

Vergaderjaar 2008–2009

31 589

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 december 2008

Inhoudsopgave:

1. Algemeen
2. Totstandkoming richtlijn en inzet Nederland daarbij
3. Normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5})
4. Implementatie van de derogatie
5. NSL en derogatie
6. Niet in betekenende mate
7. Overig

1. Algemeen

Ik ben ingenomen met de belangstellende en positieve reacties op het wetsvoorstel en de voortvarende indiening daarvan. Hierna wordt ingegaan op de vragen en opmerkingen.

2. Totstandkoming richtlijn en inzet Nederland daarbij

Vraag:

De leden van de CDA-fractie hebben enkele meer algemene vragen over het advies dat de Raad van State over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. De Raad van State maakt op de onderdelen uitstel en aftrek van natuurlijke bronnen enkele vergaande opmerkingen die naar het oordeel van de Raad van State zouden moeten leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel. De regering geeft hieraan geen gehoor en gebruikt daarvoor naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie overtuigende argumenten. Tegelijkertijd maakt dat het advies van de Raad van State moeilijk te begrijpen. Kan de regering aangeven op welke punten de Raad van State de richtlijn kennelijk anders interpreteert en waarop deze argumenten berusten?

Het advies van de Raad van State maakt deze leden ook enigszins beducht voor jurisprudentie die mogelijk in een later stadium ontstaat. Het is toch zo dat op het moment dat deze wet is aanvaard en in werking is getreden, toetsing aan de richtlijn niet meer tot de mogelijkheden behoort? Is het moment waarop derogatie wordt verkregen daarop ook nog van invloed?

Antwoord:

De Raad heeft opgemerkt dat artikel 20, eerste en tweede lid, van de richtlijn enige spanning vertoont met overweging 15 van de considerans van de richtlijn. Artikel 20, tweede lid, bepaalt: «wanneer de Commissie overeenkomstig lid 1 in kennis is gesteld van een aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijding, wordt die overschrijding niet als een overschrijding in de zin van deze richtlijn aangemerkt». Het niet aanmerken van de overschrijding van de grenswaarde als een overschrijding in de zin van deze richtlijn, kan volgens de Raad «enkel van toepassing zijn indien na aftrek van de bijdragen van natuurlijke bronnen geen overschrijding van de grenswaarde resteert». De Raad adviseert deze uitleg in de toelichting op te nemen.

De Raad interpreteert artikel 20 kennelijk streng en restrictief, in die zin dat de zinsnede «aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijding» door de Raad wordt gelezen als: een *geheel* aan natuurlijke bronnen toe te schrijven overschrijding.

Zoals toegelicht in het nader rapport (onder 2a) en in de memorie van toelichting (pag. 34) is een uitleg van artikel 20, waarbij alleen bijdragen van natuurlijke bronnen worden afgetrokken indien een overschrijding daar *geheel* aan te wijten zou zijn, te restrictief en gaat deze voorbij aan de tekst van overweging 15 en daarmee aan de bedoelingen van de richtlijngever. De woorden «geheel of gedeeltelijk» in overweging 15 zijn gedurende de totstandkoming van de richtlijn ter verduidelijking aan de tekst toegevoegd nadat dit punt uitdrukkelijk aan de orde is gekomen bij de desbetreffende raads werkgroepen. Hoewel deze toevoeging niet met zoveel woorden is herhaald in artikel 20, eerste en tweede lid, van de richtlijn, mag hieraan zeker niet de gevolgtrekking worden verbonden dat de richtlijngever in dit artikel een van overweging 15 afwijkende regel heeft willen invoeren. Overweging 15 maakt voldoende duidelijk dat het de bedoeling is om bij het beoordelen of de grenswaarden worden nageleefd, de bijdragen van natuurlijke bronnen en bijdragen afkomstig van opwervelingen door het strooien van zand of zout op de wegen in de winter steeds in aftrek te brengen.

Een restrictieve uitleg zoals gevolgd in het advies van de Raad van State zou kunnen leiden tot ongerijmde verschillen in saneringsopgaven in vergelijkbare gevallen, en ook tot een internationaal afwijkende (zwaardere) saneringsopgave voor Nederland ten opzichte van andere lidstaten. Daarnaast zou deze uitleg leiden tot onnodige juridische belemmeringen voor projecten door een onevenredig hoge saneringslast in gevallen waarin een overschrijding bij een project niet geheel kan worden toegerekend aan bijdragen van natuurlijke bronnen. Het is zeker niet beoogd te komen met een strengere regeling dan onder de voorheen geldende richtlijnen. De uitleg door de Raad van State zou daar wél toe leiden.

Opgemerkt dient te worden dat de Raad adviseert de door de Raad geadviseerde clausulering enkel in de toelichting (en niet in artikel 5.19 zelf) te verduidelijken. De Raad is dus niet zo stellig op dit punt dat aangedrongen wordt op een expliciete regeling in de voorgestane zin.

Ik zie vooralsnog geen aanleiding om te vrezen dat de jurisprudentie tot een andere uitleg zal leiden.

Wat het antwoord op de tweede vraag betreft, het is juist dat op het moment dat de wet in werking is getreden de wet het toetsingskader vormt voor de rechter. De wet wordt geacht een volledige en correcte implementatie te zijn van de richtlijn. Dat neemt echter niet weg dat toetsing aan de richtlijn mogelijk blijft. Bij twijfel of deze omzetting volledig en correct is kan de rechter de nationale wet toetsen aan de richtlijn. Dit kan hij ambtshalve doen dan wel op verzoek van een van de betrokken partijen. Indien nodig kan hij – en indien het de rechter betreft die in laatste instantie rechtsprekt, moet hij – het Europese Hof van Justitie

door middel van het stellen van prejudiciële vragen om uitleg van de richtlijn vragen.

Het moment dat derogatie wordt verkregen staat hier los van. De derogatie heeft betrekking op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en niet op de wetgeving.

3. Normstelling voor zwevende deeltjes (PM_{2,5})

Vraag:

De leden van de CDA-fractie zijn minder gelukkig met de normstelling voor de fijne zwevende deeltjes PM_{2,5} (hierna PM_{2,5}). Vanzelfsprekend onderschrijven de leden van de CDA-fractie de noodzaak om ook voor deze deeltjes met normstelling te komen vanwege de gezondheidsschade die juist deze deeltjes kunnen veroorzaken. Deze leden stellen zich echter principieel op het standpunt dat normstelling alleen een wettelijke verankering hoort te krijgen als deze ook uitvoerbaar en handhaafbaar is. Dat is voor PM_{2,5} nog niet het geval. Dat betekent dat deze leden ongelukkig zijn met de introductie van deze norm in de richtlijn. Zij erkennen echter dat implementatie van de richtlijn ook betekent dat deze norm een plaats heeft in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie constateren dat ten aanzien van de normstelling voor PM_{2,5} de regering kiest voor tijdige implementatie, maar dat de bepalingen pas van toepassing worden op 1 januari 2015. Kan de regering expliciet aangeven hoe wordt voorkomen dat impliciet of expliciet toch niet eerder wordt getoetst aan de grenswaarde?

