

de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG**Beantwoording kamervragen inzake wetsvoorstel Luchtkwaliteitseisen
t.b.v. tweede termijn**

Datum

26 SEP. 2007

Kenmerk

LMV 2007093453

Geachte Voorzitter,

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen), hierna te noemen: het wetsvoorstel luchtkwaliteit, beoogt invulling te geven aan een dubbele opgave. Er is sprake van negatieve effecten op de volksgezondheid als gevolg van te hoge niveaus van luchtverontreiniging. Tegelijkertijd heeft het feit dat er sprake is van overschrijdingen van de Europese grenswaarden voor de luchtkwaliteit tot gevolg dat het realiseren van de ruimtelijke ontwikkelingsopgave met de voorgenomen bouw van vele woningen, wegenprojecten, kantoorlocaties en dergelijke onder druk staat. Om die reden is er haast geboden met het zo snel mogelijk verbeteren van de luchtkwaliteit en het zoveel mogelijk wegnemen van de huidige belemmeringen voor gewenste ontwikkelingen. Het wetsvoorstel luchtkwaliteit en het daarmee te introduceren Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) zijn hier op toegesneden. Naast de introductie van het NSL is de invoering van het begrip "niet in betekenende mate" een belangrijk onderdeel van het systeem. Projecten die minder dan deze, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) vast te leggen, grens bijdragen hoeven niet langer aan de grenswaarden te worden getoetst. Het voorgestelde wettelijke systeem mag tot nu toe op een groot maatschappelijk draagvlak rekenen, juist omdat het beide genoemde doelen dient.

Bij de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel luchtkwaliteit op 9 en 10 juli jl. is nadrukkelijk de vraag aan de orde gekomen welke gevolgen het advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit "Niet in betekenende mate bijdragen" (nibm) voor deze AMvB en daarmee voor het NSL zal hebben. Dit betreft met name de wijze waarop met cumulatie van projecten wordt omgegaan, alsmede de onderbouwing en daarmee de juridische houdbaarheid van de nibm-grens zelf. Middels deze brief informeer ik u over de gevolgen van het advies van de Raad van State en wordt ook aanvullend ingegaan op de punten die in de eerste termijn aan de orde zijn gekomen. Voorts informeer ik u in deze brief over de voornemens van het kabinet om invulling te geven aan nibm gedurende de periode dat er nog geen definitief vastgesteld NSL is (de interimperiode). Bij deze brief gaan vier bijlagen. Twee daarvan passen bij de onderbouwing van de nibm-grens, de andere twee zijn de twee recente voortgangsbrieven aan de Tweede Kamer over het dossier luchtkwaliteit. (bijlagen: onderzoek prof. dr. Ch.W. Backes, onderzoek cumulatie, voortgangsbrief TK dossier luchtkwaliteit 3 juli 2007 en 21 september 2007)

Toezeggingen eerste termijn

Allereerst bevestig ik nogmaals de gedane toezeggingen. Deze betreffen om te beginnen de uitvoering van de motie-Jurgens c.s. in relatie tot het voorgestelde artikel 5.8 van de Wet milieubeheer. Het onderdeel van het wetsvoorstel dat dit artikel zou invoegen in de Wet milieubeheer zal niet in werking treden en zal



worden geschrapt bij de komende nieuwe wet tot implementatie van de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit. Daardoor zal het desbetreffende artikel niet in de Wet milieubeheer worden opgenomen en als "dode bepaling" uit de voorliggende wijzigingswet worden geschrapt. Daarnaast zal voor de vaststelling of wijziging van het NSL niet alleen de Tweede Kamer, maar ook de Eerste Kamer gehoord worden. Deze beide processen worden gelijkgeschakeld om onnodig tijdverlies in dit urgente dossier te voorkomen. Ik ben voornemens dit in de toekomstige implementatiewet ook wettelijk te verankeren. Tot slot kan ik wat betreft het tijdig beschikbaar stellen van de Handreiking Meten en Rekenen Luchtkwaliteit nogmaals bevestigen dat deze reeds beschikbaar is¹.

"Niet in betekenende mate"

In de eerste termijn zijn er diverse vragen en opmerkingen geplaatst met betrekking tot de AMvB "niet in betekenende mate". Deze hadden met name (mede gelet op het advies van de Raad van State) betrekking op de onderbouwing van de 3% norm en op het risico van cumulatie van vele kleine projecten die lokaal kunnen leiden tot een overschrijding van deze 3% grens. Hiernavolgend ga ik uitgebreid in op deze materie.

Strekking advies Raad van State

Allereerst ga ik in op de strekking van het advies van de Raad van State. De Raad van State heeft geadviseerd tot een draagkrachtiger onderbouwing van de 3% grens en een sluitende cumulatierегeling, zodanig dat ook op lokaal niveau overschrijdingen worden voorkomen dan wel tijdig worden beëindigd. De AMvB "niet in betekende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)" (hierna: AMvB nibm) zal hierin gaan voorzien. Dat wil zeggen een toereikende onderbouwing voor de gekozen grens voor "niet in betekende mate" en een sluitende cumulatiebepaling, die ertoe leidt dat ook bij nibm-besluiten adequaat rekening wordt gehouden met lokaal optredende effecten van projecten en maatregelen. In bijlage 1 bij deze brief wordt in meer detail ingegaan op enkele achtergronden van de onderbouwing en werking van nibm.

Onderbouwing 3% grens vanuit wettelijke systematiek

In de systematiek van het NSL is een nibm-grens (in de orde van grootte) van 3% altijd de bedoeling geweest. Het gaat daarbij om projecten die een zeer beperkt effect hebben op de luchtkwaliteit. In die zin is sprake van "niet in betekende mate" bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. De 3% grens is in wezen niet meer dan een afkapgrens waarbeneden geen afzonderlijk luchtkwaliteitsonderzoek en toetsing aan de grenswaarden hoeven plaats te vinden. De 3% grens is onlosmakelijk verbonden met de (sanerings)systematiek van het NSL en de in het NSL opgenomen compenserende maatregelen. Voor toepassing van de 3% is dus een vastgesteld NSL met adequate compenserende maatregelen vereist. De keuze om een dergelijke grens te introduceren is zowel bij de advisering over het wetsvoorstel als over de AMvB nibm niet principieel ter discussie gesteld door de Raad van State. Wel is gevraagd om een nadere onderbouwing van de 3%-grens, in dit verband werd geadviseerd een vergelijking te treffen met de regels en praktijk in andere lidstaten. Een dergelijke aanvullende studie is recentelijk uitgevoerd door prof. dr. Ch.W. Backes (zie bijlage). Uit deze studie blijkt dat er vrijwel geen enkele andere EU-lidstaat is waar sprake is van een systeem waarin bij ruimtelijke besluitvorming zo zorgvuldig rekening wordt gehouden met de EU-grenswaarden voor de luchtkwaliteit als in Nederland; alleen in Zweden geldt eveneens een strikte toetsingsplicht, maar de reikwijdte daarvan in de praktijk is beperkt vanwege de zeer beperkte overschrijdingsproblematiek. Dit betekent dat ook bij introductie van een afkapgrens van 3% - in combinatie met een definitief NSL waarmee de normen tijdig (na verkrijging van derogatie) worden bereikt - het Nederlandse systeem meer en betere waarborgen voor het respecteren van de grenswaarden bevat dan welk ander systeem in Europa dan ook. Daarnaast is van belang dat 3% (ruimschoots) valt binnen de taalkundige betekenis van 'niet in betekende mate'. Ook de Raad van State heeft niet aangegeven dat daarmee de grenzen van de wettelijke grondslag te buiten zouden worden gegaan. Belangrijk is uiteraard wel dat het NSL aan kan tonen dat nibm-projecten geen aanleiding zullen geven tot normoverschrijding en dat ongewenste cumulatie van nibm-projecten wordt voorkomen. De 3% grens wordt waar mogelijk - afhankelijk van voldoende eenduidige bronnen - bij ministeriële regeling vertaald naar daarmee corresponderende aantallen woningen, m² kantooroppervlakte en getalsmatige grenzen voor inrichtingen zodat op voorhand duidelijk wordt of een bepaalde bron nibm is of niet. Anderzijds wordt ook bij hogere aantallen een beroep op de 3% grens niet bij voorbaat uitgesloten (indien bij hogere aantallen aannemelijk kan worden gemaakt dat in een concreet geval toch niet meer dan de 3% grens wordt bijgedragen).

¹ via de website van VROM (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=7355>)



Effect NSL

Bij de totstandkoming van het NSL wordt tot op een zeer groot detailniveau in beeld gebracht hoe de luchtkwaliteit zich de komende jaren zal ontwikkelen. Hierbij wordt in de praktijk rekening gehouden met het gesommeerde effect van alle kleine (nibm-)projecten omdat de gevolgen via volumeontwikkelingen worden verdisconteerd in de achtergrondconcentraties. Het uiteindelijke NSL zal aantonen dat in geheel Nederland, ook op de hoogst belaste locaties, aan de EU-grenswaarden wordt voldaan binnen de termijnen (rekening houdend met derogatie) zoals die in de komende nieuwe EU-richtlijn worden voorgesteld. Om dit doel te bereiken zijn zeer veel generieke, regionale en/of locatiespecifieke maatregelen noodzakelijk. Al deze maatregelen hebben tot gevolg dat de achtergrondconcentraties de komende jaren sterk zullen dalen, ondanks de uitvoering van ruimtelijke projecten.² De achtergrondconcentratie zal met zeker $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ verbeteren onder invloed van maatregelen. Daardoor, en door de anticumulatiebepaling en de werking van de saneringstool met de monitor (waarover hierna meer), wordt gewaarborgd dat nibm-projecten lokaal niet leiden tot een toename van de concentraties.

