit leiden tot een exact getal, maar wel gevoel geven voor een orde van grootte. Het te kiezen begrip moet immers qua betekenis aansluiten bij de effecten van een onder die noemer te brengen project. Gesteld kan worden dat in zijn algemeenheid een hoeveelheid van minder dan 1% van iets veelal niet als «betekenend» wordt beschouwd. Bij een hoeveelheid van 10% of meer van iets is dat veelal wel het geval. Het ligt daarom in de rede om een ondergrens van betekenend te zoeken boven de 1% en toch wel ruim onder de 10 procent. Voorts heeft een belangrijke rol gespeeld dat in Duitsland bij milieuvergunningverlening een 3%-drempel wordt gehanteerd. Dit mede omdat die 3% binnen de hiervoor gemotiveerde range ligt. In Duitsland wordt een vergunning niet geweigerd als de inrichting op het moment dat de grenswaarden gaan gelden, minder dan 3% bijdraagt aan de plaatselijke verhoging van de jaargemiddelde concentratie en er maatregelen genomen worden die verder gaan dan het toepassen van ALARA. Deze benadering, die geaccepteerd is door de Europese Commissie, is in het wetsvoorstel breder toegepast, dus ook voor besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur (voor de goede orde merk ik op dat

onder een dergelijke grens niet, zoals blijkbaar verondersteld, een overigens niet voorziene verdubbeling van de A2 ter hoogte van Utrecht valt, omdat zeker één van de relevante grenswaarden een grotere toename dan de genoemde 3% zal geven). Deze 3% is vervolgens op twee manieren getoetst. Er is een vergelijking gemaakt met de omvang van de projecten die op de MER-beoordelingslijst zijn opgenomen. Immers bij deze lijst gaat het om een enigszins vergelijkbaar criterium, namelijk de vraag wanneer van een project zodanige effecten op het milieu mogen worden verwacht dat een extra zorgvuldige beoordeling daarvan via het instrument MER noodzakelijk is. Bij deze vergelijking bleek dat op het punt van woningbouwlocaties er sprake was van een redelijke overeenkomst tussen de 3% en de grens van 2000 woningen. Echter voor andere activiteiten was die overeenkomst er niet. Zo is er wel een MER-plicht voor wegverbredingsprojecten, terwijl die voor wat betreft luchtkwaliteit in een aantal gevallen als gevolg van de verbetering van de doorstroming tot een positief effect leiden. Aan de andere kant bleek het criterium voor bedrijfsterreinen (150 ha.) weer veel te ruim in relatie tot de 3%. Daarom is er vanaf gezien om de MER-beoordelingslijst als criterium voor «in betekenende mate» te gebruiken. Wel is er op grond van deze exercitie voor gekozen om waar mogelijk de 3% te vertalen naar een eenduidig criterium, zoals aantallen woningen, ha's bedrijfsterrein of m²'s kantooroppervlak. Gelet op de variatie in de bronnen, met name bij bedrijvigheid en verkeer was het niet mogelijk hier een limitatieve lijst van te maken. Tot slot is uitgaande van de 3% gekeken wat de gevolgen hiervan zouden zijn voor de hanteerbaarheid van het NSL als sturingsinstrument. Dit mede in verband met de door sommigen gevreesde overheidsbureaucratie. De bijgevoegde lijst geeft een overzicht van de projecten, die op basis van de huidige stand van zaken als «in betekenende mate» in het NSL worden meegenomen. Deze lijst zal de komende periode nog aan verandering onderhevig zijn, waarbij er zowel projecten bij kunnen komen als projecten af kunnen vallen.

Het gaat hier om in totaal bijna 300 projecten. Ik concludeer dat het hier gaat om zeer wel hanteerbare aantallen, waarbij er zeker geen sprake van is dat alleen de zeer grote projecten worden meegenomen.

Over het niet opnemen in de wet van deze norm merk ik het volgende op. Toen het wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk luidde voor advies bij de Raad van State aanhangig werd gemaakt was nog niet duidelijk of, en zo ja welke, getalsmatige norm aan het begrip «in betekenende mate» verbonden zou worden. Dat inzicht is later gekomen. Het nadien in de wet opnemen van de norm had er toe geleid dat het voorstel opnieuw ter advisering aan de Raad van State had moeten worden voorgelegd. Dat gebeurt nu voor deze norm in het kader van de advisering over de ontwerp-amvb. Ook is de regering zoals bekend geen voorstander van het in de wet opnemen van (technische) uitvoeringsnormen. Indien voor één stof de norm wordt overschreden geldt het gehele project als een project dat in betekenende mate van invloed is. Voor diverse categorieën van projecten worden vuistregels ontwikkeld, bijvoorbeeld voor aantallen woningen, aan de hand waarvan kan worden bepaald of een project onder de 3% norm valt. In die gevallen hoeft geen berekening of meting te worden uitgevoerd om inzicht te krijgen in de bijdrage van een project. Projecten met grotere aantallen dan de vuistregels aangeven kunnen, al dan niet na het treffen van specifieke projectmaatregelen, eveneens onder de 3% bijdrage aan de grenswaarde blijven maar in die gevallen moet dat wél worden aangetoond, door middel van de van toepassing zijnde meet- en rekenvoorschriften die zijn gebaseerd op de Europese voorschriften terzake. Gezien het voorgaande, met name: het lokale karakter van de toename, de beperkte bijdrage van een bron aan de concentratie van een stof onder de 3% norm en de wijze waarop deze worden verdisconteerd in het NSL, gaat de regering er vanuit dat deze norm alleszins verdedigbaar

is en goed past binnen het stelsel. Het toekomstige advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit zal hieromtrent naar verwachting verdere duidelijkheid brengen. Wat betreft de vraag van de leden van de VVD-fractie inzake de limitatieve lijst van bevoegdheden verwijs ik naar de hiervoor, onder 8, I, gegeven antwoorden op de soortgelijke vragen van de leden van de LPF-fractie. De regering heeft gestreefd naar een zo volledig mogelijke lijst, op basis van de vigerende lijst van het Blk 2005, waarbij vervolgbesluiten (zoals de bouwvergunning op basis van een bestemmingsplan) niet zijn opgenomen alsmede besluiten die een eigen wettelijk kader houden voor de toetsing aan luchtkwaliteit (zoals de aanwijzingsbesluiten op grond van de Luchtvaartwet). Bij tijdelijke ministeriële regeling, vooruitlopend op wetwijziging, kan indien nodig de lijst worden gewijzigd of aangevuld.

Verschillende fracties hebben ook vragen gesteld naar de manier van berekenen in relatie tot «in betekenende mate». In de hiervoor op te stellen afzonderlijke amvb zullen hierover nadere bepalingen worden opgenomen, die zullen uitgaan van de volgende uitgangspunten. De bijdrage van een project aan de luchtkwaliteit dient te worden bepaald op een maatgevend punt. Aangezien het, met uitzondering van inrichtingen, gaat om de verkeersgenererende werking van projecten zullen dit punten betreffen gelegen aan de belangrijkste ontsluitingswegen van de projecten. Het gaat hierbij dus niet om een middeling van de bijdrage over een 1x1 kilometervak. De bijdrage dient te worden bepaald op een manier die voldoet aan de eisen van de richtlijnen. Momenteel zijn deze vastgelegd in het Blk 2005, de Meetregeling luchtkwaliteit 2005 en het medio dit jaar vast te stellen nationaal meet- en rekenvoorschrift. In dat voorschrift worden ook bepalingen opgenomen over de plek waarvoor in de nabijheid van wegen gerekend dient te worden. Het is inderdaad zo dat de onzekerheidsmarges in de richtlijnen ruimer zijn dan 3%. Aangezien de onzekerheid zowel naar boven als naar beneden kan zijn, is het verstandig uit te gaan van een waarde in het midden.

Zoals hiervoor al aangegeven gaat het bij het bepalen van wat betekenend is uitsluitend om de bijdrage aan de concentraties en niet om de blootstelling. Dat aspect moet worden meegenomen in de ruimtelijke afweging bij de locatiekeuze van de projecten.

Het is natuurlijk niet de bedoeling projecten in fasen in te delen, die elk op zich onder de 3%-grens blijven. In de AMvB zullen zo mogelijk bepalingen worden opgenomen om dit tegen te gaan. Ook zullen nadere bepalingen worden opgenomen om te regelen hoe omgegaan dient te worden met de samenloop van verschillende projecten.

Naar aanleiding van de betreffende vraag van de CDA-fractie merk ik nog op dat de overheden er naar streven onder het vigerende Blk2005 voldoende compensatie te vinden voor de Tweede Maasvlakte. Mocht blijken dat saldering op projectniveau volgens het Besluit luchtkwaliteit 2005 onvoldoende perspectief biedt, dan zal saldering van PMR plaatsvinden binnen de kaders van het wetsvoorstel.

De introductie van het begrip «in betekenende mate» betekent dat alle projecten die niet in betekenende mate bijdragen niet meer individueel worden getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. De onderbouwing gebeurt middels een algemene maatregel van bestuur en het NSL. Dit betekent dat de bestuurlijke last zal verminderen.

De leden van het CDA hebben gevraagd naar het risico dat de cumulatie van alle projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit toch tot een absolute verslechtering van die luchtkwaliteit leiden, en of hier in het programma in de vorm van generieke maatregelen een voorziening voor moet worden getroffen. Mijn

antwoord is dat dit beeld niet juist is. Het effect van alle projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit wordt meegenomen bij het in kaart brengen van de te verwachte ontwikkeling van de luchtkwaliteit in een bepaald gebied.

Voor resterende of nieuwe overschrijdingssituaties voorziet het programma in maatregelen die deze situaties tenietdoen.

Deze projecten leiden er dus niet toe dat de grenswaarden in een programmagebied later gerealiseerd worden dan zonder deze projecten het geval zou zijn.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie of het denkbaar is dat projecten in delen worden opgeknipt om op die manier voor elk deelproject onder de grens van 3% te blijven is het antwoord dat in het NSL alle projecten worden opgenomen die in betekenende mate bijdragen. Indien er sprake is van twee aparte projectbesluiten, worden beide projecten apart op hun merites beoordeeld. Opknippen van projecten is niet aan de orde. Hierover is overigens ook veel jurisprudentie op het terrein van de m.e.r.-plicht. Verder verwijs ik in dit verband naar de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen van diverse fracties inzake «in betekenende mate» en de wijze van berekenen daarvan.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden omtrent de toetsing van projecten die zijn verdisconteerd in het nationaal programma verwijs ik korthedshalve naar de eerder, onder 8, gegeven antwoorden op vragen van de VVD-fractie omtrent (onder meer) de mogelijkheden van bezwaar en beroep tegen in het nationaal programma opgenomen projecten.