Antwoord:

Zoals de leden van de CDA-fractie zelf ook aangeven dient ter implementatie van de richtlijn de norm wel tijdig, binnen de implementatietermijn, opgenomen te worden in het wetsvoorstel ook al is die norm op dat moment nog niet van toepassing. Er hoeft niet te worden gevreesd voor een eerdere toetsing aan de grenswaarde. Hier wordt in het wetsvoorstel op verschillende wijzen in voorzien. Om te beginnen is in het voorgestelde voorschrift 4.4 van bijlage 2 van de Wm (artikel III, onder F, van het wetsvoorstel), dat de nieuwe grenswaarde bevat, bepaald dat «tot 1 januari 2015 het eerste lid buiten toepassing blijft bij de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, ongeacht of de desbetreffende uitoefening of toepassing ook na genoemde datum gevolgen voor de luchtkwaliteit heeft of kan hebben». Hiermee wordt zeker gesteld dat bij het nemen van besluiten voor 1 januari 2015 niet aan de nieuwe grenswaarden mag worden getoetst.

Voor richtwaarden volgt voorts uit het voorgestelde gewijzigde artikel 5.17 van de Wm (artikel II, onder I) dat daar niet aan wordt getoetst bij het nemen van besluiten. Met betrekking tot de grenswaarde en overige normen voor PM_{2,5} is op diverse plaatsen in de memorie van toelichting verduidelijkt dat hieraan niet wordt getoetst voor de ingangsdatum, dan wel dat daar bij individuele besluiten in het geheel niet aan wordt getoetst (zie pag. 6, onder 1, 2, 3 en 4; pag. 8 (bij: «Resumerend:»); pag. 9, laatste alinea; zie voorts de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onder G (pag. 24), artikel II, onder I (pag. 30 t/m 32); artikel III, onder F, sub 2 (pag. 41 t/m 43)).

Vraag:

Gesteld wordt dat nog veel onzekerheid bestaat rond het meten en berekenen van zwevende deeltjes. Verwacht wordt dat in 2010 de eerste kaarten met achtergrondconcentraties voor PM_{2,5} kunnen worden vastgesteld. Is de veronderstelling terecht dat over de wijze van meten en berekenen in Europees verband afspraken worden gemaakt en dat niet elke lidstaat het wiel uitvindt? Heeft de regering overwogen om de bepalingen ten aanzien van PM_{2,5} bij Koninklijk Besluit in werking te laten treden?

Geeft dit een extra mogelijkheid om eerst te werken aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze norm? Kan de regering gemotiveerd uiteenzetten waarom hiervoor niet is gekozen?

Antwoord:

De wijze van meten en berekenen voor $PM_{2,5}$ komt nagenoeg overeen met de manier waarop dat gebeurt voor PM_{10} . Er hoeft dus niet opnieuw een wiel te worden uitgevonden. Wel wordt er momenteel nog onderzoek gedaan naar de emissiefactoren van verkeer in de stedelijke omgeving in relatie tot de uitstoot van $PM_{2,5}$. Dit gebeurt in Europees verband. In de loop van 2009 zal naar verwachting alle informatie beschikbaar komen waarmee het mogelijk is vanaf 2010 de eerste GCN-kaarten met de achtergrondconcentraties voor $PM_{2,5}$ vast te stellen. Omdat de maatregelen die voor PM_{10} worden genomen waar het de uitstoot van verkeer betreft ook effectief zijn voor $PM_{2,5}$ zijn geen problemen te verwachten ten aanzien van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze norm. De maatregelen voor PM_{10} zijn opgenomen in het NSL.

Inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit (KB) per 1 januari 2015 is wel overwogen maar vanwege opmerkingen van de Raad van State omtrent het binnen de implementatietermijn (11 juni 2010) moeten omzetten van ook deze bepalingen van de richtlijn is dit gewijzigd bij nader rapport. Dit is evenwel niet onoverkomelijk nu ervoor gekozen is de grenswaarde voor $PM_{2,5}$, geheel conform de richtlijn, pas met ingang van 1 januari 2015 daadwerkelijk voor projectbesluiten van toepassing te laten zijn. Die ingangsdatum is ook niet bezwaarlijk, omdat de verwachting gewettigd is dat in 2015 geen sprake zal zijn van overschrijding van de grenswaarde voor $PM_{2,5}$. Mocht gedurende de looptijd van het NSL blijken dat er overhoopt toch nog problemen zouden opdoemen voor het voldoen aan de norm voor $PM_{2,5}$, waardoor extra maatregelen noodzakelijk zouden worden, dan kan dat aanleiding zijn tot wijziging van het NSL.

Vraag:

De leden van de SP-fractie constateren dat vooral is ingezet op de reductie van zwevende deeltjes PM_{10} (hierna PM_{10}). De regering gaat er volgens deze leden van uit dat met de maatregelen hiervoor de concentraties van $PM_{2,5}$ ook onder de norm zullen geraken. Dit zijn voor de goede orde de meest schadelijke deeltjes voor de volksgezondheid. Recent gaven de meetresultaten met roetfilters aan dat deze juist PM_{10} filterde, maar $PM_{2,5}$ produceerde. Hoe zeker is de regering van haar stelling dat de maatregelen uit de NSL de concentratie aan $PM_{2,5}$ zal reduceren?

Antwoord:

Om de concentratie van $PM_{2,5}$ terug te brengen gaat het bij uitstek om verkeersmaatregelen. De fijnere deeltjes komen voort uit uitlaten van auto's. Die verkeersmaatregelen worden al genomen om de concentraties voor PM_{10} terug te brengen. Daarom zorgen de maatregelen die in het NSL zijn opgenomen er ook voor dat de concentratie van $PM_{2,5}$ zal reduceren.

Vraag:

Het lijkt de leden van de SP-fractie dan ook niet meer dan logisch om vooruitlopend op 2015 al een traject uit te zetten voor reductie van $PM_{2,5}$. Te beginnen uiteraard met een eenduidig meetsysteem en rekenmodel dat in overeenstemming is met die in omringende landen. De regering heeft hopelijk geleerd van die lessen uit het verleden. Het gerommel met getallen en modellen heeft het proces rond de wet luchtkwaliteit en het draagvlak daarvoor geen goed gedaan. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze zij het traject tot 2015 voor zich ziet en hoe de meetsystemen en rekenmodellen voor $PM_{2,5}$ worden geselecteerd en ontwikkeld?

Antwoord:

Zoals hiervoor is aangegeven komt de wijze van meten en berekenen nagenoeg overeen met de manier waarop dat gebeurt voor PM_{10} . Er zijn

dus geen nieuwe modellen nodig. Nieuw is alleen het onderzoek naar emissiefactoren in de stedelijke omgeving dat momenteel plaatsvindt.