Cumulatie van nibm-projecten

De Raad van State maakt in zijn advies over het ontwerpbesluit enkele pregnante opmerkingen over het inzicht in de effecten op lokaal niveau en het tegengaan van lokale cumulatie. Die zorgen kunnen echter voldoende worden weggenomen. Op basis van de gegevens van de Nieuwe Kaart van Nederland is onderzocht in hoeverre cumulatie in de praktijk daadwerkelijk zal optreden. Uit dit onderzoek (als bijlage toegevoegd) blijkt dat het in de praktijk welhaast uitgesloten is dat cumulatie van twee of meer nibm-projecten gezamenlijk aanleiding zal geven tot een lokale bijdrage boven de nibm-grens. De kans dat de desbetreffende projecten dan aanleiding geven tot normoverschrijding is nog kleiner. Teneinde echter te verzekeren dat dergelijke situaties zich niet voor kunnen doen wordt een sluitende, eenduidige en praktisch werkbare anticumulatieregeling opgenomen in de AMvB nibm. In de bijlage wordt op dit punt nader ingegaan.

Relatie nibm met monitoring NSL

Wat de uitvoering van het NSL en de projecten nibm betreft, jaarlijks achteraf wordt door middel van de monitor de voortgang van maatregelen en projecten gevolgd en op lokaal niveau in beeld gebracht of er overschrijdingen plaatsvinden. Indien nodig worden aanvullende maatregelen genomen.

Conclusie houdbaarheid 3% grens voor nibm

De gekozen opzet maakt een werkbaar NSL mogelijk, omdat niet ieder klein project zichtbaar hoeft te worden in het NSL, en betekent een aanzienlijke vermindering van bureaucratie waar het gaat om de onderbouwing van kleine projecten. Dit is mogelijk omdat we er voor kunnen instaan dat de effecten van deze kleine projecten op de luchtkwaliteit afdoende worden gecompenseerd door de effecten van maatregelen, zoals verwerkt in het NSL, in de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties. Deze achtergrondconcentraties verbeteren ten gevolge van alle maatregelen aanzienlijk in de loop van de tijd. De saneringstool met de monitor, jaarlijkse update en uiteindelijke doorzettingsmacht van de Minister van VROM (zie hierna, bij werking NSL) zijn het slot op de deur. Een en ander leidt tot de conclusie dat, uitgaande van een definitief vastgesteld NSL, een AMvB nibm met een 3% grens goed verdedigbaar is. Voor alle duidelijkheid: deze conclusie is overigens niet strijdig met bestaande jurisprudentie waaruit zou blijken dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet verder wil gaan dan $0,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Deze uitspraak moet immers gezien worden binnen de juridische context. Het bestaande wettelijke systeem (Besluit luchtkwaliteit 2005) bevat geen nibm-regeling, geen NSL én er is sprake van reeds geldende grenswaarden die worden overschreden en een directe toetsing van projectbesluiten aan de grenswaarden. In het nieuwe systeem bevat de wet een passende grondslag voor nibm, zonder directe toetsing aan de grenswaarden, en wordt met een vastgesteld NSL verzekerd dat de dan geldende EU-normstelling wordt gerespecteerd.

In de NSL-systematiek kan derhalve worden gerekend met een nibm-grens van 3%, dat verandert niet door het advies, zoals bovenstaand is toegelicht. Voor de toepassing van de 3% grens voor nibm is een definitief vastgesteld NSL vereist met de daarin opgenomen compenserende maatregelen.

Het advies van de Raad van State zal voorts geen consequenties hebben voor het NSL, zoals aan de orde is geweest.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 175 en 30 489, nr. 29, p. 3.



Interimperiode en nibm

Interimperiode

Vaststelling van het NSL moet wachten op de nieuwe richtlijn en de derogatie omdat het NSL is gericht op het bereiken van de grenswaarden op de tijdstippen die de nieuwe richtlijn (inclusief de derogatie) bepaalt. Een eerdere vaststelling is niet haalbaar, omdat het NSL dan niet zou voldoen aan de geldende normen. Een eerdere vaststelling of andere opzet van het NSL zou ook geen zin hebben omdat in de huidige overschrijdingssituatie Nederland hoe dan tot aan de derogatie in overtreding zou blijven en het NSL ook voor het tweede element van de NSL-doelstelling, te weten het vlottrekken van ruimtelijke besluitvorming, geen oplossing zou bieden.

Van een vastgesteld NSL kan op z'n vroegst pas sprake zijn in het eerste kwartaal van 2009. Dit omdat de derogatie op zijn vroegst kan worden aangevraagd vanaf de publicatie van de nieuwe richtlijn (naar verwachting mei 2008). Vervolgens volgt een wachttijd van negen maanden hetgeen dus zal leiden tot een verkregen derogatie op zijn vroegst in februari 2009.

Het voorgaande betekent niet dat een spoedige inwerkingtreding van de voorgestelde wet niet langer gewenst zou zijn, integendeel. Een spoedige inwerkingtreding is om meerdere redenen wenselijk:

- om een wettelijke basis aan het NSL te verschaffen;
- om de zogenoemde vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit te implementeren, waarvoor Nederland inmiddels in gebreke is gesteld;
- om, totdat het NSL is vastgesteld, een tijdelijk beperkte vorm van nibm mogelijk te maken;
- om voldoende momentum en vertrouwen in het bestuurlijke en maatschappelijke NSL-proces te houden.

Ik licht hierna het punt van een tijdelijk beperkte vorm van nibm toe.

Nibm tijdens interimperiode

Indien het voorliggende wetsvoorstel dit najaar in werking zou kunnen treden is sprake van een periode dat de wet al wél van kracht is maar er nog geen definitief vastgesteld NSL is (dit is de interimperiode, tot begin 2009). Dit wil niet zeggen dat gedurende de interimperiode geen enkele vorm van nibm mogelijk zou zijn. Tijdens deze situatie geldt, zoals de Raad van State meermalen heeft aangegeven, dat nieuwe projecten alleen mogelijk zijn indien deze niet leiden tot het niet, of niet significant later, halen van de grenswaarden. Gedurende de interimperiode is sprake van een wezenlijk andere situatie met bijbehorende onderbouwing, dan de situatie na verkregen en geïmplementeerde derogatie en vaststelling van het NSL.

Het kabinet heeft onderzocht of gedurende de interimperiode een vorm van nibm kan worden toegestaan waardoor de kleinste en minste belastende projecten doorgang zouden kunnen vinden. Hierdoor kan ook de betrokkenheid van lokale bestuurders voor de realisatie van het NSL behouden blijven. Het gaat daarbij onder meer om het gros van de kleine woningbouwprojecten. De hierbij in het geding zijnde ontwikkelopgave van het kabinet staat bij deze kleine projecten niet op gespannen voet met de saneringsopgave.

Het kabinet is voornemens een grens van 1% te hanteren voor deze tijdelijke interimperiode en deze vast te leggen in de AMvB-nibm. Voor de komende jaren wordt door het MNP een daling van de relevante achtergrondconcentraties van zowel PM 10 als NO₂ met circa 0,4 - 0,6 µg/m³ per jaar verwacht als gevolg van (internationaal) bronbeleid. Uitgaande van het criterium van de Raad van State, dat nieuwe ontwikkelingen niet mogen leiden tot het niet, of niet significant later bereiken van geldende grenswaarden, acht het kabinet projecten die 1% (0,4 µg/m³) aan de concentraties toevoegen nog verenigbaar met dit criterium, omdat op de locatie van een dergelijk project de verslechtering door het project (veelal ruim) binnen een jaar gecompenseerd wordt door de trendmatige verbetering van de luchtkwaliteit. Er is dan geen sprake van het significant later bereiken van de grenswaarden dan zonder dat project het geval zou zijn. Hier komt nog bij het perspectief van de totstandkoming van een NSL met verkregen derogatie dat laat zien dat aan het eind van de derogatieperiode de grenswaarden overal worden bereikt. Voor alle duidelijkheid: dat is inclusief de effecten van de projecten die onder de tijdelijke 1% grens doorgang kunnen vinden. De tijdelijke 1% grens is dus niet van invloed op de saneringsopgave van het NSL.

De tijdelijke 1% grens zal ook in de AMvB nibm worden opgenomen, zodat geen latere wijziging van dat besluit nodig zal zijn. De tijdelijke 1% grens vervalt op het tijdstip dat het NSL definitief wordt vastgesteld.



Werking van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Diverse senatoren hebben kritische kanttekeningen gemaakt bij de NSL-aanpak als zodanig. Daarbij is zelfs het woord "bestuurlijk gedrocht" gevallen. Het kabinet is echter van mening dat de nu voorgelegde NSL-systematiek de enige en best denkbare aanpak vormt voor de dubbele opgave van een voortvarende sanering in het belang van de volksgezondheid en het mogelijk maken van dringend noodzakelijke ruimtelijke ontwikkelingen. Met het NSL is sprake van een aanpak met innovatieve kanten ten aanzien van de gezamenlijke aanpak van een probleem door verschillende overheden. De betrokken regio's pakken de zaken voortvarend aan waarbij elke bestuurslaag zich richt op de maatregelen die op het "eigen schaalniveau" het meest effectief zijn. De aanpak vormt met zijn programmatische aanpak tevens een effectief alternatief voor de door velen bekritiseerde rechtstreekse koppeling en de aanpak heeft nadrukkelijk de steun van de regionale bestuurders, maar ook van het maatschappelijk veld. Het kabinet heeft substantiële middelen vrijgemaakt voor de aanpak van de luchtkwaliteit. In totaal is binnen de rijksbegroting ruim 1,2 miljard euro beschikbaar. Daarvoor is een kleine 400 miljoen beschikbaar gesteld voor de aanpak voor lokale knelpunten. Ik verwijs kortheidshalve naar de eerder aan de Tweede Kamer toegezonden voortgangsbrief (Kamerstukken II 2006/2007, 30 175, no. 29) die als bijlage bij deze brief is gevoegd, alsmede naar de onlangs aan de Kamers toegezonden vervolgbrief.

