

Vergaderjaar 2005–2006

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN
VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBE-
HEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2005

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg over luchtkwaliteit met uw Kamer op 29 juni 2005 (kamerstuk 30 175, nr. 9) informeren wij u middels deze brief mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat over de integrale aanpak van de luchtkwaliteitsproblematiek. Het dossier luchtkwaliteit heeft voor het kabinet een zeer hoge prioriteit. Er wordt langs meerdere sporen gewerkt en de ontwikkelingen volgen elkaar in een hoog tempo op. Deze brief dient dan ook te worden gezien als een momentopname. Eind 2005 zal het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2005 een verdere voortgang van de aanpak kunnen melden.

Inleiding

De luchtkwaliteit in Nederland is op veel plaatsen niet in overeenstemming met de Europese normstelling. Vooral voor fijn stof (PM₁₀) en NO₂ worden de normen op veel plaatsen overschreden. Het kabinet acht dit ongewenst, omdat we hierdoor niet aan de Europese verplichtingen kunnen voldoen en omdat sprake is van negatieve effecten op de volksgezondheid, zoals vroegtijdige sterfte en verminderde longfunctie. Daarnaast heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verschillende besluiten betreffende ruimtelijke en infrastructurele projecten vernietigd, omdat deze besluiten niet voldeden aan de (motiverings-)eisen die daaraan met het oog op de luchtkwaliteit worden gesteld. De normoverschrijding heeft verstrekende consequenties voor de ruimtelijk-economische en infrastructurele ontwikkelingen in Nederland en daarmee voor de ambities van het kabinet, onder andere wat betreft de uitvoering van de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit.

Het kabinet werkt aan een beleidspakket dat in zijn totaliteit tot doel heeft enerzijds de gezondheid te verbeteren en anderzijds moet voorkomen dat Nederland ruimtelijk en economisch «op slot» gaat. Met dit pakket spant het kabinet zich maximaal in om die maatregelen te nemen die juridisch,

financieel, technisch en maatschappelijk haalbaar zijn. Het kabinet pretendeert echter niet om op korte termijn het luchtkwaliteitsprobleem in zijn geheel op te lossen. De luchtkwaliteit in Nederland wordt hiervoor te sterk beïnvloed door buitenlandse emissies. Afspraken over reducties moeten daarom zowel op Europees als op nationaal en op lokaal niveau worden gemaakt. Daarbij moet naar alle betrokken sectoren (verkeer, industrie en landbouw) gekeken worden.

Nadrukkelijk wordt gekozen voor een integrale aanpak, die internationale, nationale en lokale afspraken bevat die elkaar versterken, en die gericht is op alle relevante sectoren:

- 1) Een omvangrijk pakket aan maatregelen van alle overheden ter verbetering van de luchtkwaliteit, hoofdzakelijk gericht op verkeer, maar ook op landbouw en industrie. In totaal stelt dit kabinet € 900 mln. extra beschikbaar voor maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Het nu vastgestelde pakket aan rijksmaatregelen kan in 2010 oplopen tot een reductie van 15% fijn stofemissies. In 2020 kan dit pakket leiden tot een reductie van zo'n 20%. Dit rijkspakket (dus zonder het aanvullend effect door lokale maatregelen) zal voor fijn stof leiden tot een vermindering van het aantal knelpunten in steden met 20–50% en langs snelwegen met 5–10% tussen 2010 en 2020. Voor NO₂ verminderen de knelpunten met 25–90% in steden en met 25–80% langs snelwegen.
- 2) Nieuwe wetgeving. Inmiddels is een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Kern van dit wetsontwerp is een programmatische aanpak, waarbij maatregelen in een groter gebied in beschouwing worden genomen. Dat wil zeggen dat ruimtelijke plannen getoetst moeten worden aan een Programma van Maatregelen.
- 3) Inbreng van Nederland in de Europese besluitvorming, met als doel om te komen tot tijdige en scherpe emissie-eisen voor verkeer en industrie, omdat daarin de uiteindelijke oplossing voor de luchtkwaliteitsproblematiek ligt. Daarnaast pleit Nederland voor meer tijd om aan de EU luchtkwaliteitsnormen te voldoen en voor meer nationale beleidsruimte in de EU-regelgeving voor luchtkwaliteit. Over bovenstaande drie sporen is eerder met de Kamer gecommuniceerd.

Met nadruk wordt hieraan het volgende spoor toegevoegd:

- 4) Een samenwerkingstraject van alle betrokken overheden, in de vorm van een Task Force Luchtkwaliteit, waarin zowel de voorgenomen maatregelen en regelgeving op rijksniveau als de bijdrage van de lokale en regionale overheden aan oplossingen worden besproken. Deze Task Force heeft een onderzoek begeleid naar de knelpunten op ruimtelijk gebied, waaronder het wonen, en naar hun betekenis voor het beleid. Circa 35% van de ruimtelijke plannen is onherroepelijk en wordt niet beïnvloed door de problematiek van de luchtkwaliteit. Ik heb u hierover per brief geïnformeerd (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004 – 2005, 30 175 en 27 562, nr. 7). Voor de overige ruimtelijke plannen is de mate waarin een knelpunt optreedt onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat grofweg eenderde van de ruimtelijke plannen zeker, eenderde waarschijnlijk, en eenderde niet in gevaar komt. Dit betreft de situatie zonder extra beleid (onder het oude Besluit luchtkwaliteit 2001). Het ingezette beleid vermindert het aantal knelpunten, maar lost de normoverschrijding niet helemaal op. Met het inmiddels in werking getreden nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 daalt het aantal plannen met een (potentieel) knelpunt van tweederde naar circa 50%. Een verdere oplossing moet komen van de onder¹ genoemde maatregelen, de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer en de inzet in Europa. Hoeveel van de knelpunten met het totale pakket worden