Vraag:

De leden van de VVD-fractie willen weten wat de concrete gevolgen zijn van de uiterlijke inwerkingtreding van de bepalingen inzake fijne $PM_{2,5}$ per 10 juni 2010. De inwerkingtreding van deze bepalingen was door regering in het oorspronkelijke wetsvoorstel op een later voorzien omdat meet- en rekenmethoden nog niet waren ontwikkeld, maar is naar aanleiding van het advies van de Raad van State naar voren gehaald. Naar verwachting kunnen vanaf 2010 de eerste GCN-kaarten met de achtergrondconcentraties voor $PM_{2,5}$ worden vastgesteld. Daarna moet de normstelling voor $PM_{2,5}$ nog worden verwerkt in de programmasystematiek en voor toepassing op projectniveau zal nog een verdere uitwerking moeten plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de haalbaarheid van deze opgaven aangezien hier amper een half jaar de tijd voor bestaat. Deze leden willen dan ook weten of de regering deze wijziging praktisch haalbaar acht. Wat zijn daarnaast de mogelijke consequenties als blijkt dat de meet- en rekenmethoden voor $PM_{2,5}$ niet gereed zijn op 10 juni 2010? Daarnaast willen deze leden weten wat de praktische effecten zijn van de bepalingen ten aanzien van $PM_{2,5}$ tijdens de derogatieperiode, aangezien deze bepalingen een jaar eerder in werking treden dan dat de derogatie ten aanzien van PM_{10} afloopt.

Antwoord:

Zoals hiervoor is aangegeven ter beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie zal naar aanleiding van het advies van de Raad van State met het oog op tijdige implementatie van de richtlijn het artikel waarbij de grenswaarde wordt opgenomen in bijlage 2 van de Wm wel normaal in werking treden (om aan de implementatietermijn van 11 juni 2010 te voldoen) maar gaat deze eerst werken op de in de richtlijn vastgelegde ingangsdatum, te weten 1 januari 2015. Voor die tijd heeft de grenswaarde geen gevolgen voor besluiten.

Op 1 januari 2010 wordt voorts een richtwaarde voor $PM_{2,5}$ van kracht (voorschrift 4.3 in artikel III, onder F). Zoals hiervoor al is aangegeven wordt aan deze richtwaarde niet getoetst bij het nemen van besluiten. In tegenstelling tot een grenswaarde die leidt tot een resultaatsverplichting leidt een richtwaarde tot een inspanningsverplichting. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het voor zover mogelijk voldoen aan deze richtwaarde. Dit zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.17 van de Wm (als gewijzigd door het wetsvoorstel, artikel II onder I) worden vastgelegd.

Voor de toetsing op programmaniveau zijn naar verwachting begin 2010 voldoende ontwikkelde meet- en rekenmethoden voorhanden.

Een toetsing op projectniveau aan de grenswaarde, conform artikel 5.16 van de Wm, is pas aan de orde met ingang van 1 januari 2015, als die grenswaarde ingaat. De normstelling voor $PM_{2,5}$ zal in de jaren daarvoor, dus ook in 2010, nog geen gevolgen voor individuele projecten hebben.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de nieuwe $PM_{2,5}$ grenswaarde voor Nederland naar verwachting nauwelijks extra overschrijdingen oplevert, omdat de vigerende norm voor PM_{10} de meest vergaande norm blijft. Tegelijkertijd geldt echter dat de reductie van $PM_{2,5}$ van groter gezondheidskundig belang is dan verdere reductie van PM_{10} . Zijn er maatregelen die een groter effect hebben op $PM_{2,5}$ dan op PM_{10} en zo ja, is overwogen om de ambities van PM_{10} bij te stellen ten gunste van $PM_{2,5}$?

Antwoord:

Er zijn geen maatregelen die een groter effect hebben op $PM_{2,5}$ dan op PM_{10} . Verkeersmaatregelen maken een belangrijk deel uit van de maatre-

gelen die getroffen worden om de emissies en concentraties van PM_{10} te reduceren. Verkeer veroorzaakt emissies van $PM_{2,5}$. De maatregelen die getroffen worden met het oog op reductie van PM_{10} zijn dus in feite maatregelen ter reductie van $PM_{2,5}$. Bijstelling van ambities van PM_{10} ten gunste van $PM_{2,5}$ is dan ook niet aan de orde.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat voor $PM_{2,5}$ een onderscheid wordt gemaakt tussen een blootstellingsconcentratieverplichting van ten hoogste 20 microgram per m^3 op 1 januari 2015 en een richtwaarde voor de verdere verlaging voor 1 januari 2020 die afhankelijk is van de gemiddelde blootstelling in 2010. Betekent dit dat er verschillende richtwaarden voor verschillende lidstaten ontstaan? Wat zijn hiervan de consequenties? Deze leden vinden het bestaan van verschillende reductiepercentages begrijpelijk vanuit de gedachte dat in stedelijke gebieden de luchtkwaliteit mogelijk moeilijker is te verbeteren dan in landelijk gebied en dat maatregelen mogelijk duurder worden in gebieden waar al veel is bereikt. Maar de richtwaarden gelden in dit geval op het niveau van het hele land. Bovendien gaan op Europees niveau streefwaarden (in Nederland: richtwaarden) veelal vooraf aan een op een later tijdstip ingaande grenswaarde. Vindt de regering het wenselijk dat er hierdoor in de toekomst verschillen tussen de lidstaten zouden kunnen ontstaan?

Antwoord:

De blootstellingsconcentratieverplichting is voor alle lidstaten hetzelfde: die geeft het minimumniveau aan dat overal op 1 januari 2015 bereikt moet zijn. De uitgangspositie in de lidstaten is echter verschillend. Daarom geldt naast de blootstellingsconcentratieverplichting een streefwaarde inzake de vermindering van de blootstelling waarmee niet alleen de blootstellingsconcentratieverplichting op 1 januari 2015 bereikt kan worden, maar bovendien naar vermogen van de lidstaten een beter beschermingsniveau gerealiseerd kan worden. Rekening houdend met de uitgangspositie van de lidstaten is die streefwaarde inderdaad verschillend per lidstaat. De te leveren inspanningen om de waarden te realiseren zijn echter vergelijkbaar.

Omdat de gemiddelde blootstellingsindex, die als maatstaf dient voor deze streefwaarde, gebaseerd is op metingen op stedelijke achtergrondlocaties over het gehele grondgebied van de lidstaat is differentiatie naar stedelijke en landelijke gebieden niet mogelijk. Het gaat om een nationaal uitgemiddelde waarde die dan ook alleen op nationaal niveau bewaakt en gerealiseerd kan worden.