14. Saldobenadering (§ 5.4 van de memorie van toelichting)

De leden van de PvdA-fractie hebben al eerder aangegeven dat bij saldering een aantal zaken een grote rol speelt, namelijk de grootte van het gebied en de vermindering van het aantal blootgestelden. Deze leden hebben in verband met de risico's waar het Milieu- en Natuur Planbureau «in verband met saldering op heeft gewezen» de regering verzocht om in te gaan op deze risico's en daarbij aan te geven wat gedaan gaat worden om deze risico's te vermijden:

1. Hoe groter het salderingsgebied, hoe minder saldering ertoe leidt dat de luchtconcentraties in het betreffende gebied lager worden;
2. Hoe meer maatregelen er ingezet worden voor saldering (om projecten te compenseren), hoe minder de concentraties in de toekomst zullen dalen;
3. Saldering kan er mogelijk toe leiden dat op locaties waar de grenswaarden al worden overschreden de situatie verder verslechtert of dat er nieuwe overschrijdingssituaties ontstaan.

Hieromtrent merk ik het volgende op.

Ad 1) Omvang salderingsgebied

Het effect van maatregelen en projecten op de concentratie van fijn stof en stikstofdioxide wordt in beeld gebracht per programmagebied. Aangezien de concentraties van de stoffen overal in een gebied anders zijn, is het nodig de effecten voor een heel gebied te berekenen. Om dit te kunnen berekenen, moet het programmagebied worden opgedeeld in kleinere gebiedjes, de zogenaamde grids van 1 x 1 km. Het effect van maatregelen en projecten wordt in kaart gebracht voor ieder grid en vervolgens gecumuleerd om een beeld te geven van het totale effect in een programmagebied. Dit betekent ook dat een groter gebied niet automatisch betekent dat de concentraties lager worden. Dit geldt wel indien het gebied wordt uitgebreid met relatief minder vervuilde grids. Het kabinet vindt dat de gebiedsgrootte primair moet afhangen van de schaal waarop de effecten van de projecten en de maatregelen op de

luchtkwaliteit zich manifesteren. Daarnaast moet een programmagebied aansluiten bij bestuurlijke grenzen of samenwerkingsverbanden, bij de zes nationale stedelijke netwerken en bij de gebiedsindeling van de Nota Ruimte (Noordvleugel / Utrecht, Zuidvleugel en Zuid-Nederland). Bij de vaststelling van programmagebieden wordt kortom niet gestreefd naar grote gebieden, maar naar bestuurlijk samenhangende entiteiten. Aan de Raad van State is gevraagd of een groter programmagebied toelaatbaar is. Dit is met name om duidelijkheid te krijgen over de interpretatie van de Europese regelgeving. De inzet van het kabinet is om binnen genoemde programmagebieden te zorgen voor voldoende compensatie van projecten door afdoende maatregelen te nemen.

2) Hoe meer maatregelen voor salderen, hoe minder de concentraties dalen

Maatregelen die worden genomen door de overheden leiden er toe dat concentraties dalen. Het is juist dat uitvoeren van projecten an sich kan leiden tot een toename van de concentraties. Salderen is er op gericht dat de toename door het uitvoeren van projecten in een programmagebied meer dan gecompenseerd wordt door de te nemen maatregelen. Na uitvoering van het programma is de luchtkwaliteit in een programmagebied gemiddeld beter dan voor uitvoering van het programma. Omdat bestuurlijke en maatschappelijke partijen in de programmagebieden belang hebben bij het doorgaan van projecten vormt dit een incentive voor het treffen van maatregelen, die anders niet tot stand gekomen zouden zijn. De programmasystematiek heeft hierdoor een hefboomwerking, die het treffen van extra maatregelen bevordert.

Het MNP heeft er op gewezen dat saldering geen garantie biedt dat de autonome daling in de concentraties (als gevolg van binnenlandse en met name Europese beleidsinspanningen) doorzet. Door de wijze waarop salderen wordt vorm gegeven doet dit risico zich evenwel niet voor. Bij het salderen worden Europese beleidsinspanningen namelijk niet meegenomen. Het kabinet wil dat er voldoende nationale maatregelen worden getroffen ter compensatie van de projecten. Dit ondermeer omdat het kabinet ook direct invloed heeft op de nationale maatregelen. Deze aanpak garandeert dat de gemiddelde concentraties in een programmagebied zullen dalen. Ten eerste is er immers de daling door Europese maatregelen en autonome ontwikkelingen en ten tweede is er de daling doordat nationale maatregelen de uitstoot van projecten ruimschoots overtreffen.

3) Salderen biedt geen garanties voor het halen van de grenswaarden

Het is juist dat salderen alleen geen garanties biedt voor het halen van de grenswaarden. Het kabinet benadrukt in de aanpak van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit dan ook het belang van de saneringsopgave. Overal in Nederland moet zo spoedig mogelijk worden voldaan aan de grenswaarden.

Het MNP stelt dat salderen er mogelijk toe kan leiden dat de situatie verslechtert of dat er nieuwe overschrijdingssituaties ontstaan. Het NSL zal aantonen dat het uitvoeren van projecten in betekenende mate er niet toe leidt dat er in een programmagebied als geheel later aan de grenswaarden wordt voldaan dan zonder die projecten het geval zou zijn. Anders gezegd: voor het jaar waarin de grenswaarden in een programmagebied worden gehaald zijn bestaande overschrijdingssituaties bepalend en niet nieuwe activiteiten. Dit laat onverlet dat na uitvoering van projecten de luchtkwaliteit in de directe omgeving van het project kan verslechteren. Het NSL zal aantonen

dat desalniettemin de grenswaarden ook voor deze projecten zo spoedig mogelijk wordt gehaald.

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven dat de salderingsmogelijkheden een eenzijdige nadruk hebben die ligt op het «halen» van de normen en dit kan ten koste gaan van de luchtkwaliteit op plekken waar veel mensen zijn blootgesteld aan concentraties die iets onder «de norm liggen». Zij hebben gevraagd hoe de regering het risico inschat dat met de voorgestelde wetwijziging de norm overal wordt «opgevuld» en dat dit ten eerste problemen oplevert voor de gezondheid van mensen en ten tweede voor het bereiken van eventuele nieuwe normen in Europa. De leden van de PvdA-fractie hebben verder aan de regering gevraagd of er strenger c.q. harder in de wet opgenomen kan worden dat de vermindering van het aantal blootgestelden een harde eis is bij zowel saldering als bij het begrip «in betekenende mate».

In antwoord op deze vragen merk ik op dat de nadruk in het wetsvoorstel inderdaad ligt op de effecten op concentraties. De richtlijnen verplichten immers tot het voor het gehele grondgebied voldoen aan de grenswaarden. Eerder heeft het kabinet – in lijn met de opmerking van de PvdA – aangegeven de nadruk te willen leggen op toetsing ter plekke van relevante blootstelling, maar dat is volgens de Raad van State niet in overeenstemming met de Europese richtlijn, die stelt dat overal op het grondgebied van een lidstaat de normen gehaald moeten worden.

Dit laat onverlet dat het kabinet van mening is dat de achterliggende reden van de grenswaarden natuurlijk gezondheid is en daarmee ook het aantal blootgestelden. Daarom wordt in het NSL het effect van maatregelen en projecten niet alleen op concentraties maar ook voor aantallen blootgestelden in kaart gebracht. De inzet van het kabinet is dat het aantal blootgestelden afneemt.

Het kabinet acht het niet verstandig om dit toe te voegen aan het wetsvoorstel en die inzet daardoor te juridificeren. Dit zou namelijk een aanscherping betekenen ten opzichte van wat de Europese richtlijnen vragen.

Zoals hiervoor al is aangegeven is blootstelling wel een element van de afweging die in de ruimtelijke lijn plaatsvindt bij de lokatiekeuze van de projecten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of specifieker kan worden aangegeven op welk schaalniveau saldering kan plaats vinden. Zij hebben gevraagd of het schaalniveau van het Besluit luchtkwaliteit (het agglomeratieniveau) nog steeds uitgangspunt is. Ik merk hieromtrent op dat de inzet van het kabinet is dat het schaalniveau van de saldering de programmagebieden zijn zoals deze zijn opgenomen in de u toegezonden notitie «opzet en systematiek van het NSL». In de ogen van het kabinet sluit dit aan bij de Europese richtlijnen. De Raad van State is op dit punt specifiek om voorlichting gevraagd.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de CDA-fractie naar de resultaten van pilotprojecten en andere projecten met saldering kan ik antwoorden dat de pilots nog volop in uitvoering zijn. Gemeenten en provincies zijn bezig geweest met de herberekening van de luchtkwaliteitsconcentraties naar aanleiding van de nieuwe achtergrondgegevens van het Milieu- en Natuurplanbureau. Uit de voorlopige uitkomsten blijkt dat de fijnstof-problematiek in Ede Kernhem is opgelost.

De pilot Nesselande (Rotterdam) is de enige pilot waar op dit moment al een college-besluit genomen is met een salderingspassage ten behoeve van de realisatie van een ontsluitingsweg van de nieuwe woonwijk Nesselande. De luchtkwaliteit verslechtert op de plek waar de ontsluitingsweg zal worden aangelegd, maar elders, in de aangrenzende woonwijk die nu als ontsluitingsroute dient, neemt de concentratie aanzienlijk af en per

saldo wordt het aantal mensen dat aan de (te) hoge concentraties wordt blootgesteld, aanzienlijk minder.

Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor de eindevaluatie die medio juni plaats zal vinden. De Kamer zal van de resultaten hiervan op de hoogte worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd op welke wijze met eventuele verschillen van inzicht over het gebied waarbinnen saldering plaats kan vinden wordt omgegaan. Deze leden hebben gevraagd of aan de hand van de Rijnmond-situatie kan worden aangegeven op welke wijze dan besluitvorming plaats vindt en wie uiteindelijk een knoop moet doorhakken.