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

opgelost kan op basis van het onderzoek nog niet worden beantwoord, mede omdat dit afhangt van de uitwerking op lokaal niveau.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat met deze integrale aanpak de luchtkwaliteit op korte termijn substantieel verbetert en er meer ruimte komt voor ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen. Voor de oplossing van de resterende knelpunten op langere termijn is een duidelijk scherper EU-emissiebeleid onmisbaar.

Hieronder worden de vier sporen en de daarvan te verwachten resultaten achtereenvolgens toegelicht.

1. Maatregelen

Het kabinet werkt aan een omvangrijk pakket maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Deze maatregelen concentreren zich op de aanpak van die elementen van fijn stof waarvan bekend is dat ze zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals de dieselroetdeeltjes door het verkeer. De generieke maatregelen van het rijk zijn niet alleen van belang vanwege de nationale luchtkwaliteit, maar zo mogelijk nog belangrijker vanwege het lokale effect dat deze maatregelen kunnen hebben. Bij verkeersmaatregelen is het te bereiken effect op de luchtkwaliteit op lokaal niveau vaak groter dan het effect op nationaal niveau. Het kabinet stimuleert dan ook andere overheden tot het nemen van maatregelen en stelt hiervoor geld beschikbaar.

Het nu vastgestelde pakket kan in 2010 oplopen tot in totaal zo'n 7 kiloton aan reductie fijn stof in 2010 en bijna 10 kiloton in 2020. Dit betekent een reductie van 15%–20% van de totale Nederlandse emissie van fijn stof (44 kiloton). De reductie in dieselroetdeeltjes, die juist extra schadelijk zijn voor de gezondheid, kan ook aanzienlijk zijn en mogelijk oplopen tot 50% in 2020. In dit doorgerekende pakket zit ook het minder uitgewerkte voorgenomen beleid dat wel onderdeel uitmaakt van het totale beleidspakket van dit kabinet, zoals stimulering van bredere toepassing van zgn. gecombineerde luchtwassers in de landbouw en het Reductieplan Fijn Stof voor de industrie. Met zowel het harde als het zachte beleid en de verdere autonome ontwikkeling is het aantal knelpunten in steden in 2020 ten opzichte van 2010 bijna gehalveerd en langs snelwegen met circa 10% verminderd. Daarnaast leidt het pakket tot een NO_x-reductie van 8 kiloton in de verkeerssector in 2010, oplopend tot 17 kiloton in 2020, wat niet alleen de luchtkwaliteit verbetert, maar ook nodig is om te kunnen voldoen aan de NECrichtlijn. Voor NO_x zijn er nog met dit pakket aan maatregelen nog circa 10–20% over, die in principe met maximaal aanvullend lokaal beleid in steden en op snelwegen oplosbaar zijn. Bij de berekeningen zijn alleen de effecten op nationaal niveau betrokken. Voor de berekening van aanvullende effecten van lokale maatregelen op het lokale niveau ontbreken de gegevens.

Naast de directe milieueffecten is van belang dat Nederland met deze maatregelen laat zien aan Brussel dat het binnen redelijke grenzen het maximaal haalbare doet om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit versterkt het Nederlandse pleidooi voor scherp EU-bronbeleid en voor meer bewegingsruimte bij de uitvoering van de EG-regelgeving.

Maatregelen van het rijk

Bij de keuze van maatregelen is gekeken naar de effectiviteit, kosten-effectiviteit, uitvoerbaarheid en maatschappelijk en politiek draagvlak. Daarbij is gebruik gemaakt van voorstellen van maatschappelijke organisaties, andere overheden en fracties uit de Kamer.

Het pakket aan maatregelen moet gezien worden in het licht van dat deel van de fijnstofconcentratie dat door menselijk handelen wordt beïnvloed (antropogeen). Zeker 45% van de fijnstofconcentratie in Nederland wordt door de mens veroorzaakt. De overige 55% bestaat voor een groot deel uit bijdragen van zeezout, bodemstof en niet bekende of onjuist ingeschatte bronnen. Van de 45% van menselijke oorsprong is tweederde afkomstig uit het buitenland en eenderde uit Nederland zelf. Slechts 15% van de totale fijnstofconcentratie in Nederland is dus met nationaal beleid te beïnvloeden. Hier bovenop komt de lokale – wel te beïnvloeden – bijdrage, waarmee de binnenlandse bijdrage kan oplopen tot zo'n 30–45%. Van de binnenlandse fijn stof-emissies is grofweg eenderde deel afkomstig van verkeer, eenderde van de industrie en bijna een kwart van de landbouw, met daarnaast nog wat restbronnen (onder andere consumenten). In dit pakket ligt de nadruk op maatregelen in het verkeer, omdat deeltjes afkomstig uit de uitlaatgassen behoren tot het schadelijkste fijn stof en omdat het verkeer door zijn directe nabijheid tot woningen en andere gevoelige bestemmingen leidt tot belangrijke blootstelling van mensen. Voor een deel van de maatregelen geldt dat deze in het nationale programma van maatregelen zullen worden opgenomen en nader worden gepreciseerd zodat maximale effectiviteit kan worden verkregen.