De grenswaarde is zoals vermeld voor alle lidstaten hetzelfde. Een op Europees niveau gedifferentieerde grenswaarde en daarmee een gedifferentieerd beschermingsniveau wordt niet wenselijk geacht en is in Europees verband ook niet aan de orde.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de richtwaarden voor 2020 in alle lidstaten op een zelfde wijze worden geïmplementeerd, dus met verschillende percentages afhankelijk van de stand van zaken in 2010. Zo nee, wat zijn de verschillen?

Om de Europese streefwaarde te behalen dienen maatregelen te worden genomen die geen buitensporige kosten met zich meebrengen. Is er een (Europees) kader voor het bepalen of maatregelen kunnen worden bestempeld als buitensporig?

De blootstellingsindex wordt bepaald op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties verspreid over het gehele grondgebied van een lidstaat. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af welke criteria er gelden om te bepalen dat er sprake is van voldoende spreiding.

Antwoord:

De Europese richtlijn is nog van zeer recente datum. Daarom bestaat nog geen inzicht in de wijze waarop de richtlijn in de verschillende lidstaten geïmplementeerd zal worden. Het uitgangspunt van de richtlijn is dat er voor de vermindering van de blootstelling, afhankelijk van de gemiddelde blootstellingsindex over de jaren 2008, 2009 en 2010, een reductiepercentage voor een lidstaat geldt. De uitgangssituatie van de lidstaten is op zijn vroegst in 2010 bekend. Daarna zal ook pas duidelijk worden welke concrete reductiepercentages op de lidstaten van toepassing zijn. Er zijn geen criteria of regels geformuleerd voor wat onder buitensporige kosten wordt verstaan. Er bestaat evenmin een Europees kader voor het bepalen welke maatregelen als buitensporig bestempeld kunnen worden. De richtlijn voorziet niet in het opstellen van richtsnoeren hiervoor. Dat geldt ook voor de spreiding van meetpunten op stedelijke achtergrondlocaties. Voor de locatie van meetpunten gelden geen andere criteria dan genoemd in bijlage III (en specifiek bijlage III, onder B, c) en bijlage V (onder A, voetnoot 2). In artikel 7 van de richtlijn is evenwel bepaald dat de Commissie toezicht houdt op de toepassing door de lidstaten van de criteria voor de keuze van bemonsteringspunten, zodat de geharmoniseerde toepassing van deze criteria in de gehele Europese Unie wordt bevorderd.

Vraag:

De $PM_{2,5}$ concentraties zijn volgens de leden van de ChristenUnie-fractie bepaald op basis van voorlopige inschattingen. In de loop van 2008 en 2009 zullen naar verwachting meet- en rekenmethoden verder zijn ontwikkeld zodat vanaf 2010 de eerste GCN-kaarten met de achtergrondconcentraties voor $PM_{2,5}$ kunnen worden vastgesteld. Het bepalen van de richtwaarde wordt echter gedaan over de gemiddelde stedelijke concentratie over 2008–2010. In hoeverre is dat mogelijk als het meet- en rekeninstrumentarium pas in de loop van deze periode beschikbaar is? Deze leden willen daarom graag weten in hoeverre het verplicht is deze richtwaarden in het huidige wetsvoorstel te regelen en in hoeverre de richtlijn voorziet in het nog niet beschikbaar zijn van de benodigde meet- en rekeninstrumenten.

Antwoord:

Het bepalen van de richtwaarde zal worden gedaan over de gemiddelde stedelijke concentratie over 2009–2010–2011. Deze termijn valt binnen de grenzen die de richtlijn stelt. In 2009 zijn de meetinstrumenten gereed, dus dan kan worden gestart met het bepalen van de stedelijke concentratie. De aanwijzing van de voor richtwaarden verantwoordelijke bestuursorganen en bepaling van de te nemen maatregelen worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op artikel 5.17, dus niet in het wetsvoorstel zelf.

Vraag:

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het NSL zal worden aangepast indien aan de blootstellingsconcentratieverplichting voor $PM_{2,5}$ niet kan worden voldaan. De regering kan blijkens de memorie van toelichting een beroep doen op andere overheden om maatregelen te nemen. Betekent dit dat via die weg de regering omwille van de landelijke blootstellingsconcentratie in het uiterste geval lokale projecten kan tegenhouden? Naar de huidige verwachting zal Nederland niet kunnen voldoen aan de richtwaarde voor de vermindering van de blootstelling in 2020. Zijn hier consequenties aan verbonden?

Antwoord:

In het NSL zijn maatregelen opgenomen voor PM_{10} waarvoor (na derogatie) in 2011 aan de grenswaarden moet worden voldaan. Als daarna zou blijken dat niet tijdig aan de grenswaarden voor $PM_{2,5}$ kan worden voldaan, kunnen aanvullende maatregelen worden opgenomen in

het NSL. De blootstellingsconcentratieverplichting betreft de stedelijke achtergrondconcentratie en niet de lokale overschrijdingssituatie. Lokale projecten en maatregelen hebben nauwelijks invloed op de stedelijke achtergrondconcentratie.

De richtwaarden betreffen een inspanningsverplichting waarbij ook een brede kosten/baten afweging gemaakt mag worden (geen buitensporige kosten). Er kunnen dus aanvaardbare redenen zijn voor het niet tijdig voldoen aan de richtwaarden. Richtwaarden spelen ook geen rol bij een individuele projecttoets.

Vraag:

De leden van de SGP-fractie merken op dat in de komende jaren op basis van metingen in het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit het beeld van de PM_{2,5}-concentraties in Nederland meer nauwkeurig zal worden en op grond van de nieuwe inzichten zal worden geëvalueerd of voorgenomen nationale maatregelen voldoende zijn om lokale knelpunten op te lossen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wanneer het beeld van de PM_{2,5}-concentraties naar verwachting voldoende nauwkeurig zal zijn? Ook willen zij graag weten voor welk jaar de genoemde evaluatie is voorzien.

Antwoord:

In de periode 2009–2010–2011 wordt gestart met het bepalen van de gemiddelde stedelijke concentratie. In 2010 zal het beeld van de PM_{2,5} concentraties voldoende nauwkeurig zijn.

In dat jaar kan dus een evaluatie plaatsvinden of de nationale maatregelen voldoende zijn.

4. Implementatie van de derogatie

Vraag:

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de keuzes die de regering maakt met betrekking tot de implementatie van de derogatie in het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben waardering voor de wijze waarop de overheden het NSL hebben opgesteld. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de waardering die de Europese Commissie voor het NSL heeft?

Antwoord:

Met de Europese Commissie hebben diverse informele gesprekken plaatsgevonden. Hierin heeft de Europese Commissie aangegeven veel waardering te hebben voor het werk dat Nederland gedaan heeft. Bewondering heeft de Commissie voor de saneringstool, dit heeft de Commissie ook uitgedragen tijdens een werkgroep-bijeenkomst met lidstaten. De Commissie heeft zich echter nog niet uitgesproken over de inhoud van onze derogatie-aanvraag. Daar staat een termijn van negen maanden voor. Die termijn loopt medio april 2009 af.