Borging adequate uitvoering maatregelen c.q. resultaat van het NSL

De leden van de PvdA-fractie hebben in de eerste termijn -samengevat- gevraagd hoe de Minister zal ingrijpen als het NSL niet rond komt of als de maatregelen in het NSL niet adequaat worden uitgevoerd. Onduidelijk blijft volgens deze leden wat de in dat geval vereiste "stap extra" inhoudt en wie welke verantwoordelijkheid moet nemen. Gevraagd is welke maatregelen er naast verkeersregulering mogelijk zijn, wat de Minister concreet gaat doen als de maatregelen tekortschieten en waarop de Minister haar optimisme over de effectiviteit van die maatregelen baseert. En voorts, hoe de Minister decentrale overheden kan sturen richting extra maatregelen. De leden van de CDA-fractie hebben in dit verband gewaarschuwd voor het NSL en teveel optimisme daarover alsmede voor het door deze leden verwachte grote afbreukrisico en trage voortgang. Zij wijzen er op dat de Minister heeft aangegeven in te zullen grijpen indien het tempo en inhoud van het pakket beneden de maat is.

Ik merk naar aanleiding hiervan het volgende op. De systematiek leidt er toe dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van extra maatregelen primair ligt bij die bestuursorganen die ook een bepaald belang hebben bij het doorgaan van het desbetreffende project. De programmasystematiek en de derogatie appelleren direct aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken partijen en noodzaken deze tot discipline in de uitvoering. Indien er in de praktijk onvoldoende maatregelen genomen worden heeft dit immers direct gevolgen voor het door kunnen gaan van projecten. Het is dan ook een gemeenschappelijk bestuurlijk en maatschappelijk belang dat het NSL "rondkomt", dat wil zeggen dat het laat zien dat overal tijdig de grenswaarden worden gehaald, rekening houdend met het doorgaan van bepaalde projecten. Indien het NSL dat niet zou laten zien en er dus overschrijdingen zouden resterend, zal er geen beroep op de derogatie kunnen worden gedaan en ontstaat er dus geen ruimte voor het doorgaan van projecten. Indien discipline in de uitvoering achterwege blijft kunnen projectbesluiten stranden bij de rechter. Niet ik, maar het programmastelsel stuurt derhalve overheden richting extra maatregelen indien dat nodig is. Veel ruimte voor het afschuiven van verantwoordelijkheid is er daarom niet. Als de keus is: geen project of een project met voldoende (compenserende) maatregelen in het NSL of anderszins is de keuze waarschijnlijk snel gemaakt, ook al zou het gaan om minder populaire maatregelen zoals verkeersregulering.

Over de effecten van maatregelen ben ik niet zozeer te optimistisch, maar eerder realistisch. In het NSL wordt gerekend met behoedzame veronderstellingen omtrent de scenario's van maatschappelijke ontwikkeling en de effecten van projecten en maatregelen. Bij de review door het MNP van de saneringstool is dit bevestigd. In de door het MNP gevraagde aanvullingen wordt voorzien. In de bijlage wordt hier nader op ingegaan. Mocht onverhoopt bij de monitor blijken dat effecten tegenvallen, dan zullen ofwel extra maatregelen moeten worden gevonden - waarbij de betrokken of belanghebbende overheden een eerste verantwoordelijkheid hebben - ofwel zullen projecten moeten vervallen dan wel niet of beperkt in gebruik kunnen worden genomen, totdat wél is verzekerd dat de grenswaarden tijdig worden gehaald. Dat is dan niet anders. Zover hoeft het echter niet te komen omdat effecten veelal met een behoorlijke mate van betrouwbaarheid kunnen worden voorspeld en in het kader van het NSL zelfs nog conservatief zijn "ingeboekt" en bestuursorganen in twijfelgevallen beter vooraf voor extra maatregelen kunnen kiezen om het stranden van projecten bij de rechter te voorkomen.



Mijn verantwoordelijkheid is dat het NSL laat zien dat overal tijdig de grenswaarden worden bereikt en dat de programmasystematiek op een samenhangende en effectieve wijze wordt uitgevoerd. Als het tijdig bereiken van de grenswaarden niet met (extra) maatregelen wordt of kan worden verzekerd betekent dat, dat er projecten moeten afvallen. Ook die afweging is primair een zaak van de betrokken overheden zelf. Alleen indien dat niet tot resultaten leidt zal ik - in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad - moeten overgaan tot het eenzijdig schrappen van projecten. Ik wil benadrukken dat dat echt een uiterste noodgreep is. Er van uitgaande dat overheden in het programmastelsel de op hen rustende verantwoordelijkheid zullen oppakken, verwacht ik dat ik niet of nauwelijks zal hoeven ingrijpen en dat mijn rol vooral faciliterend en coördinerend zal blijven. Als in het NSL genoemde maatregelen evenwel niet of ontoereikend worden uitgevoerd zal dit in het kader van het toezicht worden aangekaart bij de betrokken overheden en kan hen desnoods krachtens artikel 5.23 een aanwijzing worden gegeven. Immers op hen rust een wettelijke uitvoeringsplicht ten aanzien van die maatregelen. Indien uit de monitor zou blijken dat maatregelen ondanks een goede uitvoering tekort zouden blijken te schieten in het bereiken van de grenswaarden, zal ik de betrokken overheden hiervan in kennis stellen en met hen nagaan welke extra maatregelen mogelijk zijn. Ik kan niet op voorhand concreet aangeven om welke maatregelen het gaat, dat kan het best op lokaal of regionaal niveau worden beoordeeld. Het gaat uiteindelijk vooral om de vraag of een zodanig effectief pakket maatregelen kan worden ontwikkeld dat de grenswaarden tijdig worden gehaald, rekening houdend met het doorgaan van bepaalde projecten. Mijn vertrouwen in de NSL-aanpak stoelt ten slotte op het vertrouwen onder, en de positieve houding van de betrokken overheden en bestuurders, waaruit het vertrouwen spreekt dat het NSL echt kan werken.

Aan de orde is geweest wat de Minister gaat doen als ibm-projecten niet worden opgegeven door lagere overheden of als nibm toch ibm blijkt te zijn, en hoe zij kan ingrijpen als maatregelen om overschrijdingen te voorkomen of verhelpen onvoldoende zijn. En wat zij doet als inmiddels woningen zijn gebouwd of bedrijventerreinen en wegen zijn aangelegd.

Voor het antwoord verwijs ik om te beginnen naar hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt over de doorzettingmacht. Ik voeg daar het volgende aan toe. Als een ibm-project niet wordt opgegeven voor het NSL behoeft ik niet in te grijpen. Een dergelijk project kan dan alleen nog via de regels voor projectspecifieke saldering of niet in betekenende mate (indien op projectniveau effecten ervan worden gereduceerd tot onder de nibm-grens) doorgang vinden. Dat is de verantwoordelijkheid en zorg van de desbetreffende overheid, waarbij de rechter ten volle kan toetsen of aan de geldende eisen wordt voldaan. Ook kan een dergelijk project alsnog worden aangemeld voor het NSL, indien dat voldoende ruimte biedt, waarbij het criterium is: worden de grenswaarden uiterlijk bij het verstrijken van de derogatieperiode bereikt en vinden geen overschrijdingen meer plaats daar waar de grenswaarden al worden bereikt. Ook kan een project worden uitgeruild met een ander NSL-project, zulks ter keuze van het desbetreffende bevoegde gezag. In het andere geval, als een nibm-project toch ibm blijkt te zijn, is een soortgelijke aanpak nodig, bij achterwege blijven waarvan een projectbesluit zal kunnen stranden bij de rechter. Ook in een dergelijk geval is geen centrale ingreep nodig, maar handhaaft het systeem zichzelf. Overheden en andere partijen hebben immers ook belang bij het doorgaan van projecten.

Wat moeilijker ligt het als een project al is uitgevoerd. Echter in geval van gerede twijfel is het de vraag of een project de uitvoeringsfase bereikt en zal al eerder een besluit kunnen worden geschorst door de rechter (bij wijze van voorlopige voorziening). Maar een verstandig bestuur laat het niet zover komen. Mocht toch pas in de uitvoeringsfase blijken dat de effecten tegenvallen (hetgeen voor bijvoorbeeld woningbouw niet snel het geval zal zijn, daarvan zijn de effecten goed voorspelbaar) dan brengt de eis, dat tijdig de grenswaarden worden bereikt, met zich mee dat aanvullende maatregelen worden getroffen. Zolang dat niet gebeurt en de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden zijn andere ontwikkelingen in een dergelijk gebied vrijwel niet mogelijk (anders dan op projectniveau gecompenseerd), waardoor druk ontstaat om een dergelijke situatie alsnog te saneren.

Bezwaar en beroep

In de eerste termijn is voorts aan de orde geweest of het ontbreken van een beroepsmogelijkheid tegen het NSL in de uitvoering van projecten niet tot enorme vertragingen kan gaan leiden en of het mogelijk is dat de rechter een bezwaar tegen een project uit het NSL zal afwijzen met een beroep op de samenhang van maatregelen in datzelfde NSL, waar de burger geen beroep tegen kan openstellen.

Ik merk hieromtrent het volgende op. Het NSL is een interbestuurlijk programma van maatregelen, gericht op het tijdig bereiken van de grenswaarden, rekening houdend met het doorgang vinden van bepaalde projecten. In die zin biedt het NSL een onderbouwing voor projecten. Het NSL heeft echter geen zelfstandig rechtsgevolg, in die zin dat het zelfstandig grond vormt voor het doorgaan van projecten of voor het nemen van maatregelen. Het in het NSL noemen van projecten en maatregelen is weliswaar



voorwaarde voor het kunnen doorgaan van projecten volgens de regels van de programmasystematiek en voor het kunnen afdwingen van de uitvoering van maatregelen maar het vormt niet de eigenlijke grondslag daarvoor. Die grondslag blijft het project- of maatregelbesluit zelf en de wettelijke regeling waar deze op gebaseerd is. Tegen die besluiten is er de rechtsbescherming die ingevolge de van toepassing zijnde wetgeving geldt.