Geantwoord kan worden dat het kabinet voorstelt om de Zuidvleugel, dat wil zeggen het stedelijk gebied in de provincie Zuid-Holland dat zich uitstrekt van de Drechtsteden in het zuiden, via het Rijnmondgebied, Delft en de Haagse regio tot de Leidse regio in het noorden, als één programmagebied te beschouwen. De inzet van het kabinet is dat er voldoende maatregelen worden getroffen in een programmagebied zodat prioritering van projecten niet nodig is. Indien maatregelen onvoldoende compensatie bieden voor projecten én aanvullende maatregelen niet mogelijk of kosteneffectief zijn, is prioritering tussen projecten aan de orde. Prioritering zal in eerste instantie gebeuren in gezamenlijk overleg tussen betrokken overheden. Uiteindelijk wordt het programma vastgesteld door de minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad.

Ook hebben de leden van de CDA-fractie nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van mensen die door toepassing van saldering met een verslechtering van de luchtkwaliteit in hun woonomgeving te maken krijgen. Zij hebben gevraagd of voorzien is in compensatie voor deze mensen en op welke wijze.

Naar aanleiding daarvan merk ik op dat uitvoering van projecten er toe kan leiden dat de luchtkwaliteit in een bepaald gebied verslechtert. De overheden streven er naar om deze verslechtering ook in de tijd beperkt te laten zijn door generieke maatregelen, maatregelen in de directe omgeving van het project en projectspecifieke maatregelen te treffen.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd in hoeverre de door de commissie voor de milieueffectrapportage bij brief van 28 februari 2006 gedane suggesties voor de ministeriële regeling inzake saldering worden betrokken bij de verdere uitwerking van de saldering.

De suggesties van de commissie m.e.r kwamen binnen net nadat ik de regeling na overleg met de Kamer had vastgesteld. Het commentaar van de commissie kwam overigens grotendeels overeen met opmerkingen die ik eerder uit de uitvoeringspraktijk had ontvangen en waarmee rekening gehouden is. Voor de goede orde merk ik op dat het hier de projectgewijze saldering betreft op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Deze salderingsmogelijkheid is ook in het wetsvoorstel opgenomen, maar heeft een beperktere reikwijdte dan de gebiedsgewijze saldering, zoals die met het NSL wordt beoogd.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om een beschouwing over de juridische haalbaarheid (met het oog op het voldoen aan de richtlijnen) en over de voor- en nadelen van salderen op grote afstand (nationaal niveau) dan wel kleinere afstand (agglomeratieniveau). Ook hebben zij gevraagd wat wordt verstaan onder zone of agglomeratie, welke instantie besluit over het schaalniveau bij saldering en of tegen dergelijke besluiten bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Ik merk naar aanleiding van deze vragen allereerst op dat op deze materie mede aan de orde komt bij de u eveneens toegezonden notitie met betrekking tot de opzet en syste-

matiek van het NSL en de u binnenkort toe te zenden voorlichting ter zake van de Raad van State. In aanvulling daarop, het volgende.

Het salderen op programmaniveau (waarvan zoals bij het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie, hiervoor, is aangegeven de saldering op projectniveau (artikel 7 Blk 2005 en het voorgestelde artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm) dient te worden onderscheiden) dient om op een samenhangende wijze de positieve en negatieve effecten van maatregelen en projecten in een bepaald gebied in kaart te brengen en te kunnen bepalen en aan de hand daarvan de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in dat gebied te kunnen beïnvloeden in de gewenste richting. Dit vindt plaats op een zodanige manier dat in dat gebied beter, dat wil zeggen op meer plaatsen en sneller, aan de grenswaarden wordt voldaan dan zonder de programma-aanpak het geval zou zijn, terwijl projecten in dat gebied doorgang kunnen vinden. De effecten (op basis van de gemiddelde waarde voor iedere grid) worden voor het gebied als geheel als een gemiddelde berekend. De gebieden worden daarbij zodanig vormgegeven dat deze aansluiten bij de agglomeraties in de zin van de richtlijnen (stedelijk gebied met meer dan 250 000 inwoners) en ook aansluiten bij bestuurlijke grenzen, aard en omvang van projecten, mogelijkheid tot een samenhangende aanpak en wensen van de regio's zelf.

In de in voorbereiding zijnde ministeriële regeling gebiedsaanwijzing zal de aanwijzing van deze gebieden worden vastgelegd.

Met het salderen op programmaniveau, dat op gebiedsniveau tot een gemiddelde verbetering leidt, is evenwel nog niet de stap naar volledige sanering gezet (het zo spoedig mogelijk op alle plaatsen voldoen aan de grenswaarde). Door het Europese en nationale bronbeleid zal uiteindelijk overal aan de grenswaarden worden voldaan.

De saldering heeft bij de leden van de SP-fractie nog veel vragen opgevoerd. Deze leden hebben gevraagd om duidelijke normstelling voor salderingsgebieden. Daarbij zullen extra strenge salderingseisen gesteld moeten worden rond woningen, speelplaatsen, scholen en ziekenhuizen, aldus deze leden.

Ik antwoord u daarop dat het kabinet van mening is dat er geen aanvullende salderingseisen hoeven te worden gesteld rond woningen, speelplaatsen, scholen en ziekenhuizen. De inzet van het kabinet is dat overal zo spoedig mogelijk de luchtkwaliteitsvereisten worden gehaald. Bij nieuwe projecten speelt daarnaast het principe van de goede ruimtelijke ordening. Dit betekent dat lokale overheden zoveel mogelijk zullen moeten voorkomen om projecten voor kwetsbare bevolkingsgroepen op locaties met een slechte luchtkwaliteit te situeren.

Verder zullen de overheden bij de prioriteitsstelling bij de saneringsopgave vanzelfsprekend het aantal blootgestelden en de kwetsbaarheid van bepaalde bevolkingsgroepen meenemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd of de beoogde landelijke programma-aanpak met saldering over grotere gebieden wel de juiste aanpak is, gezien het feit dat «blootstelling» een belangrijker criterium is dan concentratie en emissie. Zij hebben gevraagd of de regering bij de aanpak van de luchtkwaliteit de «blootstelling» als leidend criterium wil gebruiken.

Voor de antwoorden op deze vraag verwijs ik naar de hiervoor, aan het begin van dit hoofdstuk, gegeven antwoorden op de vragen van de PvdA die eveneens op het aspect blootstelling betrekking hadden.

Ook hebben de leden van de ChristenUnie-fractie gevraagd hoe de salderingssystematiek eigenlijk gaat werken en of deze systematiek juridisch eigenlijk wel houdbaar is.

Voor wat betreft de werking van de salderingssystematiek verwijs ik naar de u toegezonden notitie «Opzet en systematiek van het NSL.» De salderingssystematiek wordt zodanig toegepast dat in een gebied als geheel genomen de luchtkwaliteit gemiddeld verbetert en projecten doorgang

kunnen vinden. De saldering vormt tevens een stap op weg naar de uiteindelijke sanering. Ik ben daarom van mening dat de salderingsystematiek juridisch verdedigbaar is. De Raad van State zal op korte termijn in de voorlichting over die notitie aangeven of deze systematiek ook wat de Raad betreft juridisch houdbaar is.

De leden van de SGP-fractie vroegen of met het wetsvoorstel een basis wordt gelegd die toekomstgericht is. Dit met het oog op nieuwe Europese voorstellen, die een nieuwe benadering voor fijn stof zouden bevatten waarbinnen de concentratie fijn stof geleidelijk wordt afgebouwd ook daar waar al aan de huidige normen wordt voldaan.

Hoewel het wetsvoorstel primair beoogt de bestaande luchtkwaliteitsrichtlijnen te implementeren, heeft op de achtergrond uiteraard de nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn die binnen de EU wordt voorbereid een belangrijke rol gespeeld. Daarbij is met name aandacht besteed aan de mogelijkheid de nieuwe richtlijn te kunnen implementeren zonder dat aanpassing van de hoofdlijnen van de systematiek van het wetsvoorstel noodzakelijk is. In de nieuwe Europese voorstellen zijn voor PM_{10} dezelfde grenswaarden opgenomen die ook in de huidige richtlijn en in het wetsvoorstel staan. In aanvulling daarop stelt de Europese Commissie voor bindende normen voor $PM_{2,5}$ vast te leggen. Uit haalbaarheidsoverwegingen zet Nederland zich in om deze norm, in ieder geval voor de komende jaren, een minder bindend karakter te geven. Dat streven lijkt weerklank te vinden. Het wetsvoorstel kan, gezien de voorbereidende fase waarin het richtlijnvoorstel zich bevindt, geen implementatie bevatten van de nieuwe richtlijn of elementen daarvan. Het wetsvoorstel verdraagt zich evenwel goed met het voorstel voor de richtlijn, in die zin dat implementatie daarvan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel middels eenvoudige aanpassing van de Wm zal kunnen plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie informeerden naar de risico's voor de Nederlandse aanpak, omdat binnen de Europese aanpak van de luchtkwaliteit die in voorbereiding is, geen sprake is van salderingsmogelijkheden. Zij vroegen tevens welke kant het Europese beleid opgaat. Het voorstel voor een nieuwe luchtkwaliteitsrichtlijn zoals dat momenteel voorligt in de Raad en het Europees Parlement, kent geen salderingsaanpak, ook zijn er geen plannen om daarin alsnog te voorzien, maar sluit die aanpak ook niet uit. Het doel dat met saldering beoogd wordt, namelijk het bieden van ruimere mogelijkheden om de grenswaarden sneller binnen bereik te brengen, terwijl gelijktijdig voor Nederland vitale projecten doorgang kunnen vinden verhoudt zich goed tot de in de huidige richtlijnen en het richtlijnvoorstel opgenomen verplichtingen om alle nodige maatregelen te nemen om de grenswaarden te bereiken. Om die reden worden de risico's van de Nederlandse aanpak, waarin de mogelijkheid van saldering wordt geboden, beperkt geacht. Bepalend is immers het zo spoedig mogelijk aan de grenswaarden voldoen (de saneringsopgave).

De leden van de SGP-fractie informeerden voorts of het wetsvoorstel de koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening voor kleinere bouwprojecten – projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit – geheel loslaat. Bij projecten waarvan aannemelijk kan worden gemaakt dat ten gevolge van uitvoering daarvan niet of nauwelijks wordt bijgedragen aan de heersende concentratie van een stof, kan verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft achterwege blijven. Het project kan uitgevoerd worden omdat het niet leidt tot verslechtering van de luchtkwaliteit en het realiseren van de grenswaarde niet in gevaar brengt. Voor de «niet in betekenende mate projecten» is de koppeling met de grenswaarden dus inderdaad losgelaten. Dat kon echter alleen omdat anderszins waarborgen bestaan voor het realiseren van de grenswaarden en de beperking van blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging. Zo worden de totale effecten van de «niet in betekenende

mate» projecten in een gebied verdisconteerd in het nationale of regionale programma dat voor dat gebied geldt. In het kader van het programma worden daar maatregelen tegenover gesteld. Ook voor de «niet in betekenende mate» projecten blijft onverminderd gelden dat alle relevante belangen, waaronder de milieubelangen, bij de ruimtelijke besluitvorming betrokken worden. Een bestuursorgaan zal zich dus ook bij projecten die geacht worden «niet in betekenende mate» bij te dragen aan overschrijding van een grenswaarde, goed rekenschap moeten geven van de luchtkwaliteit bij de beoordeling of het bijvoorbeeld verantwoord is om pal naast een snelweg te bouwen.