Vraag:

Begrijpen deze leden het goed dat de regering derogatie aanvraagt voor een specifieke zone of agglomeratie? Is voorzien in de casus dat bijvoorbeeld de regering derogatie wenst aan de te vragen, terwijl het bestuur van een stad of agglomeratie dit niet zou willen?

Antwoord:

De Richtlijn vereist dat de derogatie wordt aangevraagd voor bepaalde, door de lidstaat aangewezen zones en agglomeraties (art. 22 van de richtlijn). Voor Nederland zijn deze zones en agglomeraties aangewezen in de artikelen 8 en 9 van de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit 2007. Voor deze gebieden is derogatie aangevraagd. Omdat het NSL, dat de basis is van het derogatieverzoek, mede de regionale plannen bevat zoals die door de regio's zijn ingeleverd (de RSL's), kan de situatie dat de regio zelf de derogatie niet zou willen, zich niet (meer) voordoen.

Vraag:

De leden van de CDA-fractie merken op dat mede vanwege de gewenste snelheid in het implementatieproces bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) de zones en agglomeraties waar sprake is van derogatie nader zullen worden ingevuld. Deze leden rekenen erop dat de Kamer haar oordeel over deze amvb's kan uitspreken.

Antwoord:

Aan beide Kamers der Staten-Generaal zal de ontwerp-amvb met betrekking tot de aanwijzing van zones en agglomeraties en tijdstippen tot wanneer verhoogde grenswaarden van kracht zijn, ter beoordeling worden voorgelegd. Dit zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2009 plaatsvinden.

Vraag:

Positief is dat de mogelijkheden voor derogatie gekoppeld zijn aan uitblijvend Europees bronbeleid. De leden van de CDA-fractie pleiten consequent voor ambitieus Europees bronbeleid. Dit is vanuit de meest effectieve wijze om te werken aan verbetering van de luchtkwaliteit. Toch moeten deze leden keer op keer constateren dat de Europese Commissie in gebreke blijft op dit punt. Kennelijk is het makkelijker om normen te stellen dan om maatregelen te treffen die de lidstaten in staat stellen te voldoen aan de normen.

Dit is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie een ernstige ondergraving van de geloofwaardigheid van de ambities van de Europese Commissie. Immers als op de ambitieuze «woorden» geen «daden» volgen die gelijke tred houden met de ambities dan worden de ambities al snel niet serieus genomen. Is de regering bereid dit thema meer ten principale in te brengen in de gesprekken met de Europese Commissie en de andere lidstaten?

Antwoord:

Nederland heeft tijdens de gehele onderhandelingsperiode benadrukt dat Europees bronbeleid de meest effectieve aanpak biedt en dat deze aanpak in de ogen van Nederland onvoldoende snel van de grond komt. Hierover is ook diverse keren met de Europese Commissie gesproken. Nederland stond hierin overigens niet alleen, veel lidstaten ondersteunden onze inzet. De noodzaak van bronbeleid is ook de reden dat Nederland voorstander is van een spoedige presentatie van de herziene Richtlijn Nationale Emissieplafonds. Als alle EU-lidstaten hun emissies van luchtverontreinigende stoffen verlagen zal dit een positief effect hebben op onze luchtkwaliteit (met name op de achtergrondconcentratie). De regering zal de komende jaren onverminderd inspanningen leveren om de wens tot meer Europees bronbeleid op de agenda in Europa te houden.

Vraag:

Tenslotte zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de wijze waarop andere lidstaten de implementatie vorm geven. Is de regering in staat om zicht te geven op de wijze en tempo van implementatie elders in de Europese Unie?

Antwoord:

Het wetsvoorstel tot implementatie van de nieuwe EU-Richtlijn Luchtkwaliteit ligt reeds bij Uw Kamer. Implementatie in Nederland ligt dan ook goed op schema. Ook andere lidstaten zijn bezig met de omzetting van de EU-Richtlijn in nationaal beleid. Uit de eerste nationale inventarisaties (gevraagd door de Europese Commissie) blijkt echter dat bijna geen enkele lidstaat in staat is tijdig (zonder derogatie) aan de Europese luchtkwaliteitsnormen te voldoen. Dit betekent dat al deze lidstaten derogatie zullen moeten aanvragen. Tot nu toe is Nederland het enige land dat dit derogatieverzoek reeds heeft ingediend. Naar verwachting zullen Denemarken en Hongarije spoedig volgen. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland,

Polen, Oostenrijk en België zijn hiermee bezig. De overige lidstaten zullen dit verzoek pas later, in 2009, indienen.

5. NSL en derogatie

Vraag:

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom niet wordt afgewacht of de Europese Commissie zal instemmen met het NSL. Als die instemming uitblijft doet zich een heel nieuwe situatie voor die vraagt om drastische maatregelen. Ook is er nog niet met de beide Kamers over het NSL gesproken en er loopt nog een inspraakprocedure voor belanghebbenden. Is het mogelijk dat ook hier nog wijzigingen uit voort komen die aanleiding zijn tot herziening van het NSL en dus van invloed kunnen zijn op de beslissing van de Europese Commissie en het voorliggende wetsvoorstel? Kan de regering de haast toelichten en de wijze waarop zij deze drie onzekere factoren heeft ingeschat en welke invloed deze kunnen hebben op het voorliggende wetsvoorstel?

Antwoord:

In paragraaf 5 en 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting alsmede in de artikelsgewijze toelichting op artikel III, onder B en F, is op een en ander uitvoerig ingegaan. Samengevat: Een snelle indiening van het wetsvoorstel en een voortvarende parlementaire behandeling zijn vereist om tot een zo snel mogelijke implementatie van richtlijn en derogatie te kunnen komen. Een zo snel mogelijke implementatie van richtlijn en derogatie is noodzakelijk om zo spoedig mogelijk gebruik te kunnen maken van de programmasystematiek van titel 5.2 van de Wm (het NSL) én om de normstelling van het nationale recht daarmee zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen. Indien gewacht zou zijn met de indiening of gewacht zou worden met de parlementaire behandeling totdat er zekerheid zou bestaan over de derogatie zou die indiening, parlementaire behandeling en de inwerkingtreding met tenminste acht maanden worden vertraagd, tot ten minste 1 januari 2010 en mogelijk langer. Daardoor zou ook de definitieve vaststelling van het NSL moeten wachten tot begin 2010, omdat het NSL uitgaat van de normstelling van de nieuwe richtlijn (inclusief derogatie). Een andere mogelijkheid is er niet omdat Nederland evenals vrijwel alle overige lidstaten alleen met uitstel en vrijstelling in staat is tijdig aan de grenswaarden te voldoen en het NSL dus wel moet uitgaan van derogatie. Latere indiening en behandeling zou ook tot eenzelfde vertraging leiden voor de in het NSL opgenomen maatregelen en projecten.