Zoals eerder is aangegeven is het instellen van een beroepsmogelijkheid ten aanzien van het NSL niet haalbaar gebleken. Dit zou het NSL onwerkbaar maken en toch niet tot het beoogde resultaat (vroegtijdig eenmalig beroep tegen projecten) leiden. Immers het NSL zou dan voor het aspect luchtkwaliteit, voor alle daarin genoemde projectbesluiten, aan dezelfde eisen moeten voldoen (inclusief bijvoorbeeld onderliggende milieueffectrapportages) als die projectbesluiten zelf, dat wil zeggen tot op uitvoeringsniveau en up-to-date alle vereiste informatie en motivering moeten bevatten. Vanwege de omvang van de hiermee gemoeide (milieu-)informatie en motiveringseisen is dit ondoenlijk en onwenselijk. Daarnaast gaat het in het NSL om toekomstige projecten, waarin nog het nodige kan veranderen in de voorbereidings- en uitvoeringsfase. Het NSL kan projecten bevatten variërend van rijp (uitgewerkt) tot groen (pril idee). Het is niet zinvol tegen een pril idee beroep open te stellen. Ook zou voor elke wijziging van het NSL de volledige bezwaar- en beroepsprocedure moeten worden herhaald hetgeen tot een bestuurlijk en juridisch onwerkbaar situatie zou leiden. De Raad van State heeft voorts aangegeven dat, indien de NSL-besluitvorming en motivering met betrekking tot een in het NSL genoemd project wat betreft het aspect luchtkwaliteit niet volledig of up-to-date zou zijn, dat aspect bij een beroep tegen het latere projectbesluit niet buiten beschouwing kan blijven. Dan zou dus sprake zijn van een meervoudig beroep ten aanzien van hetzelfde projectbesluit ten aanzien van hetzelfde aspect (luchtkwaliteit) waardoor ook om die reden het doel van een beroep tegen het NSL: vroegtijdig eenmalig beroep en duidelijkheid omtrent projecten, niet haalbaar lijkt.

Vanwege de voorgaande nadelen en het advies van de Raad van State is afgezien van het instellen van een beroepsmogelijkheid tegen het NSL. Inspraak voor een ieder, ook op regionaal niveau, is daarentegen wel mogelijk. Daarnaast kan een burger in het kader van het projectbesluit volledig beroep instellen ten aanzien van het aspect luchtkwaliteit. Ook als een project is opgenomen in het NSL kan een rechter toetsen of alle milieu-informatie volledig en toereikend is, of het NSL en de daarin opgenomen maatregelen voldoende compensatie bieden voor de negatieve effecten van een project, of de grenswaarden ter plaatse tijdig worden gehaald, of de locatiekeuze verantwoord is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, of de wijze van uitvoering aan de eisen beantwoordt die daaraan gesteld worden enzovoorts. De wijze waarop een project wordt ondersteund door het NSL en, in dat kader, de validiteit van het NSL zelf kunnen dus worden getoetst door de rechter bij het beroep tegen het projectbesluit.

Rapportage over voortgang van het NSL

Aan de orde is voorts geweest of jaarlijks aan de Eerste Kamer kan worden gerapporteerd over de voortgang van het NSL en van de rechtspraak en omtrent de projecten uit het NSL. De voortgang van het NSL zal jaarlijks worden gemonitord. Ik ben voornemens om zowel de Eerste als de Tweede Kamer over de voortgang van het NSL en over eventuele relevante ontwikkelingen in de rechtspraak te informeren.

Vergroting validiteit meet- en rekenmethoden

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd om aan te geven op welke wijze ingezet wordt op het vergroten van de validiteit van de meet- en rekenmethoden, alsmede of en hoe ze de onafhankelijkheid van de review van meetmethoden garandeert. Op Europees niveau wordt nadrukkelijk gestreefd naar harmonisatie van meetmethoden. De bepalingen die op dit punt in de nieuwe richtlijn worden opgenomen zullen leiden tot een grotere vergelijkbaarheid van meetuitkomsten in Europa. Waar het gaat om berekeningen van de luchtkwaliteit is er nog slechts beperkt sprake van harmonisatie in Europa. Wel is nationaal veel aandacht gegeven aan vergroting van de eenduidigheid van de berekeningsmethodieken. Dit heeft geleid tot het vaststellen van het Meet- en Rekenvoorschrift (MRV) zoals dat thans van kracht is. De berekeningsmethoden die in het kader van de voorbereiding van het NSL worden gebruikt (saneringstool) voldoen aan het MRV. Ook al is er nu sprake van standaardrekenmethoden, gegeven de bestaande onzekerheden van modeluitkomsten blijft het belangrijk om de berekeningsmethoden verder te verbeteren. Om deze reden is een review van het thans beschikbare instrumentarium in gang gezet die op termijn zal leiden tot aanbevelingen voor verbetering van modellen en/of de toepassing van de modeluitkomsten. Mede met het oog op de onafhankelijkheid van deze review wordt een breed samengestelde onafhankelijke begeleidingsgroep ingesteld met deelname van oud-bestuurders en wetenschappers.



Europese context en Europese ontwikkelingen

Voorts is aan de orde geweest de samenhang tussen de richtlijn en het wetsvoorstel en de AMvB en of de Raad van State na aanneming van het wetsvoorstel al wel van de uitsteltermijnen zal uitgaan die nog niet door de EU zijn vastgesteld.

Om met dit laatste te beginnen, ik ga daar niet van uit. Het wetsvoorstel kan ook onder de vigerende richtlijnen van kracht worden. Dit is ook nodig vanwege het NSL (juridische basis) en de implementatie van de vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit, waarvoor Nederland inmiddels in gebreke is. Daarnaast is dit nodig om ook gedurende de interimperiode van een tijdelijk beperkte nimb-regeling, op basis van de 1% grens, gebruik te kunnen maken, zoals eerder is toegelicht. Van de programmasystematiek met het NSL kan in de praktijk echter pas gebruik worden gemaakt als vaststaat dat een beroep op derogatie kan worden gedaan. Pas na het verkrijgen van derogatie op grond van de nog vast te stellen EU-richtlijn kunnen de nieuwe termijnen voor het behalen van de grenswaarden worden geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en kan het NSL definitief worden vastgesteld.

Verder is geconstateerd dat Nederland door de specifieke omstandigheden die voortvloeien uit de ligging e.d. een uitzonderingspositie in de EU mag claimen, in het bijzonder bij het vraagstuk van de derogatie.

Ik ben het er mee eens dat juist de ligging, gevoegd bij de grote bevolkingsdichtheid en daarmee samenhangende hoge mobiliteitsbehoefte het tijdig bereiken van de Europese luchtkwaliteitsgrenswaarden voor Nederland bemoeilijkt. Vergelijkbare problemen doen zich voor in enkele omliggende lidstaten. Dit gegeven vormde voor Nederland de aanleiding om in Europees verband krachtig te pleiten voor uitstel mogelijkheden. Dat heeft ertoe geleid dat dergelijke bepalingen in de nieuwe EU-richtlijn voor de luchtkwaliteit opgenomen zullen worden. In het belang van de volksgezondheid dient de periode waarin nog overschrijding van de grenswaarden aan de orde is wel zo kort mogelijk gehouden te worden.

In dit verband is ook een interessante vraag in hoeverre de toegenomen aandacht voor en verscherpte doelstellingen op het gebied van klimaatbeleid ertoe zullen leiden dat ook grotere inspanningen gevraagd zullen worden ter bestrijding van luchtvervuiling.

De toegenomen aandacht voor klimaatbeleid en de ambitie die inmiddels door de EU en zeker ook door Nederland is uitgesproken zal invloed hebben op de aanpak van de luchtverontreiniging. Maar ik verwacht geen grote kruiselingse effecten en daarom ook niet dat er grote extra inspanningen gevraagd zullen worden maar er zal nog wel veel aan luchtkwaliteit en emissies gedaan moeten worden. De precieze effecten van klimaatbeleid op luchtkwaliteitsgebied worden nog doorgerekend, maar duidelijk is dat dit op korte termijn maar beperkt zal kunnen bijdragen aan de oplossing hiervoor. Hoe dan ook zullen we tijdig aan de EU-normen voor luchtkwaliteit en voor emissiebeleid moeten voldoen.

Gevoelige bestemmingen

De leden van de PvdA-fractie hebben in eerste termijn gevraagd wat de nadere regels rond gevoelige bestemmingen (amendement Van der Ham-Duyvendak) voor nieuwe gevallen betekenen, naast de overschrijdingen voor reeds bestaande gevallen, en hoe de Minister met dergelijke situaties omgaat. Voorts hebben zij gevraagd wat de nadere regels concreet betekenen voor scholen, ziekenhuizen e.d. die zich bevinden nabij snelwegen of bedrijventerreinen en of de Minister inzicht kan geven in die nadere regels en de concrete maatregelen die hierop moeten volgen. Deze leden hebben gevraagd om een toezegging van de Minister om dit inzicht te verschaffen op het moment dat de wet in werking treedt.

Het amendement-Van der Ham/Duyvendak heeft geleid tot het opnemen van artikel 5.16a in het wetsvoorstel. Dit artikel bevat een aantal duidelijke handvatten voor de invulling van de AMvB. Zo is relevant of een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden. Verder mag het aantal blootgestelde personen met een verhoogde gevoeligheid voor de concentraties van de relevante stoffen niet toenemen. En tot slot heeft de AMvB alleen betrekking op besluiten over uitbreiding van bestaande gebouwen dan wel besluiten over nieuw te bouwen bouwwerken in de zin van de Woningwet. De AMvB zal dus niet automatisch leiden tot sanering van bestaande gevoelige functies, aangezien de toepassing ervan – net als de overige wettelijke bepalingen – is gekoppeld aan de toepassing van een bevoegdheid of wettelijk voorschrift, oftewel aan het nemen van een nieuw besluit.

Dit volgt uit de wettelijke systematiek, die alleen betrekking heeft op nieuwe besluiten. Bestaande gevallen vallen daarom niet onder deze systematiek. Het gaat bij bestaande gevallen om onherroepelijke besluiten die reeds zijn of worden uitgevoerd. Een eventuele verhoogde blootstelling in deze gevallen wordt op



termijn opgelost door het NSL en de daarin opgenomen maatregelen. Dan wordt immers aan de grenswaarden voldaan. Ik streef er voorts naar met de NSL regio's af te spreken dat ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB gevoelige bestemmingen geen nieuwe gevoelige bestemmingen op overschrijdingslocaties worden gerealiseerd. Voor specifieke sanering van bestaande gevallen biedt de wet buiten de NSL-saneringssystematiek geen specifieke aanknopingspunten.