15. Overige aspecten (§ 5.6 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe in het wetsvoorstel gewaarborgd wordt dat gebruik kan worden gemaakt van lokale gegevens. Naar aanleiding daarvan merk ik op dat op basis van het wetsvoorstel een Meet- en rekenvoorschrift wordt vastgesteld. Dit Meet- en rekenvoorschrift geeft de mogelijkheid om als verfijning van de gegevens van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) van het RIVM ook lokale gegevens te kunnen gebruiken. Er wordt hierbij wel in een kwaliteitstoets en aansluiting bij het LML voorzien. Dit is belangrijk om de kwaliteit van de lokale gegevens te waarborgen en om voor een consistent beeld van de luchtkwaliteit zorg te dragen. Op deze wijze kan er een meer gedetailleerd beeld van de luchtkwaliteit in Nederland worden verkregen en worden de inspanningen van de verschillende overheden maximaal benut. Afstemming tussen de verschillende meetnetten zal plaatsvinden in regulier overleg tussen deskundigen van de verschillende meetnetten die deze beheren.

16. Grenswaarden (§ 6.1 memorie van toelichting)

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat het wetsvoorstel een limitatief stelsel van bevoegdheden kent waarbij de grenswaarden een rol zullen spelen en hebben gevraagd of dit EG-rechtelijk wel opportuun is. Zij vragen of de uitsluiting van niet-vermelde bevoegdheden negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft. Voor de antwoorden op deze vragen verwijs ik kortheidshalve naar de hiervoor, onder 8, gegeven antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de LPF-fractie.

17. Grenswaarden en ruimtelijke besluiten (§ 6.2 van de memorie van toelichting)

Ondanks dat de leden van de CDA-fractie constateren dat partijen als Neprom, VNO/NCW en Bouwend Nederland – in afwijking van hun aanvankelijke stellingname – nu de inschatting van het kabinet delen dat volledige ontkoppeling juridisch te risicovol is, hadden de leden van de CDA-fractie graag een expliciet oordeel van de Raad van State over een al dan niet volledige ontkoppeling gezien. Zij vragen of hierover overleg is gevoerd met de Raad van State.

De Raad van State is niet expliciet gevraagd in het advies over het wetsvoorstel een oordeel te vellen over volledige of gedeeltelijke ontkoppeling. Het wetsvoorstel bevat echter wel de keuze om niet volledig te ontkoppelen, maar slechts gedeeltelijk – via de introductie van het begrip «in betekenende mate» – en voor het overige de koppeling flexibeler te maken dan voorheen – toetsing via de programma-aanpak in plaats van toetsing per individueel project – en de toelichting bevat de overwegingen die tot die keuze hebben geleid. Over dit geheel is het advies van de Raad van State gevraagd. Dit advies is op 11 november 2005 uitgebracht. De Raad heeft zich in zijn advies niet expliciet uitgesproken over ontkoppeling. Wel kan uit het advies worden afgeleid dat de Raad de inschatting

van het kabinet deelt, dat volledige ontkoppeling onder de huidige omstandigheden juridisch risicovoller is dan de wijze van koppeling waar in het wetsvoorstel voor gekozen is.

Ik hecht er aan om naast het vorenstaande nog op te merken dat de keuze om niet volledig maar slechts gedeeltelijk te ontkoppelen niet alleen is gebaseerd op juridische overwegingen. In dit verband verwijs ik kortheidshalve naar de notitie «Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit».

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom de gevraagde informatie over de mogelijkheden van volledige of gedeeltelijke ontkoppeling pas zo laat aan de Kamer is verstrekt.

Helaas heeft het toezenden van de gevraagde notitie over ontkoppeling alsmede de andere met dezelfde brief toegezonden stukken enige vertraging opgelopen, waarvoor ik mijn verontschuldigingen aanbied. Ik heb echter gemeend de voorkeur te moeten geven aan een zorgvuldige afronding van de desbetreffende stukken in overleg met de verschillende gesprekspartners in dit dossier.

18. Luchtkwaliteitseisen voor de verschillende stoffen (§ 8 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven nog niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid om de normen voor luchtkwaliteit vooruitlopend op een wettelijke regeling te kunnen wijzigen. Ik wil daarop als volgt antwoorden. Deze in het voorgestelde artikel 5.8 van de Wm opgenomen mogelijkheid dient tot snelle implementatie van een Europese norm of wijziging daarvan, dan wel van een wijziging van de systematiek van de richtlijnen die tot een wijziging van titel 5.1 van genoemde wet noodzaakt. In alle gevallen dient binnen 18 maanden een voorstel van wet van gelijke strekking aanhangig te worden gemaakt. Hierdoor is sprake van zowel voldoende flexibiliteit als van volledige parlementaire betrokkenheid. Ik heb er begrip voor dat de ervaringen uit het verleden een rol spelen en wil bepleiten dat deze mogelijkheid in het wetsvoorstel gehandhaafd wordt. Dit past ook binnen het kabinetsbeleid dat is gericht op tijdige implementatie, waar mogelijk bij lagere regeling. Om de leden van de CDA-fractie op dit punt tegemoet te komen wordt ingevolge bijgevoegde nota van wijziging aan het voorgestelde artikel 5.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer na «Onze Minister» ingevoegd: «, gehoord de Tweede Kamer der Staten-Generaal,» zodat adequate parlementaire betrokkenheid bij de regeling verzekerd is.

19. Financiële aspecten (§ 11 memorie van toelichting)

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd in hoeverre het wetsvoorstel niet alleen een lastenvermindering betekent ten opzichte van het Blk 2005 maar ook ten opzichte van het daarvoor geldende Besluit luchtkwaliteit, en in hoeverre de effecten van dit wetsvoorstel dan nog in lijn zijn met het beleid van de regering om de administratieve lasten en de regeldruk te verminderen.

Met name de introductie van een significantiedrempel in het wetsvoorstel zal leiden tot een vermindering van bestuurslasten ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Immers dit besluit vereist van alle projecten nog een rechtstreekse toets aan de grenswaarden, die alleen mogelijk is met een gedegen onderbouwing. Dit geldt in beginsel ook in vergelijking met het Besluit luchtkwaliteit 2001, zij het dat in de periode veel projecten op het punt van luchtkwaliteit onvoldoende onderbouwd werden. In beroepszaken heeft de Raad van State met name op dit manco de vinger gelegd.

Ook hebben deze leden gevraagd in welke mate het wetsvoorstel overeenkomt met de inzet van de regering voor decentralisatie.

In antwoord daarop verwijs ik kortheidshalve naar punt 5 van het nader rapport (naar aanleiding van de tendens tot centralisatie die de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel signaleert).

Een belangrijk element van het wetsvoorstel betreft de totstandkoming van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Dit is een samenwerkingsverband tussen rijk, provincies en gemeenten. Het voortouw ligt bij de provincies. De juridische vormgeving van de systematiek kan weliswaar de indruk wekken van een zekere centralisatie, de wijze waarop het programma bestuurlijk en beleidsmatig wordt opgebouwd bewijst het tegendeel.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts gevraagd waarom het wetsvoorstel niet leidt tot verhoging van de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven.

Het wetsvoorstel leidt naar mijn mening niet tot een dergelijke verhoging omdat ingevolge het wetsvoorstel projecten die niet meer in betekenende mate bijdragen aan de luchtkwaliteit niet meer individueel hoeven te worden getoetst op luchtkwaliteit. Dit geldt voor meer dan 95% van de projecten.

De leden van de VVD-fractie hebben verder gevraagd op welke wijze de voorgenomen wetswijziging zeker stelt, dat de meest effectieve maatregelen om de normen te halen, als eerste worden genomen.

Het antwoord daarop is dat de wetswijziging de overheden niet verplicht om de meest kosteneffectieve maatregelen te nemen omdat het niet nodig wordt geacht dit wettelijk te regelen (dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van overheden). Dit laat onverlet dat de overheden dit vanzelfsprekend wel zullen doen, mede omdat zij zelf belang hebben bij zo kosteneffectief mogelijke maatregelen.

De leden van de VVD-fractie hebben ook gevraagd of de voorgestelde wetswijziging de financiering van de maatregelen die worden opgenomen in het Nationaal Programma garandeert ook in het geval de nu beschikbare middelen ontoereikend zouden blijken.

Op deze vraag kan ik antwoorden dat de wetswijziging niet de financiering van de maatregelen die in het NSL worden opgenomen garandeert. Wel garandeert de wet dat alle maatregelen die in het NSL worden opgenomen of uitgevoerd worden of dat andere even effectieve maatregelen worden uitgevoerd. Gegeven deze uitvoeringsplicht, ligt het voor de hand dat de overheden met name maatregelen opnemen die voorzien zijn van financiële dekking.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven op welke wijze wordt voorkomen dat, in een situatie van onvoldoende financiële middelen voor maatregelen tot verbetering van de luchtkwaliteit, de investeerders hiervoor worden aangeslagen (bijvoorbeeld een projectontwikkelaar van een woningbouwproject), in plaats van de uiteindelijke vervuilers (in dit geval: de bewoners).

Naar aanleiding van deze vraag merk ik op dat het NSL niemand ontslaat van de maatschappelijke verantwoordelijkheid om projecten zo «schoon mogelijk» uit te voeren. Dit betekent dat ook projectontwikkelaars bij de uitvoering van projecten (grote en kleine projecten) maatregelen nemen om de negatieve effecten voor de luchtkwaliteit te beperken. Dat doen de ontwikkelaars nu overigens ook al. Projectontwikkelaars zullen de kosten hiervan doorrekenen. De uiteindelijke vervuilers betalen dan de kosten.

De leden van de VVD-fractie hebben naar aanleiding van de recente cijfers van het Milieu- en Natuur Planbureau gevraagd of de regering voornemens is om het beschikbare budget op basis van de oude gegevens te

verdelen, waardoor relatief kleine bedragen terecht komen in de echte probleemgebieden, of dat de regering bereid is een nieuwe verdeling te maken, waarmee meer geld beschikbaar komt voor de aanpak van de problematiek in de hardnekkigste gebieden.