Het heeft gezien het voorgaande geen zin, eerder negatieve effecten, om met indiening of de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel te wachten totdat vaststaat dat Nederland derogatie kan toepassen. Ook om andere redenen is wachten met indiening of parlementaire behandeling geen optie: voor het wetsvoorstel heeft de derogatie namelijk geen gevolgen terwijl er een vrij scherpe implementatietermijn voor de richtlijn geldt. De voor derogatie gekozen opzet waarbij, binnen het wettelijke kader en de daarbij gegeven begrenzingen, bij amvb wordt ingevuld voor welke zones en agglomeraties de derogatie van toepassing is en tot welk tijdstip, brengt immers met zich mee dat een flexibele invulling, afhankelijk van het oordeel van de Europese Commissie, mogelijk blijft en dat dit geen gevolgen heeft voor het wetsvoorstel. De behandeling van het wetsvoorstel hoeft daar dus niet op te wachten. Daarnaast bevat de richtlijn meerdere elementen die een meer doelgerichte aanpak van de luchtkwaliteit in de hand werken, zodat ook het voortvarend implementeren van die onderdelen van de richtlijn van groot belang is.

Ook de behandeling van het NSL en de inspraak hebben voor het wetsvoorstel als zodanig geen gevolgen. Titel 5.2 van de Wm bevat de kaders voor het NSL, zoals deze eerder mede door de Staten-Generaal zijn bepaald. Het wetsvoorstel brengt in die kaders geen verandering.

Afgezien daarvan dient de richtlijn voor 11 juni 2010 te worden geïmplementeerd.

Vraag:

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat er geen alternatief is voor derogatie en dat Nederland dan niet aan haar verplichtingen kan voldoen. Dat klinkt nogal fatalistisch en geeft weinig hoop voor toekomstig beleid mocht de Europese Commissie besluiten het derogatieverzoek af te wijzen. Het getuigt ook van weinig creativiteit. Kan de regering zich bijvoorbeeld nog het voorstel herinneren van de SP-fractie om groensingels langs wegen te planten? Ook is nog een pakket aan fiscale maatregelen denkbaar om bijvoorbeeld de meest vervuilende auto's met spoed uit te faseren. Wat zijn de sancties die Nederland boven het hoofd hangen vanwege haar fatalistische houding en welke consequenties heeft dat voor de Nederlandse samenleving? Kan de regering tevens aangeven wat afwijzing van het verzoek voor consequenties heeft voor de volksgezondheid en het milieu in Nederland? Legt de regering daarvoor dan de schuld volledig bij de Europese Commissie? Wie is dan verantwoordelijk voor het beschermen van de volksgezondheid en het milieu?

Antwoord:

De leden van de SP-fractie menen dat meer creativiteit mogelijke voldoende maatregelen zou kunnen opleveren die er voor kunnen zorgen dat wel op tijd de grenswaarden kunnen worden gehaald en geen derogatie nodig is.

De werkelijkheid is echter anders. De grenswaarden voor PM₁₀ worden al enige jaren overschreden. Er moest en moet nog een forse inspanning worden geleverd om zodanige maatregelen op te nemen in een programma dat indiening van een derogatieverzoek op basis daarvan mogelijk werd. In de afgelopen jaren is er een succesvolle samenwerking tot stand gekomen tussen alle betrokken overheden, die er toe heeft geleid dat het NSL tot stand is gekomen. Er ligt nu een robuust pakket aan generieke en lokale maatregelen, waarmee voldoende onderbouwing kan worden gegeven dat het mogelijk is de grenswaarden tijdig te halen.

Alleen door uitvoering van het totale maatregelenpakket is voldoende afname te realiseren van de overschrijding die uitzicht biedt aan voldoen aan de grenswaarden. Van fatalisme is derhalve geen sprake, integendeel, het betreft een ambitieuze aanpak waar veel meer mee bereikt kan worden dan met de huidige projectsaldering mogelijk is. Een aanpak die de gezondheidsbelangen dient, die de ruimtelijke ontwikkelingen weer op gang brengt en die de collectieve steun vindt van alle samenwerkende overheden!

Natuurlijk wordt verder nagedacht over en onderzoek gedaan naar andere maatregelen die nu (nog) niet kunnen worden uitgevoerd. Ik wijs er in dit verband nog op dat het planten van groensingels zeker een aantrekkelijke mogelijkheid kan zijn omdat er meerdere voordelen aan zijn verbonden, maar dat de actuele kennis over groensingels langs wegen nog onvoldoende is om aan te geven of dit een effectieve maatregel is voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. Onderzoek is nog volop gaande. Fiscale maatregelen zijn zeker ook in beeld maar de bijdrage is beperkt en er zijn langere doorlooptijden mee gemoeid.

Van sancties is sprake als niet tijdig de Europese grenswaarden worden gehaald. Als derogatie wordt verleend en het NSL wordt uitgevoerd voldoet Nederland aan de Europese eisen. Andere lidstaten beginnen nu pas met een programma-aanpak en tonen veel belangstelling voor de Nederlandse aanpak in zijn algemeenheid en het NSL en de saneringstool in het bijzonder. Nederland loopt hier duidelijk voorop in Europa, hetgeen zich slecht verdraagt met de kwalificatie van «fatalisme».

Er is vooralsnog geen reden om te vrezen dat derogatie niet zal worden verkregen. Daarom wordt niet vooruitgelopen op de situatie die daardoor zou ontstaan.

Vraag:

De leden van de VVD-fractie zijn nog niet gerust gesteld met de ingeslagen weg van de regering. Op basis van het NSL moet Nederland de derogatie voor zowel de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen en zwevende deeltjes PM₁₀ toegewezen krijgen. Over de noodzaak van de derogatie delen de leden van de VVD-fractie en de regering geen verschil van mening, maar wel over de haalbaarheid van een derogatie. In het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State geeft de minister aan geen alternatief voor handen te hebben in het geval de derogatie niet (geheel) wordt toegewezen.

De leden van de VVD-fractie willen graag van de regering weten hoe reëel zij de kans acht dat de Europese Commissie bezwaar aantekent bij één of meerdere zones en agglomeraties uit het NSL, waardoor voor deze gebieden geen derogatie zal gelden. Hoe gaat de regering in deze situatie voorkomen dat in deze gebieden ruimtelijke en infrastructurele projecten alsnog geen doorgang kunnen vinden? Is het NSL in deze situaties nog van waarde of biedt een volledige ontkoppeling tussen besluitvorming en de toetsing aan de grenswaarden dan de enige uitweg?