Het criterium van (dreigende) overschrijding van een grenswaarde spreekt voor zich. Waar het daarnaast gaat om personen met een verhoogde gevoeligheid voor de relevante stoffen, zal het toepassingsbereik van de AMvB zich in ieder geval richten op kinderen en mogelijk ook op zieken en ouderen. Voor wat betreft het gezondheidsaspect is vooral langdurige blootstelling van belang, wat er gecombineerd met het criterium "bouwwerk" toe leidt dat de AMvB in ieder geval betrekking zal hebben op scholen, kinderdagverblijven en crèches, en dat aanvullend wordt gezien of daaraan bejaarden-/verzorgingstehuizen en verpleegtehuizen toegevoegd moeten worden.

Er wordt niet voor gekozen ziekenhuizen ook onder de werkingssfeer van de voorgenomen AMvB te brengen, met name omdat in ziekenhuizen in de regel sprake is van luchtbehandeling waardoor binnen een goede luchtkwaliteit gehandhaafd kan worden, maar bovendien omdat ziekenhuizen zelf doorgaans een aanzienlijke verkeersaantrekkende werking hebben. Daarnaast wordt ten aanzien van bestaande ziekenhuizen opgemerkt dat deze moeten kunnen uitbreiden, ook indien zij nabij een (snel)weg zijn gesitueerd juist met het oog op de bereikbaarheid

De AMvB zal niet alleen worden gericht op snelwegen, maar ook op drukke provinciale wegen, waarbij een criterium om te bepalen of een weg "druk" is of dat sprake is van significante effecten, zal worden gegeven. Tot slot zal worden gepoogd de bovenstaande factoren en criteria te combineren in een eenduidige afstandsmaat tot de (snel)weg, die mogelijk wordt gekoppeld aan de verkeersintensiteit. Omdat de AMvB – conform de tekst van het amendement – zal zien op het voorkomen van gevoelige bestemmingen in overschrijdingssituaties, zal deze AMvB slechts tijdelijk een functie vervullen. Het NSL is er immers op gericht overal de grenswaarden te realiseren. Wel zal de AMvB daarmee tijdens de looptijd van het NSL ook doorwerken in dat NSL en zal dat middels bestuurlijke afspraken in de context van het NSL worden bevestigd.

Of plannen zoals door de PvdA-fractie aangehaald onder de werking van het NSL doorgang kunnen vinden, valt niet in algemene zin te bevestigen of ontkennen. Dat hangt af van de vraag of er sprake is van een (dreigende) overschrijding en factoren als de uiteindelijk in de AMvB vast te leggen afstandsmaat waarbij wordt gedacht aan bijvoorbeeld 100 meter. Dit is nog onderwerp van studie.

De tracéprocedure A4 Burgerveen-Leiden

Over de relatie tussen het wetsvoorstel/NSL en lopende procedures, zoals de het tracébesluit A4 Burgerveen- Leiden, merk ik het volgende op. De vernietiging door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State had meerdere gronden. Het besluit is onder meer vernietigd omdat de Afdeling het luchtonderzoek niet voldoende achtte (het betrof daarbij aspecten als de onderbouwing van de effecten van 80 km/u rijden op het traject) en omdat de Afdeling het enkel in aanmerking nemen van de verwachte luchtkwaliteit in 2012 onvoldoende vond. Ook is het besluit vernietigd omdat de Afdeling het onderzoeksgebied (waar de effecten in kaart worden gebracht) te beperkt vond. De Afdeling is van mening dat alle significante effecten in kaart moeten worden gebracht en achtte een afstand van 300 meter aan weerszijden van het tracé onvoldoende.

De omvang van het onderzoeksgebied zal nader worden verduidelijkt in het kader van de nieuwe Regeling projectsaldering, die gelijktijdig met de wetswijziging in werking zal treden. Bij de afbakening van het onderzoeksgebied zal worden aangesloten bij het criterium dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft, dat de significante gevolgen voor luchtkwaliteit op een passende wijze worden afgewogen bij de besluitvorming. Zoals de Minister van Verkeer en Waterstaat onlangs aan de Tweede Kamer heeft bericht, zal hij zo snel mogelijk een breed inzetbare methodiek laten ontwikkelen voor de afbakening van het onderzoeksgebied.

Ook indien de voorgestelde wet al van kracht was geweest en het NSL was vastgesteld (op basis van verleend uitstel (derogatie)), zou dit besluit overigens naar verwachting geen stand hebben gehouden bij de rechter.

De genoemde uitspraak heeft betrekking op een tracébesluit dat is genomen met toepassing van de vigerende regeling voor projectspecifieke saldering, zoals opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2005 (het al genoemde artikel 7). Dit regime blijft onder de nieuwe wet gewoon van toepassing, naast de NSL systematiek en nibm. Dat geldt ook voor lopende procedures waarin besluiten met toepassing van het Bk



2005 zijn genomen. De bepalingen van het Blk 2005 blijven dan van toepassing op die gevallen. Het gaat bij de Blk 2005-saldering om projecten die in overschrijdingssituaties, waarin geldende grenswaarden worden overschreden, doorgang kunnen vinden indien de effecten van die projecten (tenminste) worden gecompenseerd. Het is alleszins begrijpelijk dat de rechter in overschrijdingssituaties zorgvuldig toetst of dit laatste in voldoende mate het geval is en daarbij hoge eisen stelt aan de onderbouwing van het besluit en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeksgegevens.

De situatie onder het NSL is in juridische zin wezenlijk anders. Het NSL wordt vastgesteld zodra de nieuwe richtlijn is vastgesteld en geïmplementeerd en vaststaat dat op de derogatie een beroep kan worden gedaan. Dat wil zeggen dat het NSL van kracht wordt op een moment dat (vanwege de derogatie) geen sprake is van geldende grenswaarden die worden overschreden. Wel geldt in die periode een hogere grens (grenswaarde verhoogd met overschrijdingsmarge) die niet overschreden mag worden. Het NSL gaat daarvan uit gedurende de derogatie. Het NSL en de daarin opgenomen maatregelen laten zien dat aan het eind van de derogatie overal de grenswaarden worden gehaald. Daarbij houden het NSL en de scenario's waar het op is gebaseerd rekening met het doorgaan van bepaalde projecten. In het NSL worden overigens geen projecten opgenomen die ertoe leiden dat de grenswaarden niet tijdig worden gehaald (dit zal bij de implementatiewet worden vastgelegd, overeenkomstig de toezegging van de voormalige Staatssecretaris van VROM naar aanleiding van de indiening (en intrekking) van het daartoe strekkende amendement Samsom (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, no. 23).

De A4-uitspraak heeft gezien het voorgaande geen gevolgen voor het NSL. Wel dient met deze uitspraak rekening te worden gehouden bij andere, toekomstige besluiten die eveneens met toepassing van de regels voor projectsaldering worden genomen (dat wil zeggen besluiten die niet via de NSL-systematiek worden genomen). De regels voor projectsaldering blijven immers van kracht naast de overige regels volgens welke projecten doorgang kunnen vinden (de NSL-systematiek en de regels voor "niet in betekende mate").

Ruimtelijke ordening en ontkoppeling

De leden van de CDA-fractie hebben in eerste termijn nadrukkelijk gevraagd in te gaan op hun opvatting dat deze wet via milieubeleid de RO in ons land mede gaat sturen en dat past niet in onze systematiek.

De veronderstelling dat het NSL, dus het milieubeleid, sturend zal worden voor de ruimtelijke ordening in Nederland berust op een misvatting. Het NSL geeft inzicht in de positieve effecten op de luchtkwaliteit als gevolg van maatregelen en de negatieve effecten als gevolg van projecten en ontwikkelingen en laat zien op welke wijze de grenswaarden tijdig worden gehaald, rekening houdend met die projecten en ontwikkelingen. Het NSL biedt daarmee ruimte en levert daarmee een onderbouwing voor voorgenomen (ruimtelijke of andere) besluitvorming over die maatregelen en projecten voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit. Het NSL treedt echter niet in de plaats van geëigende besluitvormingsprocedures over die maatregelen en projecten, noch in bestaande bevoegdheden. Bestuursorganen maken zelf de afweging met betrekking tot projecten, binnen de ruimte die Europese richtlijnen, zoals verwerkt in het NSL, bieden. Relevant is daarbij ook dat het merendeel van de ruimtelijke projecten die door de verschillende overheden in het NSL worden opgenomen, zijn basis vindt in bestaande ruimtelijke visies en plannen zoals streekplannen en structuurvisies. Voor wat betreft de rijksinfrastructuur geldt vanzelfsprekend de planologische kernbeslissing Nota Mobiliteit als grondslag.

Mede in relatie tot de uitspraak van de Raad van State over de A4 Burgerveen-Leiden is verder door de leden van de VVD-fractie gevraagd of ik bereid ben de wenselijkheid en noodzaak van ont koppeling op termijn opnieuw te bezien.

In de aanloop naar dit wetgevingstraject en ook nog tijdens het verloop ervan is vele malen gesproken over de (on)mogelijkheid om volledig te ont koppelen (het wetsvoorstel bevat met NSL-aanpak en nibm al een vérgaande vorm van ont koppeling). Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is hierover uitvoerig van gedachten gewisseld met de heer De Krom van de VVD-fractie. De toenmalige Staatssecretaris van VROM heeft daarbij aangegeven dat aan volledige ont koppeling grote juridische risico's kleven en dat de Staatssecretaris die risico's groter inschatte dan de heer De Krom. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen, zijn onder meer verwoord in de notitie "Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit; Notitie ont koppelingsvarianten", die aan de Tweede Kamer is toegezonden als onderdeel van het wetgevingsdossier (bijlage bij brief d.d. 28 april 2006, Kamerstukken II, 2005/2006, 30 489, nr. 6).