Het kabinet maakt in totaal ruim € 900 mln. vrij voor maatregelen in de periode 2005–2015 (via begrotingen VROM, V&W en fiscaliteit). Een groot deel daarvan komt beschikbaar via het Fonds Economische Structuurversterking. Het kabinet had hieruit al eerder € 300 mln. vrijgemaakt (zie brief aan uw Kamer d.d. 17 juni 2005, Kamerstuk 29 667/28 663, nr. 19) en heeft hieraan in augustus nog € 100 mln. additionele middelen toegevoegd, zodat de totale extra impuls voor verbetering van de luchtkwaliteit nu € 400 mln. bedraagt. De additionele € 100 mln. is voornamelijk bedoeld voor lokale maatregelen in de sfeer van woningbouw, wegen en industrieterreinen, gekoppeld aan het programma van maatregelen. De € 400 mln. vanuit het FES wordt voor kosteneffectieve maatregelen ingezet en betreft een enveloppe, wat wil zeggen dat er binnen het budget verschuivingen mogelijk zijn en maatregelen toegevoegd kunnen worden, als dat de effectiviteit en kosteneffectiviteit van het pakket verhoogt. In totaal bestaat het bedrag van € 900 mln. uit de volgende middelen:

- het Fonds Economische Structuurversterking (€ 400 mln.);
- de Nota Verkeersemisies (€ 160 mln., exclusief biobrandstoffen);
- de Nota Mobiliteit (€ 320 mln.);
- het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (€ 32 mln.).

De maatregelen van het rijk betreffen generieke stimulering van schone voertuigen en brandstoffen, overige generieke maatregelen (in verkeer, industrie en landbouw), lokale maatregelen aan de rijksinfrastructuur en maatregelen in de landbouw en de industrie.

Generieke stimulering schone voertuigen en brandstoffen

- Stimuleringsregeling voor snellere instroom van schonere (Euro-4/5)-vrachtauto's, via de Milieu-investeringaftrek (MIA) per 01-01-2005.
- Stimuleringsregeling voor nieuwe dieselpersonenauto's met roetfilters, via een korting van € 600 op de aankoopbelasting (BPM) per 01-06-2005.
- Subsidie voor nieuwe bestelauto's en taxi's op diesel die van een roetfilter zijn voorzien (begin 2006).
- Subsidieprogramma achteraf-inbouw roetfilters in o.a. bestaande vrachtauto's, bestelauto's, bussen, personenauto's, diesellocomotieven, binnenvaartschepen en mobiele machines (medio 2006). Het kabinet wil een substantieel deel van de meerkosten vergoeden. Gekeken moet worden of dergelijke initiatieven bij de Europese Commissie gemeld moeten worden.

- Fiscale stimulering van nieuwe dieselpersonenauto's die vervoegd voldoen aan de Euro-5-norm voor NO_x en/of fijn stof zodra dit zinvol is en past binnen de EU-kaders (vanaf 2007 of 2008).
- Accijnsdifferentiatie met als doel fiscale stimulering zwavelvrije diesel voor het wegverkeer (1 juli 2005)
- Herbezien van de fiscale behandeling van aardgas als motorbrandstof.
- Inkoopbeleid rijksoverheid: aanbestedingseisen gericht op aankoop schone en zuinige rijksauto's.
- Verplicht stellen van roetfilters voor nieuwe voertuigen vanaf 2007. Dit gaat verder dan de Europese regelgeving en zal daarom aan Brussel moeten worden genotificeerd.
- Subsidieregeling voor binnenvaartschepen met een lage NO_x-uitstoot (binnenkort van kracht).
- Onderzoek naar emissiereductie door de zeescheepvaart (Ministerie van V&W), zoals een internationaal bonus-malussysteem in havens (waarbij vervuilende schepen betalen en schonere schepen financiële of andere voordelen ontvangen), het weren van vervuilende zeeschepen in havens, en toepassing van walstroom.
- Onderzoek naar verlaging van het zwavelgehalte voor rode diesel.
- CO₂-differentiatie van de BPM (primair vanuit het klimaatbeleid).
- Stimulering biobrandstoffen (primair vanuit het klimaatbeleid).
- Fiscale stimulering hybride auto's, elektrische auto's en auto's op waterstof (primair vanuit het klimaatbeleid)

Overige generieke verkeersmaatregelen

- De reeds bestaande dieseltoeslag via de BPM leidt mede tot een relatief beperkt aandeel dieselauto's in de nieuwverkoop (ca. 23%). In de ons omringende landen bedraagt dit 50 à 70%.
- Aanpassing van het fiscale regime voor het grijze kenteken (vanaf 01-07-2005).
- Lopend onderzoek naar de kosteneffectiviteit van een sloopregeling voor oude (diesel)auto's. Het kabinet neemt hierover in 2006 een besluit.
- Vervolgcampagne Het Nieuwe Rijden (stimuleren van zuinig rijgedrag), gericht op specifieke doelgroepen, zoals (aspirant)rijbewijsbezitters, wagenparkbeheerders, bedrijven en overheden.
- Onderzoek naar brandstofbesparing in de binnenvaart door de zgn. tempomaat, die snelheidsadviezen geeft.