Het antwoord daarop is dat de verdeling van de gelden voor lokale maatregelen (€ 90 mln) nog niet vaststond toen de nieuwe gegevens van het MNP beschikbaar kwamen. Het kabinet wil de gelden verdelen op basis van het aantal projecten en op basis van de problematiek fijn stof in het jaar 2005 op basis van de nieuwe berekeningen van het MNP. Deze inzet zorgt er voor dat gebieden met hoge concentraties meer geld krijgen en dat gebieden die meer projecten uitvoeren (en daarmee ook een grote opgave hebben aan de maatregelenszijde) ook meer geld krijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben gevraagd naar de verhouding tussen de inzet van middelen vanuit het Rijk en het realiseren van de doelen van de nota's Ruimte en Mobiliteit, en of het ter beschikking gestelde budget toereikend is om een effectieve en snelle aanpak van de luchtverontreiniging te bewerkstelligen.

In antwoord daarop, het volgende.

In de Nota Ruimte zijn geen middelen opgenomen voor luchtkwaliteit. De nota Mobiliteit heeft betrekking op de periode 2020. Voor de periode 2011–2014 is € 300 mln beschikbaar voor het oplossen van resterende luchtkwaliteitsknelpunten rond rijksinfrastructuur. Daarnaast is nog zo'n € 600 mln euro beschikbaar. Dit bestaat uit gelden uit het FES, de nota verkeersemisssies en het investeringsbudget stedelijke vernieuwing. Dit is als volgt opgebouwd:

A. Fonds Economische Structuurversterking (FES): € 400 mln.

Aanvullende maatregelen (het «juni-pakket») ad € 300 mln.: medio juni 2005 heeft de ministerraad besloten om in de periode tot 2010 € 300 mln. beschikbaar te stellen voor maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Deze maatregelen worden gefinancierd uit de meevaller in het Fonds Economische Structuurversterking. Het gaat om de volgende extra maatregelen:

- Uitbreiding van de subsidieregeling voor roetfilters met nieuwe bestelauto's en taxi's;
- Het stimuleren van schoner lokaal vervoer in gemeenten en provincies, zoals schone bussen en vuilniswagens;
- Structurele financiering van de stimuleringsregeling voor snellere instroom van schone Euro-4/5 vrachtauto's, via de Milieu investeringsaftrek (MIA);
- Een subsidieregeling voor achteraf inbouw (retrofit) van roetfilters voor bestaande vrachtauto's, bestelauto's, personenauto's, diesellocomotieven, binnenvaartschepen en mobiele machines.

Additionele maatregelen (septemberbrief) ad € 100 mln.: in augustus heeft het kabinet nog eens € 100 mln. additionele middelen toegevoegd uit de FES-meevaller, zodat de totale extra impuls voor verbetering van de luchtkwaliteit € 400 mln. bedraagt. De additionele € 100 mln. is voornamelijk bedoeld voor lokale maatregelen in de sfeer van woningbouw, wegen en industrieterreinen, gekoppeld aan het nationale samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL). Daarbinnen wordt € 10 mln. beschikbaar gesteld voor onderzoek hoe te komen tot snelle invoering van gecombineerde luchtwassers in de intensieve veeteelt en het wegnemen van knelpunten voor invoering.

B. Nota Verkeersemisssies: € 160 mln.

- een stimuleringsregeling voor de inbouw van roetfilters bij nieuwe dieselpersonenauto's vanaf 1 juni van dit jaar, via een korting van

- € 600 op de aankoopbelasting (BPM); een stimuleringsregeling voor versnelde instroom van schone Euro-4/5 vrachtauto's in 2005;
- fiscale stimulering van zwavelvrije diesel in de tweede helft van 2005, via accijnsdifferentiatie;
- een subsidieregeling voor binnenvaartschepen met een lage NO_x-uitstoot.

C. Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing: € 32 mln.
Betreft beleidsdoelen en budget zoals vastgelegd in de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's in het grote steden beleid 2005–2009. Dit zijn afspraken tussen de G31 gemeentes en het rijk.

Op dit moment onderzoekt het kabinet of deze middelen toereikend zijn om voldoende maatregelen te treffen zodat overal in Nederland de grenswaarden zo spoedig mogelijk kunnen worden gerealiseerd.

20. Artikelsgewijs (§ 13 memorie van toelichting)

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of op grond van het voorgestelde artikel 5.9, derde lid, van de Wet milieubeheer, ook andere departementen en waterschappen verplicht kunnen zijn een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en of ook de minister van VROM collega's daartoe een aanwijzing kan geven. De eerste vraag kan ik bevestigend beantwoorden: ook andere bestuursorganen kunnen op verzoek van burgemeester en wethouders een bijdrage leveren aan het opstellen en uitvoeren van het plandempplan. De tweede vraag beantwoord ik ontkennend. De minister kan alleen aan gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders een aanwijzing geven (zie het voorgestelde artikel 5.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer).

De leden van de fracties van PvdA, CDA, VVD, LPG en SGP hebben diverse vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het voorgestelde artikel 20.2a van de Wet milieubeheer. De leden van de PvdA-fractie hebben, onder verwijzing naar de kritische opmerkingen van prof. Backes over dit artikel en het ontbreken van dit artikel in het oorspronkelijke wetsvoorstel, waardoor de Raad van State niet heeft kunnen adviseren op dit punt, gevraagd of de regering bereid is dit artikel te herzien. De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven het artikel buitengewoon moeilijk leesbaar, laat staan te begrijpen te achten en eveneens gewezen op het oordeel van prof. Backes, die de juridische houdbaarheid van dit artikel (en de daarmee corresponderende bepaling in artikel 5.16) in twijfel trekt. Zij willen graag weten of dit artikel de toetsing aan het Europese recht kan doorstaan. De leden van de VVD-fractie hebben verzocht om een nadere toelichting op dit artikel, in het bijzonder over de wijze waarop dit artikel in overeenstemming is met de nationale eisen van rechtszekerheid en met Europese rechtszekerheidseisen. Ook hebben deze leden gevraagd waarom een vergelijking is gemaakt met de Tracéwet waarin volgens deze leden, in tegenstelling tot dit wetsvoorstel, de rechtsbescherming wél helder is omschreven. De leden van de LPF-fractie hebben gevraagd of deze bepaling deel uitmaakte van het voorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd en wat de Raad hierover heeft opgemerkt, mede in het licht van de ruime interpretatiemogelijkheden. Ook de leden van de SGP-fractie hebben gevraagd of deze bepalingen niet in potentie een veel te ruime en onvoldoende concrete strekking omvatten en of deze wel te verenigen zijn met de nationale eisen van rechtszekerheid en de Europese eisen van «effet utile» met betrekking tot rechten die zijn afgeleid uit EG-richtlijnen. Zij vragen of deze bepaling, zelfs indien deze juridisch door de beugel zou kunnen, bij de toepassing in de praktijk niet veel vragen en procedurele risico's gaat oproepen. Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op.

Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel (en van het regeringsbeleid in het algemeen) is dat een meervoudige rechtsgang ten aanzien van een bepaald ruimtelijk-economisch project, waardoor over dezelfde aspecten bij herhaling kan worden geprocedeerd, zo veel mogelijk wordt voorkomen. Dat is niet doelmatig, leidt tot vertragingen, betekent een onnodig zware last voor bestuur en rechter en is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming onnodig. Een ander hiermee samenhangend uitgangspunt is dat de luchtkwaliteitsaspecten van een project in beroep zo vroegtijdig mogelijk aan de orde dienen te komen. Het voorgestelde artikel 20.2a van de Wet milieubeheer beoogt ordening en kanalisatie van het beroep ten aanzien van luchtkwaliteitsaspecten volgens deze uitgangspunten, zonder de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en het «effet utile» met betrekking tot de rechten afgeleid uit de richtlijnen tekort te doen. De bepaling was niet opgenomen in het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd zodat de Raad zich hier niet over heeft kunnen uitspreken. Anderzijds past deze wél binnen de algemene uitgangspunten van het wetsvoorstel, zoals hiervoor aangegeven en vormt deze daarvan een uitwerking.

De bepaling strekt ertoe dat besluiten of handelingen *ter uitvoering* van een (primair) projectbesluit als bedoeld in artikel 5.16 niet meer door de rechter op luchtkwaliteitsaspecten worden getoetst *voor* deze aspecten bij een rechterlijke toetsing van het (primaire) projectbesluit of een ander voorgaand besluit aan de orde zijn of hadden kunnen komen. Met name het woord «voor» is bepalend. Indien bijvoorbeeld bij een uitvoeringsbesluit sprake is van wijzigingen ten opzichte van een voorgaand besluit, zoals een gewijzigde uitvoering van een project, dan kunnen de als gevolg daarvan gewijzigde luchtkwaliteitsaspecten volledig en hernieuwd aan de orde komen bij een eventueel beroep tegen het betreffende uitvoeringsbesluit. Dit is eveneens mogelijk in geval van bij het uitvoeringsbesluit blijvende nieuwe inzichten en gegevens in de gevolgen voor de luchtkwaliteit, zoals een nieuwe overschrijding, die niet in een eerder stadium aan de orde hadden kunnen komen. Ook deze kunnen volledig en hernieuwd aan de orde komen in een beroepsprocedure ten aanzien van het uitvoeringsbesluit. Aldus wordt de uitoefening van uit de richtlijnen voortvloeiende rechten die de nationale rechter heeft te handhaven geenszins onmogelijk gemaakt.