Ik sta nog steeds volledig achter die conclusie. Nog steeds is sprake van overschrijding van de grenswaarde voor PM₁₀ en de dreigende overschrijding van de grenswaarde voor NO₂ en in die omstandigheden is het moeilijk voorstelbaar dat de bestuursrechter zal accepteren dat luchtkwaliteit als



relevante factor bij besluitvorming over relatief grootschalige ("in betekenende mate") projecten buiten beschouwing wordt gelaten. De Afdeling wetgeving van de Raad van State heeft dit bevestigd in zijn voorlichting over de opzet en systematiek van het NSL (toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief d.d. 14 juni 2006, Kamerstukken II, 2005/2006, 30 489, nr. 11).

Volledige ontkoppeling in situaties van (dreigende) overschrijdingen van geldende grenswaarden kan derhalve volkomen averechts uitpakken en ertoe leiden dat de rechter projectbesluiten rechtstreeks aan de Europese grenswaarden gaat toetsen (waarmee volledige "herkoppeling" een feit zou zijn) dan wel op dit punt préjudiciële vragen gaat stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, met grote vertragingen voor alle soortgelijke procedures tot gevolg.

Voor de situatie na het realiseren van het NSL en het voldoen aan de Europese grenswaarden zal ik samen met mijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat de opdracht verstrekken aan de commissie "doorlichting en versnelling besluitvorming" onder leiding van de heer Elverding om het huidige systeem van besluitvorming nog eens kritisch en fundamenteel tegen het licht te houden.

Hoogachtend,

de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



dr J. M. Cramer



Bijlage: Achtergronden bij onderbouwing en werking nibm

1. Strekking advies van de Raad van State met betrekking tot de AMvB nibm

De Raad van State heeft in zijn positieve advies (dictum 3) met name geadviseerd om:

- (1) in te gaan op de wijze van verwerking van nibm-projecten in het NSL en op de vraag hoe daardoor uitsluitend wordt geboden over de effecten die - ook op regionaal en lokaal niveau - kunnen worden verwacht, en te verduidelijken hoe in overschrijdingssituaties compensatie van die effecten is verzekerd, ook gedurende de periode dat het NSL nog niet van kracht is;
- (2) de 3% grens van een betere (draagkrachtiger) motivering te voorzien en daarbij in te gaan op de vergelijkbaarheid van het Nederlandse en Duitse rechtsstelsel op het punt van de implementatie en daarbij ook in te gaan op de situatie in ons omringende landen, zoals België en het Verenigd Koninkrijk;
- (3) te verduidelijken op welke manier wordt verzekerd dat de cumulatieve effecten niet zullen leiden tot overschrijdingen van de gestelde waarden en evenmin op plaatselijk niveau belangrijke verslechtingen ten gevolge zullen hebben, en wijst in dit verband op het belang van een toereikende anticumulatiebepaling.

In aanvulling op de eerder aan de Eerste Kamer toegezonden inhoudelijke notitie over de AMvB nibm en de hiervoor gegeven antwoorden en onderbouwing van de 3% grens en de tijdelijke 1% grens voor nibm wordt in deze bijlage ingegaan op de genoemde punten alsmede op het nader rechtsvergelijkend onderzoek van prof. dr. Ch.W. Backes.

2. Effecten nibm-projecten met 3% grens in het NSL

Benadrukt wordt dat als een project niet de 3% grens overschrijdt, dat niet betekent dat het effect ervan op de luchtkwaliteit niet zou worden betrokken bij de beleidsontwikkeling en het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Bij de voorbereiding van het NSL wordt via de prognose van de trendmatige ontwikkeling van verkeer en bedrijvigheid per programmagebied en ook in de overige gebieden het cumulatieve effect van alle kleinere ontwikkelingen bepaald en verwerkt en worden tegenover dat gecumuleerde effect ook maatregelen gesteld om negatieve effecten op de luchtkwaliteit te compenseren en overschrijdingslocaties te saneren. Bij de vraag waar een verantwoorde grens voor "niet in betekende mate" wordt gelegd gaat het dus niet zozeer om wat wel of niet wordt meegenomen in de programma-aanpak, maar om welke projecten expliciet en specifiek in het programma worden opgenomen en welke worden verdisconteerd in de regionale trendontwikkeling.

Het totaal van de nibm-projecten is derhalve meegenomen bij de berekeningen behorend bij het NSL. Voor de toepassing van de 3% grens voor nibm is een definitief vastgesteld NSL met de daarin opgenomen compenserende maatregelen vereist. De bij de 3% grens maximaal mogelijke toevoeging aan de bestaande concentraties stikstofdioxide of zwevende deeltjes (PM₁₀) van 1,2 µg/m³ ligt immers ruimschoots boven het criterium in de vigerende richtlijn van "het niet significant later halen van de grenswaarde". Daarbij geldt bovendien dat gedurende de interimperiode sprake is van een wezenlijk andere situatie met bijbehorende onderbouwing, dan de situatie na verkregen en geïmplementeerde derogatie en vaststelling van het NSL. Tijdens de interimperiode geldt de onderbouwing van de trendmatige verbetering van de luchtkwaliteit en tijdens de NSL-periode geldt de onderbouwing als hierna is uitgewerkt. Er is in de interimperiode nog altijd sprake van overschrijdingen van geldende Europese grenswaarden en nog geen sprake van een vastgesteld NSL met de daarin opgenomen compenserende maatregelen. Dit maakt dat het compenserende effect van de maatregelen in het NSL (ongeacht of ze reeds zijn geïmplementeerd) in deze interimperiode nog niet kan worden "ingeboekt". Het NSL toont aan dat de grenswaarden worden gehaald op het moment dat dat in Europeesrechtelijke zin moet.³

De regionale uitwerkingen van het NSL hebben een voorlopig inzicht gegeven in de omvang en aard van de ruimtelijke projecten die in betekende mate bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Het gaat naar de huidige inzichten om enige honderden projecten, waarbinnen met name nieuwe bedrijventerreinen en nieuwe infrastructuur de hoofdmoot vormen.

Wat betreft de maatregelen wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds (generieke) internationale en nationale maatregelen versus lokale maatregelen anderzijds. De generieke maatregelen dragen in belangrijke mate bij aan het structureel verbeteren van de luchtkwaliteit. De achtergrondconcentratie

³ Zie ook *Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30 489, nr. 10.*



verbetert ten minste $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ onder invloed van maatregelen, daardoor wordt voldoende wordt geborgd dat nibm projecten niet leiden tot een toename van de concentraties. Als gevolg van de maatregelen zal de komende vijf jaar de luchtkwaliteit voor het overgrote deel van de blootgestelde Nederlanders (meer dan 95%) voor zowel PM_{10} als NO_2 aanzienlijk verbeteren, ondanks de uitvoering van de ruimtelijke projecten.⁴ Uit de monitor moet vervolgens blijken of de in het vooruitzicht gestelde ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Nederland nog overeenstemt met de werkelijkheid van dat moment. Over de monitor is in de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer het volgende opgenomen:

“Bij de luchtkwaliteitsregulering en het NSL hoort een monitor. Indien de resultaten van maatregelen of projecten tegenvallen en gedurende de rit blijkt dat we de grenswaarden niet zullen halen, dan zullen Rijk en decentrale overheden een stap extra moeten zetten. Met het oog daarop wordt een samenhangend monitorstelsel (i.o.m. de decentrale overheden) ontwikkeld en is een onderzoeksagenda opgesteld ten behoeve van beschikbaarheid van extra maatregelen om eventuele tegenvallers op te vangen.”

Daarnaast kan worden gewezen op de doorzettingsmacht die de wet biedt. De minister van VROM kan immers, i.o.m. het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer, het NSL ambtshalve wijzigen (artikel 5.12, tiende lid; bij de komende implementatiewet zal ook het horen van de Eerste Kamer bij een vaststelling of wijziging wettelijk worden verankerd). Bovendien is er de uitvoeringsplicht van het negende lid van dat artikel die de tijdige en toereikende uitvoering van de in het NSL opgenomen maatregelen betreft.

3. Nadere toelichting op wijze verwerking effecten van projecten in NSL

Alle ontwikkelingen in Nederland worden door het MNP reeds meegenomen in de berekeningen voor de achtergrondconcentraties (de GCN-data). Het gaat dan onder meer om ontwikkelingen in de woningbouw, het verkeer en de industrie. Het MNP hanteert hierbij het zogenaamde GE-scenario uit de WLO-studies.

Het meest recente MNP-rapport⁵ dat handelt over de GCN-data in ons land stelt het volgende:

“Emissies voor verkenningen zijn afkomstig uit scenario-studies welke zijn gebaseerd op aannames van het CPB over economische ontwikkelingen, de inzet van maatregelen en hun reductiepotentieel. Meestal zijn verschillende scenario's beschikbaar voor toekomstige ontwikkelingen en worden op basis hiervan verschillende concentratiekaarten gemaakt. De emissies waarvoor de berekeningen worden uitgevoerd zijn gebaseerd op geactualiseerde emissieramingen van de referentieramingen (Van Dril en Elzenga, 2005) welke is gebaseerd op het vaststaand beleid van het kabinet. In deze scenario's wordt het bestaande Nederlandse energiebesparings-, klimaat- en luchtverontreinigingsbeleid voortgezet. Ook het Europese beleid wordt geacht te worden voortgezet. Waar nationaal beleid afloopt, zoals bij convenanten, wordt een logische voortzetting van het beleid verondersteld. Waar beleid nog sterk in ontwikkeling is, wordt vooruitgelopen op een plausibele ontwikkeling daarvan. (...) De scenario's die worden gebruikt bevatten emissietotalen per sector. Deze worden ruimtelijk verdeeld op basis van de bestaande (historische) ruimtelijke verdelingen van emissies.”

De emissie van alle projecten (ibm en nibm) en ontwikkelingen zitten derhalve reeds in de achtergrond. Er mag immers worden uitgegaan van deze toekomstscenario's, die zijn goedgekeurd door de minister van VROM voor dit doel.