Lokale maatregelen aan de rijksinfrastructuur

- Verlaging van de maximumsnelheid van 100 km/u naar 80 km/u op vier extra trajecten, vanaf november 2005 (bovenop 80km-traject Rotterdam Overschie).
- Verlaging van de maximumsnelheid van 120 km/u naar 100 km/u op de A13 tussen Berkel en Rodenrijs en Delft Noord.
- Onderzoek naar verlaging van de maximumsnelheid in combinatie met «compact rijden» op de ringwegen rond de vier grote steden, met strikte handhaving.
- Innovatieprogramma Luchtkwaliteit van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en het Ministerie van VROM.
- Reservering van € 300 miljoen voor de periode 2011–2014 in Nota Mobiliteit en Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

Maatregelen in de landbouw en de industrie

- Financiering van onderzoek hoe te komen tot snelle invoering van gecombineerde luchtwassers in de intensieve veeteelt en het wegnemen van knelpunten voor invoering. Deze «gecombineerde» luchtwassystemen filteren vervuilde lucht uit stallen en verwijderen op effectieve en efficiënte wijze fijn stof, ammoniak en geur. Hiervoor wordt € 10 mln. ter beschikking gesteld. Het kabinet wil implementatie

van deze luchtwassers voortvarend ter hand nemen. De reductie fijn stof kan bij totale invoering oplopen tot 4,4 kiloton in 2010.

- Afspraken met een aantal industriële bedrijfstakken, waaronder chemie en basismetaal, over reductie van fijn stof binnen de convenanten Integrale MilieuTaakstelling 2010. Inzet is een reductie van 2,5 kiloton; dit zal met de industrie en andere overheden op korte termijn worden uitgewerkt in de vorm van een Reductieplan Fijn Stof. Mogelijkheden liggen verder bij bijvoorbeeld raffinaderijen, op- en overslagbedrijven, de bouw en de voedings- en genotsmiddelenindustrie.
- Overleg met de raffinaderijsector in Nederland en het bevoegd gezag over het plafond voor SO₂ en fijn stof, onder andere over inzet schonere brandstoffen. Een akkoord hierover ligt binnen bereik, met als gevolg een aanzienlijke fijnstofreductie.
- Aanpassing van de Nationale emissieRichtlijn (NeR) om de monitoring van fijn stof uit te breiden.

Naast het maatregelenpakket voor verbetering van de luchtkwaliteit heeft het kabinet ook maatregelen genomen om de broeikasgasemissies in het verkeer terug te dringen. Het gaat daarbij om het bevorderen van het gebruik van biobrandstoffen in het verkeer, het stimuleren van energiezuinige auto's via de CO₂differentiatie van de BPM en de uitbreiding en verlenging van de fiscale faciliteit voor hybride auto's, elektrische auto's en auto's op waterstof.

Maatregelen van andere overheden

Het belang van gemeentelijke en provinciale lokale maatregelen is om twee redenen toegenomen. Ten eerste spelen in het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer de plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit een belangrijke rol bij de toetsing van ruimtelijke projecten. Ten tweede kan een gerichte inzet van nationaal en lokaal beleid sneller leiden tot het oplossen van vooral lokale en regionale knelpunten. Zo kan stimulering van een roetfilter door het rijk in combinatie met het instellen van een milieuzone in een gemeente sneller leiden tot het gewenste effect op de lokale luchtkwaliteit. Het kabinet wil het toepassen van deze milieuzones, waarin alleen schone en/of stille voertuigen worden toegelaten, sterk bevorderen. Er wordt een project gestart om samen met gemeenten en andere belanghebbenden een uniforme methodiek voor milieuzones te ontwikkelen zodat het beleid hierin tussen gemeenten onderling niet te ver uiteenloopt.

Uit een recente monitoring (juni/juli 2005) door Infomil blijkt dat sommige gemeenten nog een inhaalslag moeten maken. De helft van de planplichtige gemeenten werkt hier momenteel aan. Naar verwachting komen de meeste plannen in september of kort daarna gereed. Ondanks deze vertraging zijn diverse steden zeer actief, worden aanvankelijke weerstanden overwonnen en wordt een start gemaakt met daadwerkelijke uitvoering. Na Amsterdam heeft ook Tilburg besloten tot het instellen van een milieuzone, waarbij sterk vervuילend vrachtverkeer uit delen van de stad wordt geweerd. Een groeiend aantal gemeenten, zoals Groningen, Den Haag, Leiden en Tilburg, heeft al via voorwaarden in de concessieverlening schonere bussen kunnen inzetten. Ook het schoner maken van het eigen wagenpark wordt in veel gemeenten opgepakt (onder meer Delft, Nijmegen, Den Haag, Groningen en Tilburg). De gemeente Haarlem heeft met succes een experiment uitgevoerd met aardgasvoertuigen. Andere gemeenten, zoals Hilversum, Apeldoorn en Utrecht, richten zich meer op de inrichting van de wegstructuur en verkeerscirculatie. Het uitdragen van kennis en ervaringen achter de succesverhalen is een belangrijke manier om gemeenten van de praktische uitvoerbaarheid van

maatregelen te overtuigen. Het kabinet wil dit proces ondersteunen via gerichte communicatie, onderzoek en extra financiële ruimte.