Antwoord:

Zoals hiervoor is aangegeven zijn er geen signalen ontvangen die reden geven om aan te nemen dat er geen derogatie zal worden verkregen. In elk geval heeft een aanpak op het niveau van een nationaal programma de beste kansen om verbetering te brengen in de luchtkwaliteit. Zolang er sprake is van een overschrijdingssituatie is het moeilijk voorstelbaar dat het aspect luchtkwaliteit buiten beschouwing kan worden gelaten bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen die betrekking hebben op nieuwe bronnen van luchtverontreiniging. Als er op dit punt geen toetsing aan een programma of toetsing anderszins aan de normstelling plaats zou vinden, zoals nu geregeld is in titel 5.2 van de Wm, bestaat de kans dat de rechter rechtstreeks toetst aan de grenswaarden of prejudiciële vragen zal stellen aan het Europese Hof van Justitie. Dit leidt tot forse vertragingen.

Vraag:

De leden van de VVD-fractie hebben geconstateerd dat een succesvolle en tijdige uitwerking van het NSL sterk afhankelijk is van de medewerking van lagere overheden. De regering gaat uit van een goede inzet van provincies en gemeenten. De leden van de VVD-fractie willen weten in hoeverre het binnen de verwachting ligt dat lagere overheden nog aanzienlijke wijzigingen verlangen alvorens zij zich committeren aan de uitvoering van het NSL.

Daarnaast willen deze leden weten hoeveel ruimte de gevolgde procedure ten aanzien van het NSL laat om nog wijzigingen door te voeren. Welke wijzigingen zijn nog denkbaar zonder dat de voorwaarden voor derogatie worden aangetast?

Antwoord:

Het NSL zoals dat nu is voorgelegd aan de Tweede Kamer heeft de instemming van alle betrokken overheden. Naast rekentechnische wijzigingen in de zogeheten saneringstool (aan de hand van de laatste inzichten en de te implementeren onderdelen van de richtlijn) worden alleen wijzigingen tengevolge van de inspraak of de behandeling van het NSL in het parlement nu nog doorgevoerd in het NSL. Het is ook nog mogelijk dat de reactie van de Europese Commissie tot wijzigingen leidt. Voor deze wijzigingen geldt uiteraard dat per saldo het effect van het NSL op de luchtkwaliteit hetzelfde of beter moet zijn. Voor derogatie is van belang dat ook met de wijzigingen tijdig aan de grenswaarden wordt voldaan.

Verder is in de Wm voor het NSL in een flexibele wijzigingsprocedure voorzien, waarbij na melding aan de minister van VROM veranderingen mogelijk zijn voorzover die een vergelijkbaar of positiever effect hebben op de luchtkwaliteit.

Vraag:

Daarnaast maken de leden van de VVD-fractie zich zorgen over het tempo waarin de maatregelen uit het NSL geëffectueerd moeten zijn. Uit de memorie van toelichting valt op te maken dat het NSL op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2009 in werking kan treden en dat de derogatie ten aanzien van zwevende deeltjes PM₁₀ op 10 juni 2010 afloopt. Dit betekent dat in ruim twee jaar alle knelpunten moeten zijn verdwenen om niet weer terug te vallen in het huidige regime van toetsing aan grenswaarden bij besluitvorming. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de regering gaat doen als het NSL nog niet volledig is geëffectueerd bij het aflopen van de derogatie.

Antwoord:

Als het NSL er niet toe zou leiden dat na afloop van de uitstel- en vrijstellings termijnen de grenswaarden zijn bereikt dan zou dit kunnen betekenen dat er een inbreukprocedure volgt voor de betreffende gebieden. Echter, door middel van de monitoring zal tijdig blijken of een dergelijke situatie dreigt te ontstaan en zal het NSL zodanig moeten worden aangepast dat de grenswaarden wel tijdig worden gehaald.

Vraag:

Daarnaast vragen deze leden zich af wat de mogelijkheden zijn voor bezwaar en beroep na inwerkingtreding van het NSL tegen maatregelen en of projecten die worden uitgevoerd binnen de gebieden van het NSL.

Antwoord:

Bezwaar en beroep blijven mogelijk ook na inwerkingtreding van het NSL. Als het gaat om het aspect luchtkwaliteit zal uit de projectonderbouwing moeten blijken dat het project is genoemd of beschreven in, dan wel past of in elk geval niet in strijd is met het NSL (artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wm). Dit houdt de facto in dat getoetst wordt of de kenmerken van een project redelijkerwijs overeenkomen met de eerdere aannames in het NSL daaromtrent dan wel anderszins daarmee verenigbaar zijn. Bezwaar op dit punt moet dan gericht zijn op het leveren van tegenbewijs. Het enkele feit dat het project ligt in een overschrijdingsgebied en extra bijdraagt aan luchtverontreiniging kan niet leiden tot een ontvankelijk bezwaar of beroep.

Vragen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er gebeurt als Nederland ondanks de inspanningen uit het NSL aan het eind van de derogatietermijn op een beperkt aantal locaties toch niet voldoet aan de normen voor fijnstof. De Europese Commissie beoordeeld momenteel het NSL dat in Nederland nog in de inspraak is. Wat gebeurt er met wijzigingen die voortvloeien uit deze inspraak en de behandeling in de Kamer? Moet hiervoor aanvullende goedkeuring van de Europese Commissie worden verkregen? Zo ja, kan dit leiden tot verdere vertraging van projecten?

Antwoord:

Voor het antwoord op de eerste vraag kan worden verwezen naar het antwoord op de voorgaande vragen van de leden van de VVD-fractie terzake van het niet volledig geëffectueerd zijn van het NSL bij de afloop van de derogatietermijnen.

Wijzigingen die voortvloeien uit de inspraak, de parlementaire behandeling en de meest actuele ontwikkelingen in de luchtkwaliteit kunnen en zullen worden verwerkt in het NSL. Na verkregen derogatie zal het beleidsvoornemen definitief worden vastgesteld. Dit definitieve NSL behoeft niet opnieuw aan Brussel te worden voorgelegd voor goedkeu-

ring. In Europees verband geldt immers de jaarlijkse rapportageplicht. Het beleidsvoornemen is bestuurlijk afgestemd en is tot stand gekomen met de op dat moment best beschikbare kennis en inzichten. Het bevat als geheel reeds voldoende onderbouwde informatie en overtuigingskracht om aan de voorwaarden van derogatie te kunnen voldoen. Van extra vertraging is na de vaststelling van het definitieve NSL derhalve geen sprake. U bent recent geïnformeerd over de meest actuele planning. Die laat zien dat het definitieve NSL en de programmasystematiek naar verwachting in de periode juni-juli 2009 van toepassing zullen worden.

Vraag:

Welke maatregelen wil de regering nemen als het ontwerp-NSL overhoopt geen maximale derogatie krijgt, of als derogatie veel langer op zich laat wachten dan een jaar? Hoe wil de regering voorkomen dat er dan een onwerkbaar situatie ontstaat?

Antwoord:

Er zijn geen indicaties dat er voor een kortere duur derogatie zal worden verleend. Er is ook geen indicatie dat de reactie veel langer op zich zal laten wachten dan medio april volgend jaar. Integendeel, de signalen die er ambtelijk zijn ontvangen wettigen de verwachting dat binnen de negen maanden durende beoordelingsperiode (gerekend vanaf 15 juli 2008) een reactie zal komen.