Daarnaast is van belang dat in de saneringstool wordt gebruik gemaakt van het GE-scenario van de planbureaus. Dit scenario kenmerkt zich o.a. door de hoogste groeiverwachtingen in de economische (en daarmee vervoer-) parameters en door de hoogste technologische ontwikkelingen van de vier scenario's. Hierdoor wordt voor de toekomst gerekend met uiterst behoedzame aannames wat betreft de geprognostiseerde achtergrondconcentraties; het is niet erg waarschijnlijk dat de feitelijk te meten

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 175 en 30 489, nr. 29, p. 3.

⁵ MNP Rapport 500088001/2007, *Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland*, Rapportage 2007.



concentraties te zijner tijd hoger zullen zijn dan de nu voor de toekomst berekende concentraties. Anders gezegd: door het werken met dit scenario zijn er vooral meevallers te verwachten.

4. Werking saneringstool

Het MNP merkt op dat de ruimtelijke verdeling en berekening van de emissies voor de GCN data op een dermate groot schaalniveau heeft plaatsgevonden dat men de verkregen concentraties ten gevolge van deze ontwikkelingen niet kan beschouwen als de exacte concentratie, op die ene locatie. Om die reden wordt deze data dus ook betiteld als *generieke* concentratiedata.

Om te voorkomen dat ibm én nibm-projecten *lokaal* tot overschrijdingen leiden, al dan niet door een combinatie van nibm-projecten in elkaars nabijheid, is voorzien in de saneringstool. De saneringstool is een omvangrijke geografische database waarin gedetailleerd zijn opgenomen het bestaande (en toekomstige) hoofdwegennet, het onderliggende wegennet, de verkeersdruk, bedrijfsterreinen en overige bebouwing van Nederland. In deze saneringstool zijn voorts alle ibm-projecten fijnmazig opgenomen, alsmede de eerder genoemde achtergrondconcentraties (waarin op macroniveau dus ook de nibm-projecten zijn verdisconteerd). De saneringstool geeft in hoge mate van (geografisch) detail aan waar knelpunten aanwezig zullen zijn voor NO₂ en PM₁₀. Naast de saneringstool en de monitor zal een toereikende cumulatiebepaling ertoe leiden dat ook bij de voorbereiding van besluitvorming nibm er al rekening wordt gehouden met effecten van overige (voorzienbare) ontwikkelingen en projecten in het plangebied, zodat lokaal geen nieuwe overschrijdingen ontstaan en de grenswaarden tijdig worden gehaald.

Doordat de saneringstool ieder jaar met een update met nieuwe gebiedsinformatie wordt geactualiseerd zal een nibm-project hier automatisch in worden opgenomen. De eventuele extra verkeersdruk die een nibm-project met zich mee brengt of gaat brengen, zal namelijk in de door de desbetreffende overheid aan te leveren gegevens zijn opgenomen. Uit de daaropvolgende berekeningen voor de update van de saneringstool blijkt dan direct of dit nibm-project leidt tot overschrijdingen. Indien dat het geval is, kunnen ook direct met de saneringstool maatregelen worden voorgesteld. Er is dus feitelijk geen onderscheid in nibm-en ibm-projecten⁶.

Er wordt dus gewerkt met goedgekeurde en geverifieerde aannames. Alhoewel dit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid is gedaan, is niet op voorhand geheel uit te sluiten dat de werkelijkheid anders is dan aangenomen. Zo kan uit de monitoring naar voren komen dat op een bepaalde locatie het effect van de nibm-projecten iets groter is dan verwacht. Aangezien de monitoring juist *tijdens* de uitvoering van het NSL plaatsvindt en het NSL een resultaatsverplichting inhoudt op het bereiken van de grenswaarden, kunnen dergelijke tegenvallende scenario's tijdig worden bijgestuurd door het treffen van extra maatregelen (de reeds genoemde sanering). Overigens zal het effect van nibm-projecten nooit significant groter kunnen zijn dan verwacht, omdat de effecten van de nibm-projecten niet kunnen cumuleren door de aangescherpte anticumulatiebepaling.

De Raad van State stelt tevens als voorwaarde voor het gebruik van de nibm voorziening (bij een 3% grens), na een vastgesteld NSL en verkregen derogatie, dat de maximale overschrijdingsmarges in acht worden genomen. In zekere zin gelden deze marges in gevolge de komende nieuwe richtlijn tijdens de derogatie als 'tijdelijke grenswaarden' waaraan de lidstaat in de tijd waarvoor uitstel is verkregen, moet voldoen. Deze maximale overschrijdingsmarges zijn - tijdens de derogatieperiode - gesteld aan het NSL en worden geïmplementeerd in de wet. Met het opstellen van het NSL en tijdens de uitvoering daarvan (met behulp van de monitor) wordt ervoor gezorgd dat deze maximale overschrijdingsmarges niet worden overschreden. Voor de werking van het systeem, om daarmee te waarborgen dat niet in strijd wordt gehandeld met de Europese richtlijn, verwijs ik naar het hiervoor gestelde over de opbouw van het NSL en de wijze van monitoring.

Doordat het hele NSL (mèt saneringstool) gericht is op het tijdig halen van de grenswaarden, is in samenhang met de werking van de monitor en de cumulatiebepaling gewaarborgd dat ook knelpunten ten gevolge van nibm-projecten op lokale (micro) schaal worden voorkomen, dan wel tijdig opgelost.

⁶ IBM projecten moeten vroegtijdig in de saneringstool worden opgenomen omdat mag worden verondersteld dat het treffen van maatregelen daarvoor meer complex is en duurder. Bij de NIBM projecten mag gelden dat eventuele vooraf niet voorziene knelpunten voorzover ze niet door het pakket landelijke en Europese maatregelen worden opgelost ook achteraf - maar voor het aflopen van de derogatietermijn - met maatregelen kunnen worden opgelost.



Ook de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties op macro-schaal die tot uiting komen in de GCN-data (waarin zoals gesteld ook de nibm-projecten zijn opgenomen) worden jaarlijks geupdate omdat het MNP ieder jaar de toekomst-scenario's opnieuw actualiseert, die vervolgens door de Minister van VROM worden goedgekeurd en vrijgegeven (ingevolge het eerdergenoemde Meet- en rekenvoorschrift).

Met het NSL en de daarmee samenhangende saneringstool en monitor krijgen we tijdig een helder zicht op locaties in het land waar de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden, veel beter dan waar we tot op heden in staat toe waren met de GCN-data zoals het MNP die jaarlijks samenstelt. De laatste beperken zich immers tot de achtergrondwaarden en zijn niet locatiespecifiek. De data in de saneringstool zijn wél locatiespecifiek. Dat is mede mogelijk omdat de saneringstool voor het in beeld brengen van eventuele overschrijdingen volledig gebruik maakt van de gedetailleerde uitkomsten van de daartoe geëigende modellen CAR en VLW voor het (hele) onderliggend- respectievelijk Hoofdwegennet, zoals het Meet- en Rekenvoorschrift immers voorschrijft. Een en ander mag blijken uit hetgeen het MNP aangaf in de hoofdconclusie van zijn review van de saneringstool, versie 1.2⁷, richting de Eerste Kamer begin dit jaar:

“De saneringstool moet binnen de wettelijk gestelde kwaliteitseisen overschrijdingen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit kunnen berekenen van straatniveau tot landelijke schaal voor de huidige situatie en voor de toekomstige jaren en ook na het treffen van regionale en lokale maatregelen. Dit zijn moeilijk verenigbare eisen. Toch slaagt de tool er in om aan een deel van deze eisen te voldoen. De tool is uniek in zijn combinatie van grootschaligheid en detaillering.”

De rimpelingen die uit de review zijn gebleken zijn inmiddels ter hand genomen en zullen zijn weggewerkt in de nieuwe versie van de tool.

De anticumulatiebepaling verzekert daarnaast “aan de voorzijde” van besluitvorming nibm dat het tijdig halen van de grenswaarden niet in gevaar komt door eventuele cumulatieve projecten nibm, c.q. dat daardoor geen nieuwe overschrijdingen ontstaan. Daarnaast bestaan dus in ieder geval twee goed uitgeruste instrumenten om de ontwikkelingen van zowel ibm- als nibm-projecten continu te monitoren, opdat tijdig bijsturing mogelijk is (te weten de saneringstool en monitoring).

5. Onderzoek prof. dr. Ch.W. Backes

Uit het rechtsvergelijkende onderzoek van prof. dr. Ch.W. Backes naar de wijze waarop in het buitenland wordt omgegaan met projecten die niet in betekenende mate bijdragen (zie bijgevoegd rapport) blijkt voorts dat, ook met nibm, er vrijwel geen land binnen de EU is dat zo zorgvuldig aan de luchtkwaliteitsnormen toetst als Nederland. Alleen in Zweden geldt eveneens een strikte toetsingsplicht, maar de reikwijdte daarvan in de praktijk is beperkt vanwege de zeer beperkte overschrijdingsproblematiek.

De 3% grens is in Duitsland een afkapgrens (“Bagatellnorm” geheten), waar beneden de vergunning voor een inrichting in overschrijdingssituaties niet mag worden geweigerd. De norm zegt dus niet enkel welke inrichtingen wel en niet moeten worden getoetst, zoals in Nederland, maar verbiedt het weigeren van een vergunning in overschrijdingssituaties en gaat daarmee verder dan de “Nederlandse” 3% grens (die een afkapgrens is waarbeneden geen luchtkwaliteitsonderzoek en toetsing aan de grenswaarden plaatsvinden). In andere gevallen (aanleg infrastructuur, woonwijk e.d.) wordt evenmin getoetst aan grenswaarden. Niet-vergunningplichtige inrichtingen worden evenmin getoetst. De effecten van een vergunningplichtige inrichting of van alle overige gevallen, waarbij in het geheel geen toetsing plaatsvindt, worden niet, zoals in Nederland, verwerkt in een programma zoals het NSL en evenmin worden de effecten op lokaal niveau beheerst door middel van een anticumulatieregeling, een saneringstool en de monitor, zoals in de Nederlandse systematiek het geval wordt. Wel dienen op inrichtingsniveau maatregelen te worden genomen (alleen vergunningplichtige inrichtingen). Qua strekking en reikwijdte van de 3% grens en wijze van toetsing van projecten en compensatie door maatregelen gaat dus de vergelijking met het Duitse stelsel grotendeels mank.