Zonder een bepaling van deze strekking zou het aan appellanten vrij staan om bij herhaling, in opeenvolgende procedures ten aanzien van op elkaar volgende besluiten, dezelfde gronden of grieven ten aanzien van een bepaald project te blijven aanvoeren, ook indien geen sprake zou zijn van nieuwe omstandigheden of inzichten. Juist om dit te voorkomen is door meerdere betrokken partijen zoals de VNG verzocht om **een** bepaling van deze strekking. De bepaling doet in mijn optiek geen afbreuk aan een toereikende rechtsbescherming en de rechtszekerheid van de burger (de mogelijkheid voor de burger om zich te beroepen op het beschermingsniveau dat de richtlijnen beogen). De bepaling leidt tot een zo efficiënt mogelijke ordening en kanalisatie van beroep ten aanzien van het aspect luchtkwaliteit. (denk bijvoorbeeld aan de keten planologische kernbeslissing – bestemmingsplan – uitwerkingsplan). Daardoor dienen luchtkwaliteitsaspecten van een project zo vroeg mogelijk en zo volledig mogelijk in beroepsprocedures aan de orde te komen. Door een zo vroegtijdig mogelijke duidelijkheid kunnen vertragingen en maatschappelijke en economische schade in een later stadium worden voorkomen. In geval van na het beroep tegen een primair besluit opkomende nieuwe, meer gedetailleerde of gewijzigde inzichten of ontwikkelingen kunnen deze bij het beroep tegen een vervolgbesluit dus aan de orde worden gesteld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn met een milieu-effectrapport ten aanzien van een vervolgbesluit, ook indien het primaire besluit eveneens m.e.r.-plichtig was. Ik ben het met de leden van de hiervoor genoemde fracties eens dat de bepaling zoals deze aanvankelijk luidde tamelijk moeilijk lees-

baar was en open geformuleerd. Met het oog daarop is door middel van de bijgaande nota van wijziging voorzien in een vereenvoudigde redactie. Ook het voorgestelde artikel 5.16, zevende lid, van de Wm, is in dit verband heroverwogen. Die bepaling betreft de fase van het voorbereiden en nemen van een besluit (dus voorafgaand aan hetgeen in artikel 20.2a is geregeld) en strekt ertoe te verduidelijken dat een vervolgbesluit niet opnieuw aan luchtkwaliteitsaspecten behoeft te worden getoetst voor zover dat reeds in het kader van het primaire besluit, op de in artikel 5.16, eerste lid, voorziene wijze, heeft plaatsgehad. Ingevolge bijgaande nota van wijziging vervalt artikel 5.16, zevende lid, omdat het bij nader inzien niet strikt noodzakelijk lijkt om een bepaling van deze strekking in het wetsvoorstel op te nemen. Immers van het voorgestelde artikel 20.2a zal reeds een zekere werking ten aanzien van voorgaande besluitvorming plaatsvinden, in die zin dat de luchtkwaliteitsaspecten in een proces van meerdere besluiten zo mogelijk vroegtijdig en volledig aan de orde dienen te komen. Het lijkt daarom strikt genomen niet nodig een bepaling als artikel 5.16, zevende lid, waarvan eenzelfde effect uitgaat, op te nemen in de Wet milieubeheer.

In verband met de wijziging van artikel 20.2a wordt ook de tweede volzin van artikel V van het wetsvoorstel gewijzigd, waarin naar dat artikel wordt verwezen.

Tenslotte hebben de leden van de VVD-fractie gevraagd wat de juridische consequenties zijn van het verwerpen van de wet door de Kamer. Het antwoord is dat als zodanig geen directe maar wel indirecte juridische consequenties zou hebben. Het vigerende Blk 2005 blijft in dat geval langer gelden, inclusief de in dat besluit opgenomen directe koppeling tussen de uitoefening van bevoegdheden en de grenswaarden. Deze directe koppeling blijft in dat geval onvermijdelijk vanwege de vooralsnog voortgaande overschrijdingen én het dan ontbreken van een samenhangende programma-aanpak van maatregelen en projecten, die die koppeling had kunnen vervangen (hetgeen wordt beoogd met het wetsvoorstel). Projecten die bijdragen aan bestaande overschrijdingen of dreigen te leiden tot nieuwe overschrijdingen kunnen dan alleen doorgang vinden volgens de regels voor een projectspecifieke saldering, dat wil zeggen indien de negatieve effecten van die projecten ten minste worden gecompenseerd door met die projecten samenhangende maatregelen. Het is immers lidstaten op grond van het Europees recht niet toegestaan om handelingen te verrichten die het voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen belemmeren.

Nu al staat reeds vast dat in dat geval, door het ontbreken van de gebundelde programma-aanpak, minder goed aan de luchtkwaliteitseisen zou worden voldaan en dat minder projecten doorgang kunnen vinden dan met die programma-aanpak het geval zou zijn.

Ik vertrouw de Kamer met de hier gegeven antwoorden en informatie voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd en zou er bij de Kamer op willen aandringen de behandeling zo mogelijk vóór het zomerreces te voltooien.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

Definitie

1. Het criterium of een project wel of niet in betekenende mate is, wordt vergelijkbaar met de benadering in Duitsland: maximale toename van de concentratie 3% van de norm voor de jaargemiddelde concentratie. Dit geldt in principe voor alle stoffen (dus zowel voor NO₂ als voor fijn stof)
2. Dit criterium is een «of-benadering». Indien een project voor één stof deze grens overschrijdt (NO₂ of fijn stof), dan is het project als geheel «in betekenende mate» en dienen effecten op zowel NO₂ als fijn stof in beeld te worden gebracht.
3. De 3% norm is omgezet in concrete aantallen. Dit betekent dat de navolgende projecten waarschijnlijk niet in betekenende mate zijn
 - woningbouw: minder dan 2 000 woningen netto
 - infrastructuur: minder dan 3% concentratiebijdrage (verkeerseffecten gecorrigeerd voor minder congestie)
 - bedrijventerreinen: netto oppervlak van minder dan 40 hectare. Daarnaast bij vergunningverlening per bedrijf beoordeling emissie op concentratietoename
 - kantoorlocaties: minder dan 40 000 m² brutovloeroppervlak
4. Als uit nadere analyse blijkt dat individuele projecten weliswaar groter zijn dan genoemde concrete aantallen, maar door de specifieke uitwerking of door projectspecifieke maatregelen toch tot minder dan 3% toename leiden van de norm voor de jaargemiddelde concentratie, dan is het project ook «niet in betekenende mate».

Nota bene:

Bijgaande lijst is een inschatting van de projecten die op dit moment als «in betekenende mate» worden gezien. Er kunnen verschillen zijn tussen bijgaande lijst en de overzichten zoals die in de provincies worden gehanteerd. Pas met vaststelling van het programma (1 september) wordt de lijst projecten definitief. In de komende periode wordt nagegaan of de projecten daadwerkelijk boven de 3% norm uitkomen en voor besluitvorming in de komende 5 jaar op de rol staan.

In het overzicht is Project Mainport Rotterdam (PMR) als PM post opgenomen. Mocht blijken dat saldering op projectniveau volgens het Besluit Luchtkwaliteit 2005 onvoldoende perspectief biedt, dan zal saldering van PMR plaatsvinden binnen de kaders van het wetsvoorstel.

Conclusies

Zuid Holland

Aantal projecten	68	(+2 +Maasvlakte II)
Aantal woningen	57 000–63 700	
Aantal ha bedrijventerrein	913–1 088	(+Maasvlakte II)
Aantal km rijstrook rijksinfra		
Aantal m ² kantoor	2 553 000	

Noord Vleugel	Noord-Holland	Utrecht	Flevoland	Totaal
Aantal projecten	79 (+16)	24	28	131 (+16)
Aantal woningen	55 280	29 100	51 000	135 380
Aantal ha bedrijventerrein	1 605	757 (max)	2 161	4 523
Aantal km rijstrook rijksinfra	323	270	?	593
Aantal m ² kantoor	3 173 600	1 345 000	728 388	5 246 988

Limburg

Aantal projecten	16 (+8)
Aantal woningen	> 5 500
Aantal ha bedrijventerrein	> 455
Aantal km rijstrook rijksinfra	112
Aantal m ² kantoor	40–50 000

Noord Brabant

Aantal projecten	63 (+ 15)
Aantal woningen	> 34 407
Aantal ha bedrijventerrein	1 792
Aantal km rijstrook rijksinfra	40
Aantal m ² kantoor	> 788 000

Gelderland

Aantal projecten	23
Aantal woningen	nog onbekend
Aantal ha bedrijventerrein	nog onbekend
Aantal km rijstrook rijksinfra	0
Aantal m ² kantoor	nog onbekend

Overijssel

Aantal projecten	4 (+2)
Aantal woningen	–
Aantal ha bedrijventerrein	50
Aantal km rijstrook rijksinfra	0
Aantal m ² kantoor	–

Zuid-Holland

Woningbouw	omvang
1. Rijnmond Boterdorpsepolder	2 100–3 000
2. Maassluis Rijnmond Dijkpolder	2 000
3. Den Haag Haaglanden Binckhorst	4 600
4. Pijnacker Nootdorp Haaglanden	2 300
5. Drechtsteden Volgerlanden	4 800
6. Valkenburg regio Holland Rijnland	10 000
7. Gouda Zuid Holland Oost: Westergouwe	3 200–4 000
8. Waddinxveen Zuid Holland Oost: Triangel	3 000
9. Stedenbaan Zuidvleugel	10 000
10. Zuidplaspolder	15 000–20 000
<i>Rijks- en regionale infrastructuur in km</i>	
11. A15 Papendrecht – Sliedrecht oost Gorichem	
12. Rijnmond A13/A16 verbinding	
13. A12/20 Knooppunt Gouwe	
14. A12 Gouda – Woerden	
15. Haaglanden A4 Delft Schiedam	
16. A4 Den Haag – Leiden	
17. N209 A13-Doenkade (nog onzeker)	
18. Rijnmond N470 2e fase (nog onzeker)	
19. Rijnmond Oostelijke ontsluiting Voorne Putten (=Verlengde N217, Hekelingseweg-Plank over Spui)	
20. Rijnmond Alexander Hoofdpleinweg (=kruispunt Hoofdweg Nesselande?)	
21. Haaglanden Trekvljettracé	
22. Haaglanden Westland 3in1 (verlengde Veilingroute 2e wegverbinding HvH en kp Westerlee)	
23. Zoetermeer/Zoetermeer Centrum	
24. Leidse regio Rijnlandroute	
25. Holland Rijnland verbinding N205-N206	
26. Zuidwestelijke randweg Gouda	
27. Rijnmond Kralingse Knoop fase 1 (nog onzeker)	
28. Rijnmond Kralingse Knoop fase 2	
29. Hartelcorridor, combinatie met A15	
30. Verdubbeling Boterdorpseweg (nog onzeker)	
31. Ontsluitingsweg Kickersbloem Hellevoetsluis	
32. Nieuwe verbindingsweg Hellevoetsluis	
33. Ontsluiting centrum Ridderkerk	
<i>Bedrijventerrein in ha</i>	
Rijnmond Project Mainport Rotterdam	1 000 ha ¹
34. Rijnmond Binnestedelijk	100 twijfel
35. Rijnmond Ridderster Reijerwaard	50
36. Rijnmond Schieveen	70
37. Rijnmond Kickersbloem 3	60
38. Rijnmond Hoeksche Waard	120
39. Rijnmond Stadshavens Waalhaven Zuid	50
40. Rijnmond Voorne Putten Opties	70
41. Rijnmond Berkel Roderijs Oudeland	70
42. Rijnmond Rotterdam Botlek Vondelingenplaat	100
43. Haaglanden Westland Westerlee	40
44. Drechtsteden Dordrecht Zeehavens	58
45. Zuidplaspolder	125 – 300
<i>Kantoorlocaties in m²</i>	
46. Rijnmond Rotterdam Centrum	500 000
47. Rijnmond Rotterdam Kralingsezoo brainpark	150 000
48. Rijnmond Rotterdam Airport	75 000
49. Rijnmond Schiedam Schieveste	125 000
50. Rijnmond Alexander	75 000
51. Rijnmond Vlaardingen Vijfsluizen	50 000
52. Rijnmond IJsselmonde Noorderhelling	64 000
53. Rijnmond MCRZ	120 000
54. Rijnmond Vierhavenstraat	55 000
55. Rijnmond Overschiepark zestienhoven	183 000
56. Haaglanden LeidschendamVoorb Overgoo	40 000
57. Haaglanden Zoetermeer Parkeerlus A12	75 000