- Via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is nu al € 32 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen. Een substantieel deel van de in augustus toegekende additionele € 100 mln. vanuit het FES zal worden gebruikt voor lokale maatregelen in de sfeer van woningbouw, wegen en industrieterreinen. Het kabinet zal over de besteding van de extra € 100 mln. uit de FES-gelden nog nader overleg hebben, ook met regionale overheden, in relatie tot het Nationaal Programma van Maatregelen.
- Extra geld voor het stimuleren van schoner lokaal vervoer in gemeenten en provincies, zoals schone bussen, vuilniswagens en taxi's. Hiervoor is het nodig dat provincies, regionale overheden en/of gemeenten milieuvorwaarden meenemen in het kader van de concessieverlening voor het openbaar vervoer en in aanbestedingsprocedures. Er komt een regeling die gebaseerd op vergoeding van een substantieel deel van de meerkosten van schone technieken zoals roetfilters.
- Ondersteuning van gemeenten die de toegang tot (binnen)steden beperken tot schone en/of stille voertuigen. Omdat dit zogenaamde milieuzonebeleid een zeer belangrijk instrument is om schone voertuigen te stimuleren wil het rijk dit voluit steunen. Dankzij subsidies voor schone voertuigen blijven meerkosten voor het bedrijfsleven beperkt.
- Onderzoek naar differentiatie van parkeerbelastingen naar milieukenmerken van voertuigen. Zonodig zal het kabinet een besluit nemen over het al dan niet aanpassen van de Gemeentewet om gemeenten in staat te stellen gebruik te maken van dit instrument.
- Pilots voor innovatieve lokale maatregelen, waarmee de kennis over effecten van maatregelen wordt vergroot en beter toegankelijk wordt gemaakt voor gemeenten.

2. Nieuwe wet- en regelgeving

De Nederlandse wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit biedt, in lijn met de EG-richtlijnen, waarborgen voor de bescherming van mens en milieu. De recentelijk in nationale wet- en regelgeving doorgevoerde en voorgenomen aanpassingen zijn er op gericht om binnen het kader van de EG-richtlijnen meer mogelijkheden te bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen, zonder aan de waarborgen voor de luchtkwaliteit te tornen. Het gaat om:

- het Besluit Luchtkwaliteit 2005;
- het Wetsvoorstel Luchtkwaliteit;
- het Reken- en Meetvoorschrift Luchtkwaliteit.

Besluit Luchtkwaliteit

Op 5 augustus jl. is het Besluit luchtkwaliteit (Stb. 2001, 269) vervangen door het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 2005, 316). Tevens werd een nieuwe Meetregeling luchtkwaliteit van kracht (Stcrt. 2005, 142). Het Besluit luchtkwaliteit 2005, dat fungeert als het juridische kader voor de korte termijn, bevat de volgende nieuwe elementen:

- Op locaties waar een norm wordt overschreden zijn nieuwe ontwikkelingen mogelijk wanneer de luchtkwaliteit dientengevolge verbetert of tenminste gelijk blijft.
- Wanneer de luchtkwaliteit door een project achteruit gaat, dient daar een verbetering van de luchtkwaliteit tegenover te staan, zodat de luchtkwaliteit per saldo verbetert. Over de invulling van de saldo-benadering bent u bij brief van 20 juli jl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 175, nr. 8) geïnformeerd. Op basis van de ervaringen

- met deze benadering wordt dit najaar een ministeriële regeling opgesteld, waarover de Staatssecretaris van VROM conform afspraak tevoren met u van gedachten zal wisselen.
- Bij de beoordeling van de luchtkwaliteit voor fijn stof worden deeltjes die van nature in de lucht voorkomen en niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens (zoals zeezout) niet betrokken. De wijze waarop dat gebeurt, is geregeld in de Meetregeling luchtkwaliteit 2005.

Wetsvoorstel luchtkwaliteit

Om gehoor te geven aan de wens van uw Kamer om de implementatie van de EG-richtlijnen voor luchtkwaliteit bij wet te regelen, heeft de Staatssecretaris van VROM op 19 augustus jl. een voorstel van wet voorgelegd aan de Ministerraad. Dit voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer is inmiddels voor spoedadvies aan de Raad van State aangeboden.