Ook in Oostenrijk kunnen inrichtingen die “niet wezenlijk bijdragen” aan de luchtkwaliteitssituatie worden toegelaten ondanks het feit dat de grenswaarden ter plaatse worden overschreden. Voor de invulling van

⁷ De nog door het MNP geconstateerde onvolkomenheden in de versie 1.2 zijn inmiddels opgepakt en kunnen – grotendeels – in de voor het NSL geldige saneringstool worden verwerkt.



het begrip "niet wezenlijk bijdragen" geldt geen getalsmatige norm, maar in de praktijk lijkt doorgaans een norm van 3% van dag- of uurgrenswaarden en 1% van jaargrenswaarden te worden gehanteerd. Gesteld kan immers worden dat in de Nederlandse systematiek alle projecten worden meegenomen, ook op lokaal niveau, zodanig dat overal tijdig de grenswaarden worden gehaald, en dat deze methodiek onvergelijkbaar is met de Duitse en met de Oostenrijkse systematiek, waarin bij het gros van de projecten geen enkele toetsing plaatsvindt, ook niet in overschrijdingssituaties, en er geen link bestaat met het halen van de grenswaarden, ook niet in situaties met hoge overschrijdingen. In Duitsland is door het Bundesverwaltungsgericht bepaald (uitspraak van 26 mei 2005 (B170 Dresden)) dat het inacht nemen van grenswaarden in eerste instantie moet worden verzekerd door het opstellen en uitvoeren van plannen en programma's en niet door het toetsen van bestuurlijke beslissingen direct aan grenswaarden. Ruimtelijke ordeningsplannen kunnen daardoor rechtmatig worden vastgesteld ook al wordt in zo'n besluit niet aangetoond dat en hoe de grenswaarden in acht worden genomen. Er mogen alleen geen besluiten worden genomen die in strijd zijn met de genoemde plannen en programma's (gebod van "Konfliktbewältigung"). In Nederland gaat zoals bekend de Raad van State van een andere benadering uit, waarin enerzijds wordt bevestigd dat de Europese richtlijnen niet verplichten tot een directe toetsing aan de grenswaarden en anderzijds wordt aangegeven dat in overschrijdingssituaties de gevolgen voor de luchtkwaliteit van een individueel project niet buiten beschouwing kunnen blijven.

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat aanvankelijk in de TA-Luft werd uitgegaan van een 1% grens. Deze heeft (ook Europeesrechtelijk) nooit ter discussie gestaan. Later is deze grens gewijzigd in 3%. Reden daarvoor was dat bij toepassing van deze norm in Duitsland de gemeten of berekende waarden bij een bron werden uitgemiddeld. Enkele jaren gelden bleek deze rekenmethodiek als gevolg van nieuwe Europese meetvoorschriften juridisch niet langer houdbaar: er diende te worden uitgegaan van de bij een bron optredende hoogste immissiewaarden. Om in alle gevallen minimaal evenveel ruimte te bieden voor de toelating van vergunningplichtige inrichtingen in overschrijdingssituaties werd daarop de grens van 1% in de TA-Luft vertaald naar 3%. Deze laatste blijkt in Duitsland niet onomstreden aangezien onder de 3% grens zoals in Duitsland toegepast aanzienlijk grotere inrichtingen in overschrijdingssituaties doorgang kunnen vinden dan voorheen onder de 1% grens.

Ik voeg hier voor alle duidelijkheid aan toe, om verwarring te voorkomen, dat de mogelijke bezwaren tegen de 3% grens zoals toegepast in Duitsland in het geheel niet opgaan voor de Nederlandse situatie. Nederland kent zoals toegelicht een geheel andere systematiek waarin wordt gewaarborgd dat overal tijdig de grenswaarden gehaald zullen worden, rekening houdend met alle projecten, ibm en nibm. De gronden voor de bezwaren tegen de Duitse wijze van toepassing van de 3% grens zijn dan ook niet van toepassing in de Nederlandse situatie. De 3% grens zoals in Nederland zal worden toegepast vindt zijn onderbouwing in de wettelijke systematiek en de wijze van sanering (zie ook hierna, onder 7) en is, afgezien van het getal, niet vergelijkbaar met de Duitse 3% grens.

Er is overigens nog geen jurisprudentie in Duitsland over de huidige 3% norm, die uit 2002 stamt. Dit komt mede door de in Duitsland beperkte toegang tot de rechter, die bijvoorbeeld principieel niet openstaat voor milieuverenigingen.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de grenswaarden nauwelijks een rol spelen in de publieke en juridische discussie in Vlaanderen, Engeland, Oostenrijk en Frankrijk. In Zweden ligt dit anders maar is het probleem ook veel geringer. Indien in Engeland blijkt dat een grenswaarde wordt overschreden dient een luchtkwaliteitsplan te worden opgesteld. Projecten kunnen ook dan doorgaan, er wordt wel rekening gehouden met de grenswaarden maar van een absolute binding is geen sprake. Zo ook in Vlaanderen, waar beperkte projecten in het geheel niet worden getoetst.

6. Anticumulatieregeling

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wetgeving van de Raad van State is het kabinet zoals opgemerkt voornemens de anticumulatiebepaling uit het ontwerpbesluit nibm aan te passen, in die zin dat deze wordt verbreed tot alle relevante bronnen en anderzijds wordt begrensd naar tijd en ruimte. Hierbij wordt aangesloten bij de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek naar cumulatie en is verder de uitvoerbaarheid een belangrijke randvoorwaarde.

7. Onderbouwing 3% grens

Wat betreft de door de Raad van State geadviseerde draagkrachtiger motivering voor de keuze voor de 3% grens, deze wordt gevormd door de volgende elementen:



- in de systematiek van het NSL is nibm (in de orde van grootte) van 3% altijd de bedoeling geweest. Het gaat daarbij om projecten die een zeer beperkt effect hebben op de luchtkwaliteit. In die zin is sprake van "niet in betekenende mate";
- de effecten van deze projecten worden verdisconteerd in de achtergrondconcentraties waarbij een regionale verdeling is aangehouden. De keuze voor de systematiek van het NSL met de daarin opgenomen maatregelen en de wijze van verwerking van de nibm-projecten zal zijn dat de komende vijf jaar de luchtkwaliteit voor het overgrote deel van de blootgestelde Nederlanders (meer dan 95%) voor zowel PM₁₀ als NO₂ aanzienlijk zal verbeteren, ondanks de uitvoering van ruimtelijke projecten.. Zoals opgemerkt zal de achtergrondconcentratie verbeteren met ten minste 1,2 µg/m³ onder invloed van maatregelen, daardoor wordt voldoende geborgd dat nibm-projecten niet leiden tot een toename van de concentraties;
- door middel van een toereikende anticumulatiebepaling en de saneringstool wordt verzekerd dat lokaal geen overschrijdingen kunnen optreden door ongewenste cumulatie; uit recent onderzoek blijkt overigens dat dit probleem zich in de praktijk naar verwachting vrijwel niet zal voordoen;
- jaarlijks achteraf wordt daarnaast door middel van de monitor bewaakt dat geen overschrijdingen plaatsvinden en worden indien nodig aanvullende maatregelen genomen;
- de Raad van State heeft tegen de 3% grens in de advisering over zowel het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen als de ontwerp-AMvB geen wezenlijke bezwaren naar voren gebracht; bij de ontwerp-AMvB in ieder geval niet dat de wettelijke grondslag te buiten gegaan zou worden;
- 3% valt (ruimschoots) binnen de taalkundige betekenis van 'niet in betekenende mate';
- essentieel is voorts dat de grens in wezen enkel inhoudt of een project linksom (gesommeerd) of rechtsom (afzonderlijk) in het NSL wordt meegeteld;
- de keuze voor een 3% norm in Nederland is mede geïnspireerd door het Duitse recht. Uit het onderzoek van prof. dr. Ch.W. Backes is naar voren gekomen dat thans in de TA-Luft wordt uitgegaan van een 3% grens. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat ook bij introductie van een afkapgrens van 3% - in combinatie met een definitief NSL waarmee de normen tijdig (na verkrijging van derogatie) worden bereikt - het Nederlandse systeem meer en betere waarborgen voor het respecteren van de grenswaarden bevat dan welk ander systeem in Europa dan ook;
- de Raad van State maakt in zijn advies over het ontwerpbesluit opmerkingen over het inzicht in de effecten op lokaal niveau en het tegengaan van lokale cumulatie; die zorgen kunnen echter voldoende worden weggenomen: de saneringstool is inmiddels behoorlijk fijnmazig, en voorts is uit het eerdergenoemde onderzoek gebleken dat cumulatie zich naar verwachting in de praktijk zelden zal voordoen, terwijl de anti-cumulatiebepaling nog wordt verbeterd;
- voorts blijft van belang dat luchtkwaliteit niet überhaupt buiten de discussie wordt geplaatst in het kader van concrete projecten, zodat bijvoorbeeld discussie over minder bezwaarlijke alternatieven mogelijk blijft. Enkel strijd met grenswaarde is niet langer zonder meer fataal voor het project, zoals (kort gezegd) nu het geval is;
- de gekozen opzet maakt een werkbaar NSL mogelijk. Enerzijds omdat niet ieder klein project zichtbaar hoeft te worden in het NSL. Anderzijds doordat we kunnen instaan voor (en bevestigen met cijfers dat) de effecten van deze projecten op de luchtkwaliteit kunnen worden gecompenseerd door de effecten van maatregelen, zoals verwerkt in de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties, die mede ten gevolge van alle maatregelen aanzienlijk verbeteren in de loop van de tijd;
- de monitor, jaarlijkse update en uiteindelijke doorzettingsmacht van de Minister van VROM zijn het slot op de deur.