58.	Haaglanden Zoetermeer Boerhavelaan	95 000
59.	Haaglanden Den Haag Wijnhavenkwartier	190 000
60.	Leidsche regio Leiden Stationsgeb deel II	51 000
61.	Leidsche regio Leiden Haagse Schouwweg	60 000
62.	Leidsche regio Lammerschans	60 000
63.	Leidsche regio Zoeterwoude Meerbrug	73 000
64.	Drechtsteden Dordrecht spoorzone	90 000
65.	Drechtsteden Zwijndrecht spoorzone	140 000
66.	Drechtsteden Dordrecht gezondheidspark	100 000
67.	Leidsche regio Leeuwenhoek	62 400
68.	Gouda Goudse poort	120 000

Overige projecten, nog te onderzoeken

- Haaglanden Den Haag Laakhaven 30 000 m² kant. + 1350 woningen
- Gouda Spoorzone 10 000 m² kant. + 30 000 m² scholen + 600–1800 woningen
- nevenbestemmingen van de projecten 62, 63, 67, 68 en 69

Noordvleugel – Noord-Holland

<i>Woningbouw</i>	<i>omvang</i>	
69.	Bloemendalerpolder/KNSF	4 500
70.	Inverdun Zaanstad	2 000
71.	Bollenstreek/H' meer-west Haarlemmermeer	5 000
72.	De Draai, Heerhugowaard	3 000
73.	Bangert en Oosterpolder, Hoorn	2 420
74.	Zuid-As	3 362
75.	IJburg 1	3 273
76.	IJburg 2	2 625
77.	IJburg 3	2 200
78.	IJburg 4	2 000
79.	Zeeburgereiland	5 000
80.	Overamstel (werkgebied)	4 000
81.	De Hallen (Oud-West)	pm
82.	Overhoeks (vroeger Buiksloterham)	2 200
83.	Buiksloterham	4 000
84.	Parkstad Delflandpleinbuurt	2 200
85.	Shell terrein	2 200
86.	NDSM terrein	2 000
87.	CAN gebied stedelijk wonen Noord	3 300

Rijks- en regionale infrastructuur in km

88.	Schoterbrug/Oostwegverbinding te Haarlem
89.	N197 westelijke Randweg Beverwijk
90.	Oostelijke randweg, Beverwijk
91.	A 10, Zuidas (Hoofdweggedeelte)
92.	Verbreiding/verlegging N244
93.	Tweede Coentunnel/Westrandweg/Halfweg
94.	N201 plus gebiedsontwikkeling
95.	Verbinding A6-A9 (Schiphol – Amsterdam – Almere)
96.	Spitsstrook A 4/A10 Badhoevedorp – knpt Nieuwe meer – knpt Amstel
97.	N525 mediapark
98.	N023 Westfrisiaweg
99.	Verbreiding A1 't Gooi
100.	Omlegging A9 Badhoevedorp
101.	Spitstrook A9 Velsen – knpt. Raasdorp – knpt. Badhoevedorp
102.	Buffer Watergraafsmeer (knooppunt Diemen)
103.	Zuidtangent Oosttak
104.	Schiphol (PM)

Bedrijventerrein in ha

	<i>omvang</i>	
105.	Tweede Terminal Schiphol	75 ha
106.	Badhoevedorp-zuid/A9-omlegging	75 ha
107.	Afrikahaven	172 ha
108.	Amerikahaven Noord Oost	90 ha
109.	Atlas Park West	63 ha
110.	Westhaven West	59 ha
111.	Sloterdijk III Noord	45 ha
112.	Airport Businesspark A'dam Osdorp	45 ha
113.	Werkstad A4	235 ha
114.	Zwanenburg Zuid	300 ha
115.	Lijnden West	68 ha

116.	Schiphol logistics park	63 ha
117.	De Groene Hoek	40 ha
118.	Kanaalzone Zuid Achtersluispolder	200 ha
119.	Greenpark Aalsmeer	75 ha

Kantoorlocaties in m² *omvang*

120.	A'dam teleport	337 500 m ²
121.	A'dam Zuidas Dok	288 800 m ²
122.	Sciense park A'dam	219 500 m ²
123.	A'dam Zuid As Vivaldi	203 000 m ²
124.	Centrum A'damNoord	183 900 m ²
125.	A'dam Zuid As overig zuidkant	167 000 m ²
126.	A'dam Zuid As Gustav Mahlerlaan	161 000 m ²
127.	A'dam Overamstel	152 000 m ²
128.	A'dam Amstel III A-strook Noord	138 300 m ²
129.	A'dam Riekerpolder	111 100 m ²
130.	A'dam Amstel III A-strook zuid	111 000 m ²
131.	A'dam Alfadrioeek	92 600 m ²
132.	A'dam Oude Haagseweg West	73 600 m ²
133.	A'dam Riekerhaven	70 000 m ²
134.	A'dam Centrumgebied A'dam Zuid Oost	64 300 m ²
135.	A'dam Zuid As overig noordkant	57 000 m ²
136.	A'dam Cornelis Lelylaan A10	55 500 m ²
137.	A'dam Shell terrein	55 000 m ²
138.	A'dam oostelijke Handelskade	54 900 m ²
139.	A'dam Wibautstraat	53 600 m ²
140.	A'dam Zuid As VU/ VU MC	50 000 m ²
141.	A'dam Zuid As Kop rivierenbuur	50 000 m ²
142.	A'dam Zuidelijke IJ-oever Oosterdokseiland zuid	48 900 m ²
143.	A'dam Zuid As Gershwin	45 000 m ²
144.	A'dam Radarweg/ Donauweg	43 100 m ²
145.	A'dam Delflandpleinbuurt	40 000 m ²
146.	A'dam IJ-burg Centrumeiland Pampuslaan	100 000 m ²
147.	A'dam Shellterrein (bedrijfsruimte?)	82 000 m ²
148.	A'dam Overamstel Amstel I (bedrijfsruimte?)	65 000 m ²

Noordvleugel – Utrecht

Woningbouw *omvang*

149.	Leidsche Rijn (totaal meerdere deelplannen)	20 000
150.	Rijnenburg (minimale omvang)	5 000
151.	Stationsgebied Utrecht	2 100
152.	Merwedekanaalzone	2 000

Rijks- en regionale infrastructuur in km

153.	Ontsluiting Utrecht West
154.	Nieuwe ontsluiting Utrecht west Rondweg 1 en 2 Noordelijke Ring Utrecht
155.	Bereikbaarheid stationsgebied Weg Verenigde Naties etc
156.	A28 Leusden-Zuid knooppunt Hoevelaken
157.	A12 Woerden – knpt. Oudenrijn (Utrecht West benutting)
158.	A27 Lunetten Rijnsweerd SWVV
159.	A27 Lunetten Hooipolder (project ligt ook in Zuid-Holland en Noord-Brabant)
160.	OV-terminal stationsgebied Utrecht (onderdeel van herontwikkeling stationsgebied)

Bedrijventerrein in ha *omvang*

161.	Kop van Isselt Amersfoort (bruto hectare)	200 ha
162.	Nieuwegein Het Klooster (bruto hectare, deels goedgekeurd)	73–105 ha
163.	Strijkviertel	52 ha
164.	Rijnenburg	100 ha
165.	Woerden	30 ha
166.	Leidsche Rijn bedrijventerrein	170 ha
167.	Rijnenburg bedrijven en kantoren	100 ha

<i>Kantoorlocaties in m²</i>	<i>omvang</i>
168. Stationsgebied Utrecht	240 000 m ²
169. Leidsche Rijn (kantorenpark)	700 000 m ²
170. Leidsche Rijn Centrum	130 000 m ²
171. Doorontwikkeling Uithof Utrecht	125 000 m ²
172. Woerden Snellerspoor	70 000 m ²
173. Nieuwegein binnenstad	80 000 m ²
Noordvleugel – Flevoland	
<i>Woningbouw</i>	<i>omvang</i>
174. Almere Poort realisatie 2007–2012:	6 500
175. Almere Poort realisatie 2012–2020	5 500
176. Almere Hout realisatie 2007–2012	2 200
177. Almere Hout realisatie 2012–2020	7 800
178. Almere overig (inbreiding) realisatie 2007–2012	5 450
179. Almere overig (inbreiding) realisatie 2012–2020	3 550
180. Lelystad – Warande realisatie 2007–2020	10 000
181. Lelystad – Buitendijks realisatie 2012–2020	5 000
182. Lelystad – Masterplan realisatie 2007–2020	5 000
Rijks- en regionale infrastructuur	
183. Ontwikkeling van A6	
184. Aansluiting Almere-Poort op Hoge ring	
185. Nieuwe infrastructuur ter ontsluiting van Almere-Poort, -Haven, -Hout en -Buiten/Oostvaarders	
186. Extra rijstrook op de Larserweg	
187. Aanleg N23 (Alkmaar – Zwolle. Waaronder aanleg van nieuw tracé tussen Houtribdijk en A6-Lelystad-Noord)	
<i>Bedrijventerrein²</i>	<i>omvang</i>
188. A6/A27 (beoogd startjaar 2008, in fasen)	400 ha
189. A27/Vogelweg (beoogd startjaar 2008 e.v.)	40 ha
190. Verschillende kleinere bedrijventerreinen in Almere Poort (beoogd startjaar 2007)	55,8 ha
191. Megapark Larserpoort ³ (beoogd startjaar na 2012)	400 ha
192. Flevopoort (beoogd startjaar 2008 e.v.)	80 ha
193. Flevokust (beoogd startjaar 2008 e.v.)	150 ha
<i>Kantoorlocaties</i>	<i>omvang (m² bvo)</i>
194. Almere Poort (beoogde realisatie 2007 – 2012)	200 000 m ²
195. Almere Poort (beoogde realisatie 2012 – 2020)	300 000 m ²
196. Almere Stad Centrum (beoogde realisatie 2007 – 2012)	157 388 m ²
197. Lelystad Stadscentrum/Schouw-Oost (beoogde realisatie 2007 – 2012)	21 000 m ²
198. Lelystad Stadscentrum/Schouw-Oost (beoogde realisatie 2012 – 2020)	50 000 m ²
Overige projecten, nog te onderzoeken	
Noord-Holland	
Overige	
• Chocoladefabriek	
• A'dam Stedelijk museum	
• A'dam Rijksmuseum	
• Project Stadsdeelhart Schalkwijk te Haarlem (won,bios,sport,horeca)	
• A'dam stadsschouwburg	
• A'dam rioolwaterzuiveringsinstallatie	
• Parkeergarage Haarlem	800 plaatsen
• Blaricummeent	129 500 m ²
• A'dam ZuidAs Composer	115 000 m ²
• A'dam AMC medisch	100 000 m ²
• A'dam VU	92 500 m ²
• A'dam WTCW	77 700 m ²
• A'dam hotel teleport	70 000 m ²
• A'dam Centrumgebied zuid oost GETZ	60 000 m ²
• A'dam Centrum A'dam noord indoor topsportcentrum	50 000 m ²
• A'dam Zuid As Noordzone	42 000 m ²