Het wetsvoorstel legt de nadruk op de aanpak van overschrijdingssituaties via een programma van maatregelen. Deze aanpak heeft betrekking op situaties waar een grenswaarde thans of op de termijn dat daaraan voldaan zal moeten worden, wordt overschreden of dreigt te worden overschreden en is gericht op het bereiken van die grenswaarde. Gezien de urgentie van de problematiek en de schaal waarop deze zich voordoet, wordt voorgesteld het nationaal programma van maatregelen een bijzondere positie te geven. Het nationale programma van maatregelen zal zowel generieke als locatiespecifieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit bevatten en de effecten daarvan zichtbaar maken. Voor bij ministeriële regeling aan te wijzen knelpuntgebieden zullen rijk, provincie(s) en gemeenten in goede onderlinge samenwerking een gebiedsgerichte uitwerking maken. In die gebiedsgerichte uitwerking krijgen de aanvullende locatiespecifieke en regionale (bron)maatregelen een plek, maar ook de relevante ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied die «in betekenende mate» van invloed zullen zijn op de luchtkwaliteit ter plaatse, zoals de aanleg van infrastructuur en bedrijventerreinen. Op deze wijze worden de mogelijke effecten van die ruimtelijke ontwikkelingen op de luchtkwaliteit op voorhand verdisconteerd met de positieve effecten van de te treffen maatregelen. Het is mogelijk dat bij de gebiedsgerichte uitwerkingen prioriteitsstelling noodzakelijk zal zijn. Dit is een verantwoordelijkheid van het rijk en mede daarom voert het rijk de regie op het nationale programma en stelt het rijk dat programma uiteindelijk in zijn totaliteit vast. Bij de prioriteitsstelling zal de nationale ruimtelijke hoofdstructuur een belangrijk richtinggevend principe zijn, waarbij relevant is te vermelden dat voor de realisering daarvan niet alleen rijksinvesteringsprojecten nodig zijn, maar ook lokale en regionale projecten.

Afzonderlijke besluiten over ontwikkelingen worden op basis van de nieuwe wet beoordeeld op de mate waarin zij passen binnen het programma en niet meer rechtstreeks getoetst aan de grenswaarden. Deze aanpak betekent een verbreding van de al in het Besluit luchtkwaliteit 2005 opgenomen saldobenadering en maakt de koppeling tussen ruimtelijke en andere besluiten en de luchtkwaliteitsgrenswaarden flexibeler. Voor het opstellen van het nationale programma van maatregelen is een intensieve samenwerking tussen alle betrokken overheidsniveaus onontbeerlijk. Een oplossing van de problematiek overstijgt immers veelal de bevoegdheden en mogelijkheden van de individuele overheden. Er wordt een werkstructuur in het leven geroepen, waarin rijk, provincies en gemeenten participeren. Daarbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de programmastructuur voor de uitvoering van de Nota Ruimte. In het wetsvoorstel wordt ten slotte het hiervoor al genoemde begrip «in betekenende mate» geïntroduceerd. Alleen projecten die in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit

moeten in de programmering worden meegenomen. Dit begrip wordt parallel aan het wetgevingstraject geoperationaliseerd in een algemene maatregel van bestuur.

Reken- en meetvoorschrift Luchtkwaliteit

De methode van rekenen en meten van luchtverontreiniging is op dit moment formeel slechts globaal vastgelegd, wat ruimte geeft voor grote diversiteit in de aanpak. Analoog aan de werkwijze bij geluid zal een gestandaardiseerde wijze van rekenen en meten in regelgeving worden opgesteld. Daartoe wordt een vergelijkende studie naar aannames in en uitkomsten van verschillende reken- en meetmodellen uitgevoerd, wordt de invoer voor de modellen gestandaardiseerd en vindt afstemmings-overleg plaats met verschillende modeleigenaars (TNO, KEMA, ECN, RWS). Daarnaast wordt onderzoek gestart naar de samenstelling van fijn stof en de schadelijkheid van afzonderlijke elementen hierbinnen. Als uit het gestarte nadere wetenschappelijke onderzoek blijkt dat bij de vaststelling van de fijnstofconcentraties behalve zeezout ook andere fijnstof-fracties kunnen worden uitgesloten, kan dit de ruimtelijke problematiek verder verlichten. Het is de bedoeling om begin 2006 met een eenduidig reken- en meetvoorschrift te komen.

3. Inzet in de EU

De inzet in de EU bestaat uit drie componenten:

- sneller en scherper EU-bronbeleid om de emissies te verminderen;
- internationale samenwerking;
- meer ruimte in Europese regelgeving.

Sneller en scherper EU-bronbeleid

Emissie-eisen voor verkeer en industrie worden op Europees niveau bepaald. Dit is van grote invloed op het niveau van de fijnstofconcentratie in ons land, zonder dat wij dit direct kunnen beïnvloeden. Nederland streeft daarom – samen met gelijkgestemde lidstaten (o.a. Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk) – in de EU naar forse aanscherping van emissie-eisen. Voor de korte termijn speelt de discussie over het Commissievoorstel voor de Euro-5-norm voor personenauto's. Nederland zet daarbij in op zo spoedige mogelijke aanscherping van de fijnstofnorm (in 2007) en op een scherpere NO_x-norm dan wordt voorgesteld. Daarnaast wil Nederland een Euro-6-norm toevoegen – voor zowel personen- als vrachtauto's – waarmee de NO_x-uitstoot wordt verminderd tot bijna nul; deze technologie is al uitgangspunt bij de normstelling voor personenauto's in Japan en Californië. Ook voor de binnenvaart en de zeescheepvaart pleit Nederland voor aanscherping van de normen voor zowel motoren als brandstoffen.

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking is belangrijk omdat landen van elkaar kunnen leren en omdat buurlanden profiteren van elkaars nationale maatregelen. Bovendien kunnen landen elkaar versterken in de Brusselse onderhandelingen. Uit recente internationale workshops blijkt dat bijna alle andere EU-lidstaten worstelen met de luchtkwaliteitsproblematiek en dat meerdere landen hiermee actief bezig zijn. Er is dan ook belangstelling om ervaringen uit te uitwisselen en om samen te werken bij de uitwerking van de EU-regelgeving. Het kabinet wil de internationale samenwerking intensiveren, onder meer via multilaterale workshops en bilaterale contacten. Zo zal Nederland samen met de buurlanden medio 2006 een internationale conferentie organiseren over de aanpak van fijn stof in verkeer, industrie en landbouw.