Vraag:

Er is gewerkt met de hoogste groeiverwachtingen in de vervoerparameters en de hoogste technologische ontwikkelingen. Wat is het effect als de technologische ontwikkelingen tegenvallen in combinatie met een hoge vervoersgroei? Wordt de daadwerkelijke ontwikkelingen meegenomen in de saneringstool?

Antwoord:

De hier bedoelde ontwikkelingen worden meegenomen in de gegevens waarop GCN kaarten worden gebaseerd en werken door in de saneringstool. De daadwerkelijke ontwikkelingen worden dus meegenomen in de saneringstool. Als de technologische ontwikkelingen tegenvallen en tegelijk sprake is van een hoge vervoersgroei kan dat er toe leiden dat het NSL in de gevarezone komt. Dit zal dan moeten blijken uit de jaarlijkse monitoring van het NSL. De minister kan dan het NSL ambtshalve wijzigen en er voor zorgen dat de balans tussen projecten en maatregelen wordt hersteld. Daarvoor is in artikel 5.12, tiende lid, van de Wm voorzien in een procedure waarbij de Tweede Kamer wordt betrokken.

6. Niet in betekenende mate

Vraag

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de grens voor besluiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentraties fijnstof na de implementatie wordt opgehoogd van 1% tot 3%. Deze leden zouden graag meer inzicht hebben wat dit in de praktijk betekent voor het aandeel wegprojecten dat hieronder zal vallen ten opzichte van de huidige situatie.

Antwoord:

Exacte cijfers zijn moeilijk te geven, maar in algemene zin zou het ophogen van de niet in betekenende mate-grens van 1% naar 3% voor de Hoofdwegennet-projecten betekenen dat er ongeveer 1/5 meer projecten onder de niet in betekenende mate-categorie zouden vallen.

Vraag:

En wat betekent dit voor de totale concentratie fijnstof dat wordt bijgedragen door de besluiten die vallen onder de niet in betekenende mate

bijdragen ten opzichte van de totale concentratie door besluiten die wel in betekenende mate bijdragen?

Antwoord:

Het gaat bij besluiten die vallen onder de regels voor «niet in betekende mate bijdragen» om een lokale bijdrage. Op lokaal niveau maakt het verschil dat de grens verschuift van 1% naar 3%. Daarom is in het besluit NIBM een anticumulatiebepaling opgenomen en worden de lokaal optredende effecten gemonitord. Als het gaat om het effect van de totale extra emissie van de projecten ten gevolge van de verschuiving van 1 naar 3% op de luchtkwaliteit, niet zozeer lokaal maar meer grootschalig bezien (de «achtergrondconcentratie»), dan mag verwacht worden dat de toename in de concentratie verwaarloosbaar is (daar staan ook de maatregelen van het NSL tegenover).

Vraag:

Overwogen wordt om ook de nieuwe grenswaarde voor $PM_{2,5}$ deel te laten uitmaken van de 3% nibm-grens indien dit noodzakelijk is. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waardoor deze noodzaak wordt bepaald. Genoemd wordt de mate waarin een kans op overschrijding aanwezig is. Een dergelijke nibm-grens is echter ook afhankelijk van de totale bijdrage van de projecten die onder deze grens zouden vallen en de bijdrage van projecten die er boven zouden vallen.

Antwoord:

Zoals in onderdeel 3 al is uiteengezet geldt pas met ingang van 1 januari 2015 een grenswaarde voor $PM_{2,5}$ waarbij toetsing op projectniveau conform artikel 5.16 van de Wm aan de orde is. Omdat de maatregelen die voorzien zijn voor PM_{10} ten aanzien van de uitstoot van verkeer ook effectief zullen zijn voor $PM_{2,5}$, wordt op goede gronden aangenomen dat er in 2015 geen sprake zal zijn van overschrijding van de dan geldende grenswaarde voor $PM_{2,5}$. In het besluit en de regeling NIBM is de 1% grens, respectievelijk de 3% grens, gerelateerd aan grenswaarden voor stoffen die (dreigen te) worden overschreden, te weten PM_{10} en NO_2 . Gezien het voorgaande is er voornamelijk geen reden om ook voor $PM_{2,5}$ een grens op te nemen in dat besluit.

7. Overig

Vraag:

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie zich af wat inzet is van Nederland, als netto exporteur van fijnstof, in het geval er sprake is van uitstoot naar omliggende landen. De regering geeft aan weinig te kunnen doen voor haar eigen land, maar wellicht is uit wederkerigheid voor extra inspanning van deze landen voor ons iets terug te doen? Graag een reactie van de regering.

Antwoord:

Vanzelfsprekend zal Nederland actief beleid voeren om de fijnstof-uitstoot naar omliggende landen te reduceren. Het NSL bevat veel maatregelen die erop gericht zijn de uitstoot van fijn stof terug te dringen. De fijnstof-emissies door verkeer komen voornamelijk op eigen bodem terecht. De fijnstof-uitstoot door de industrie is van grotere invloed op de luchtkwaliteit in onze buurlanden. In het Actieplan Fijn Stof (onderdeel van het NSL) worden maatregelen genomen die de uitstoot door de industrie gaan reduceren. Hiermee kunnen we een positieve bijdrage leveren aan het verminderen van het fijnstof-probleem in onze buurlanden.

Vraag:

Juli 2008 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat wie bovenmatig hinder ondervindt van fijn stof, van de betreffende gemeente onmiddellijke actie mag verwachten. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of

deze uitspraak gevolgen heeft voor de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel en de huidige invulling van het NSL.

Antwoord:

De uitspraak heeft geen gevolgen voor de uitwerking van het voorliggende wetsvoorstel en de huidige invulling van het NSL. In het arrest Janecek (Zaak C-237/07 van 25 juli 2008), waarnaar verwezen wordt, heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat burgers die rechtstreeks getroffen worden door een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde of alarmdrempel voor luchtkwaliteit, met een beroep op de richtlijn de overheid kunnen dwingen tot het vaststellen van een actieplan. De overheid dient in het actieplan en op korte termijn maatregelen te treffen die het risico van overschrijding van grenswaarden en alarmdrempels beperken en zorgen voor geleidelijke terugkeer op het niveau onder de normen.

Deze uitspraak heeft betrekking op de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit uit 1996, Richtlijn 96/62/EG. Het voorliggende wetsvoorstel is ter implementatie van de nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit 2008/50/EG. De bevoegdheid tot derogatie d.m.v. het NSL wordt rechtstreeks ontleend aan deze nieuwe richtlijn. Het NSL is een programma waarin alle overheden samenwerken om de grenswaarden te bereiken. Een verzoek van een burger om een overheid te dwingen tot een actieplan kan daar niets aan toevoegen. Het NSL is immers aan te merken als actieplan.

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