Flevoland

- Ontwikkeling van luchthaven Lelystad
- Ontwikkeling Stadshart Lelystad (combinatie van kantoren, winkels, woningen)
- Bedrijventerrein Stichtse Kant (135 ha)

Limburg

Woningbouw *omvang*

199.	Maastricht Belvedere	3 500–4 000
200.	Maastricht Zinkwit Tegra	>2 000

Rijks- en regionale infrastructuur in km *omvang*

201.	IJzeren Rijn
202.	A2 Maastricht
203.	A2 Maasbracht – Geleen
204.	A74 Venlo
205.	N280-Oost Roermond
206.	Buitenring Parkstad
207.	Project Maaskruisend verkeer Maastricht

Bedrijventerreinen in ha *omvang*

208.	Echt Susteren St Joost	90 ha
209.	MAA	>100 ha
210.	Weert Kempershoek	40 ha
211.	Maastricht Lanakerveld	40 ha (+400 wo)
212.	Venlo Businesspark/Floriade	45 ha
213.	Venlo Trade Port Noord	140 ha

Kantoorlocaties in m²

214.	Sittard-Geleen Zitterd Revisited	40–50 000 ha
------	----------------------------------	--------------

Overige projecten, nog te onderzoeken

-
- | | |
|--|--|
| • Venlo Maasboulevard + Q4 | 155 woningen, 21 500 m ² winkels, parkeren en theater |
| • Venlo e.o. Glastuinbouw: | Siberië (200 ha) en Californië (250 ha) |
| • Grubbenvorst: | A73 afslag |
| • Roermond stadsrandzone | detailhandel, retail, kantoren |
| • Maastricht Tapijnkazerne | 35 000 m ² + 300 woningen |
| • Wm-vergunning Centrale zand-verwerkingsinstallatie | |
| • Barge terminal Venlo/Blerick | |
| • Landbouwontwikkelingsgebieden Noord en Midden Limburg (onderdeel van Reconstructiegebied) en Heerlen (intensieve veehouderijbedrijven) | |
-

Noord Brabant**Woningbouw** *omvang*

215.	Bergen op Zoom, Bergse haven	2 600
216.	Breda, Teteringen	2 700
217.	Berkel Enschoot Overhoeken	2 000
218.	Helmond, Brandevoort II	2 500
219.	Eindhoven, Meerhoven	2 800
220.	Regio Helmond, Lungendonk	2 500
221.	Veldhoven, West	2 710
222.	's-Hertogenbosch Groote Wielen.	2 000
223.	Son en Breugel Soniuswijk	3 000
224.	's Hertogenbosch Boschveld	3 000
225.	's Hertogenbosch Avenue 2	2 000
226.	Tilburg Koolhoven (deels al gebouwd)	2 000
227.	Tilburg Piushaven	2 597
228.	Uden Uden centrum	?

229. Uden Oost	?
230. Veghel Zuid Oost	2 000

Rijks- en regionale infrastructuur in km

231. A4 Dinteloord – Bergen op Zoom
232. Zevenbergen, Randweg langs kern Oostrand Zevenbergen
233. Rucphen-Zundert, Omlegging
234. Schijndel, omlegging randweg Wijbosch
235. N279 Veghel Den Bosch
236. N279 Veghel Helmond
237. NW tangent Tilburg
238. Dongen-Oosterhout
239. Baarle, Omlegging
240. N284, Reusel – Eindhoven
241. N329 Oss
242. N603, Heesch – Oss
243. Bose, Randweg Eindhoven NO
244. Halderberge omlegging Oudenbosch
245. Roosendaal omlegging Noordoost
246. 's Hertogenbosch omlegging Zuid West
247. Schijndel omlegging Zuid
248. Valkenswaard omlegging Zuid
249. Deurne Zuidelijke omleiding
250. Deurne Zuidoostelijke rondweg
251. Helmond Cartenbachtracé
252. Uden oostelijke rondweg
253. Veghel Nieuwe rondweg de Stad

Bedrijventerreinen in ha *omvang*

254. Heesch, heesch-west	125 ha
255. Moerdijk	450 ha
256. Roosendaal, Borghwerf II	190 ha
257. Cranendonck	90 ha
258. Bladel, Kempisch bedrijvenpark	75 ha
259. Helmond / Someren / Asten Diesdonk	200 ha
260. Helmond/Someren/Asten Brandevoort	40 ha
261. Helmond/Someren/Asten Scheepstal	50 ha
262. Tilburg, bedrijventerrein Vossenbergh West II	100 ha
263. Roosendaal, factory outlet center	100 ha
264. Deurne Centrum Groene Peelvallei	120 ha
265. Mill Revitalisering 't spoor	45 ha
266. Boxmeer Sterckwijk	57 ha
267. Veghel Doornhoek uitbreiding	40 ha
268. Veghel Amer/Dorshout, actualiseren	70 ha
269. Haps Regionaal bedrijventerrein	> 40 ha

Kantoorlocaties in m² *omvang*

270. 's-Hertogenbosch Spoorzone	124 000 m ²
271. 's-Hertogenbosch Boschveld	???
272. 's-Hertogenbosch Avenue2	300 000 m ²
273. 's Hertogenbosch Station Oost	52 000 m ²
274. Tilburg	pm
275. Breda	pm
276. Eindhoven	pm
277. Helmond Spoorzone	82 000 m ²

Overige projecten, nog te onderzoeken

Landbouw (intensieve veeteelt) *omvang*

- Reconstructieplan Peel en Maas
- Reconstructieplan De Peel
- Reconstructieplan Boven Dommel
- Reconstructieplan Maas en de Meijerij
- Reconstructieplan De meijerij
- Reconstructieplan Beerze Reusel
- Reconstructieplan De Baronie

Glastuinbouw		
•	Deurne	75 ha
•	Someren	70 ha
•	DAS gemeenten	50 ha
•	West Brabant	250 – 300 ha
•	Steenbergen	60 ha
•	Etten Leur	50 ha
•	Dongen Loon op Zand	60 ha
•	2 à 3 nieuwe lokaties	150 ha
•	NB IJzeren Rijn is toebedeeld aan Limburg	
•	nevenfuncties (= publiekfuncties) project 59	

Gelderland
Woningbouw

omvang
> 2000
woningen

-
- 278. Bloemendalerpolder/KNSF – Schuytgraaf (Arnhem)
 - 279. Uitbreiding Ewijk
 - 280. Dorpensingel-Oost Bommel (Lingewaard)
 - 281. Aansluiting Kattenlegger, A325 Elst (Overbetuwe)
 - 282. Waalsprong (Nijmegen)
 - 283. Waalfront (Nijmegen)
 - 284. De Pas in Elst (Overbetuwe)
 - 285. Groot Holthuizen
 - 286. woonwijk de Passewaaij (Tiel)
 - 287. woonwijk Ede Oost (Ede)
 - 288. woonwijk Kernhem (Ede)
 - 289. woningbouw Barneveld (Barneveld)

Rijks- en regionale infrastructuur

Geen rijksinfrastructuur «in betekenende mate»
Bedrijventerreinen

omvang
> 40 ha

-
- 290. Kleefsewaard-Koningspley (Arnhem)
 - 291. IJsseloord (Arnhem)
 - 292. Het Broek (Arnhem)
 - 293. A-12 zone Duiven (Duiven)
 - 294. De Grift (Nijmegen)
 - 295. De Merm (Elst/Overbetuwe)
 - 296. A15 zone (Overbetuwe/Nijmegen)
 - 297. Zevenaer Oost/Hengelder2 (Zevenaar)
 - 298. bedrijfsterrein de Wildeman (Zaltbommel)
 - 299. bedrijfsterein A15 (Tiel)
 - 300. bedrijfsterrein de Hasselaar (Barneveld)

Kantoorlocaties

omvang
> 2000 m²

Nog geen opgave

Overijssel

Woningbouw

–

Rijks- en regionale infrastructuur

verbreding Siemelinksweg/routing gevaarlijke stoffen over N348,

- 301. Deventer
- 302. reconstructie Amstellaan, Deventer
- 303. doorstart Vliegveld Twente

Bedrijventerreinen

- 304. Bedrijvenpark A1, Deventer

50 ha

Kantoorlocaties

–

Overige projecten, nog te onderzoeken

	4 000
• Waterrijk, Almelo	woningen
• Usseleres, Enschede	60 ha

¹ Mocht blijken dat saldering op projectniveau volgens het Besluit Luchtkwaliteit 2005 onvoldoende perspectief biedt, dan zal saldering van PMR plaatsvinden binnen de kaders van het wetsvoorstel.

² Ingebruikname: fase 1, 2003 – 2010;
fase 2, 2010 – 2020;

fase 3, 2020 – 2030.

³ Realisatie is mede afhankelijk van ontwikkeling rond Zuiderzeelijn.