Meer ruimte in Europese regelgeving

Nederland pleit er voor dat landen die binnen redelijke grenzen alles doen om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar desondanks mede door het ontbreken van scherp EU-emissiebeleid niet tijdig aan de normen voldoen, meer tijd krijgen. Dit is nodig omdat Nederland ondanks het pakket aan maatregelen, dat verder gaat dan in de meeste andere lidstaten, nog niet overal tijdig zal voldoen aan de EU-normen zolang een scherper beleid niet overal in de EU van kracht zal zijn. Nederland zal dit naar voren brengen bij de onderhandelingen over de Thematische Strategie Luchtkwaliteit en de herziening van de 1e dochterrichtlijn Luchtkwaliteit, die de Europese Commissie in oktober zal presenteren. Daarnaast pleit Nederland voor een minder stringente interpretatie van de eis dat de norm overal tegelijkertijd gehaald moet worden, opdat lidstaten zich kunnen concentreren op die gebieden waar de effecten op de volksgezondheid het grootst zijn. Nederland pleit daarnaast voor terughoudendheid bij nieuwe nationale verplichtingen, zoals het invoeren van een harde norm voor zeer fijn stof (PM_{2,5}) en nieuwe nationale emissieplafonds in het kader van de herziening van de NEC-richtlijn (in 2006).

4. Task Force luchtkwaliteit

De luchtkwaliteitsproblematiek vraagt om een aanpak gebaseerd op intensieve samenwerking tussen de betrokken overheden. Ook bleek bij gemeenten behoefte te bestaan aan meer kennis over en aanpak van luchtkwaliteitsproblemen. Hiertoe is een *Task Force luchtkwaliteit* ingesteld waarin de belangrijkste bestuurlijke partijen met elkaar aan tafel zitten. Hier worden zowel de voorgenomen maatregelen en regelgeving op rijksniveau besproken als de bijdrage van andere overheden aan oplossingen. Deze Task Force werkt aan het nader verkennen van de problematiek en het vinden van effectieve oplossingen. Belangrijkste taak de afgelopen maanden was het begeleiden van een onderzoek naar de knelpunten op luchtkwaliteitsgebied, waarmee ruimtelijke projecten voor woningbouw, bedrijventerreinen en centrumontwikkeling de afgelopen periode zijn geconfronteerd. Ook is gekeken naar wat deze problematiek betekent voor het voorgenomen en in ontwikkeling zijnde beleid. Daarnaast zijn en worden in het kader van de Task Force de volgende activiteiten ontwikkeld:

- Inmiddels zijn twaalf *pilots* aangewezen voor de uitvoering van het Besluit Luchtkwaliteit: Utrecht-CS, A'dam-verdichting rond A10-West, Project Mainport Rotterdam, Den HaagLeidschenveen/Ypenburg, Deventer-bedrijventerrein A1, Noord Brabant – reconstructie intensieve veehouderij, Breda-Teteringen, Den Bosch-parkeergarage, Ede-Kernhem, R'dam-Nesselande, Hendrik Ido Ambacht-Volgerlanden en A'dam-Kolenoverslag;
In deze pilots worden in samenwerking met de Ministeries van V&W, EZ en LNV ervaringen opgedaan met de uitvoering van het Besluit Luchtkwaliteit ten behoeve van een snelle realisatie van deze projecten. Ook zijn ze van belang voor uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten en de nadere uitwerking van een handreiking en een ministeriële regeling voor de uitwerking van de saldobenadering.
- Bij Infomil is inmiddels een loket ingesteld en operationeel voor vragen van andere overheden.
- Bij Infomil wordt een handreiking gemaakt ter ondersteuning van – en in overleg met – lokale en regionale overheden.
- Regionale afstemming tussen overheden op het gebied van luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening in de belangrijkste probleemgebieden wordt gestimuleerd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Op de resultaten van het genoemde onderzoek wordt hieronder ingegaan. Het onderzoeksrapport is als bijlage gevoegd bij deze brief¹. De studie is

onder hoge tijdsdruk uitgevoerd en de resultaten moeten in dat licht worden beoordeeld. Het onderzoek is niet meer en niet minder dan een *quick scan*, uitgevoerd in intensief overleg met de regionale en lokale overheden, de Ministeries van V&W en EZ en het MNP/RIVM. Naar aanleiding van het onderzoek kunnen de volgende beleidsmatige conclusies getrokken worden:

- Circa 35% van de ruimtelijke plannen is onherroepelijk en wordt niet beïnvloed door de problematiek van de luchtkwaliteit. Ik heb u hierover per brief geïnformeerd (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004–2005, 30 175 en 27 562, nr. 7). Voor de overige ruimtelijke plannen is de mate waarin een knelpunt optreedt onderzocht. Grofweg eenderde van de ruimtelijke plannen komt zeker, eenderde komt waarschijnlijk, en eenderde komt niet in gevaar als gevolg van de normoverschrijding. Dit betreft de situatie zonder extra beleid (onder het oude Besluit luchtkwaliteit 2001). Het ingezette beleid vermindert het aantal knelpunten, maar lost de normoverschrijding niet helemaal op. Met het nieuwe – inmiddels inwerking getreden – Besluit luchtkwaliteit 2005 daalt het aantal plannen met een (potentieel) knelpunt van tweederde naar circa 50%. Een verdere oplossing moet komen van de onder 1 genoemde maatregelen, de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer, en de inzet in Europa. Hoeveel van de knelpunten met het totale pakket worden opgelost kan op basis van het onderzoek nog niet worden beantwoord, mede omdat dit afhangt van de uitwerking op lokaal niveau. In de komende periode zal de praktijk uitwijzen welke ruimte het nieuwe Besluit luchtkwaliteit en de voorgestelde wetswijziging biedt voor projecten. Het Ministerie van VROM faciliteert mede daarom de hierboven genoemde pilots.
- De ruimtelijke knelpunten die samenhangen met luchtkwaliteit zijn geconcentreerd in die stedelijke gebieden waarvoor in de Nota Ruimte een programma-aanpak is ontwikkeld en waar een belangrijk deel van de woningproductie moet gaan plaatsvinden. Dit betreft met name de Noordvleugel – incl. Utrecht –, en de Zuidvleugel van de Randstad en Noord-Brabant. In deze gebieden liggen ook de belangrijkste strategische investeringen uit de Nota Ruimte. Vanuit die optiek moet de regionale uitwerking van het nationale luchtkwaliteitsprogramma uit de voorgestelde wijziging van de Wet milieubeheer voor de komende vijf jaar vooral op deze gebieden worden gericht.
- Nationale, internationale en lokale inspanningen ter verbetering van de luchtkwaliteit leiden wel tot een afname van het aantal knelpunten, maar kennen hun grenzen in de te bereiken effecten en de haalbaarheid. Van de voorgestelde programma-aanpak uit het voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer kan niet verwacht worden dat daarmee overal tijdig aan de normen wordt voldaan. Met name in de hierboven genoemde gebieden zullen zonder aanvullend beleid overschrijdingen blijven bestaan.
- Nader inzicht in de mogelijkheden en effecten van lokale maatregelen is noodzakelijk. Op dit gebied is nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden nodig. Hiertoe worden initiatieven genomen op rijks- en regionaal niveau. Ook de kennis die wordt opgedaan in een aantal pilotprojecten zal hierbij een belangrijke rol spelen.
- Er is nader onderzoek nodig naar de samenstelling van fijn stof. De dagnorm voor fijn stof is in hoge mate bepalend voor de huidige ruimtelijke problematiek. Er is nog veel onbekend over de samenstelling van het fijn stof, met name welke elementen schadelijk en niet-schadelijk zijn en welk deel van de concentratie wel en niet door de mens veroorzaakt wordt. Mogelijkheden voor uitsluiting van specifieke fracties bij het vaststellen van de fijnstofconcentraties kunnen grote effecten hebben op de omvang van de ruimtelijke problematiek. Het Ministerie van VROM start op korte termijn nader onderzoek om meer inzicht te krijgen in deze materie. Daarnaast zijn er grote onzekerheids-

- marges rond model- en meetuitkomsten. Daarvoor zal een gestandaardiseerde reken- en meetmethode worden opgesteld.
- In het rapport is een scenario «Hoog Ambitieniveau» (doorgerekend, bestaande uit alle maatregelen van het kabinet (zie 1) plus een zeer ambitieus Europees bronbeleid. Zelfs in het scenario «Hoog Ambitieniveau» blijft er voor circa eenderde van de plannen een knelpunt bestaan. Dit ondersteunt de noodzaak van meer flexibiliteit in de EU-regelgeving.
 - De wegenproblematiek komt in het rapport niet aan de orde, maar de geformuleerde conclusies zijn ook daarvoor relevant. Zodra voor de weginfrastructuur meer specifieke gegevens beschikbaar zijn, zal daarover met de Kamer worden gesproken. Voorsnog wordt uitgegaan van een koppeling in de tijd met het proces van totstandkoming van het Nationaal Programma van Maatregelen.

Perspectief

Het kabinet heeft met dit pakket aan beleid en maatregelen reeds een voortvarende start gemaakt. Maximale inzet is gericht op de snelle totstandkoming van de wijziging van de Wet milieubeheer. Met de gekozen maatregelen nemen de fijnstofemissies die met nationaal beleid te beïnvloeden zijn sterk af.

Daarnaast hangt veel af van Europa. De genoemde EU-voorstellen, die tot een verdere verlichting van de problematiek moeten leiden, worden waarschijnlijk in 2006 van kracht.

Het kabinet heeft er vertrouwen in dat deze integrale aanpak leidt tot een substantiële verbetering van de luchtkwaliteit, vermindering van negatieve gezondheidseffecten en tot meer mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hoewel het kabinet daarmee doet wat mogelijk is, zullen de ruimtelijke knelpunten op korte termijn niet geheel zijn opgelost, enerzijds omdat emissies uit het buitenland een rol spelen, en anderzijds omdat op alle sporen nog een uitvoeringsslag nodig is. Zo treden de subsidieregelingen in 2006 in werking. De wijziging van de Wet milieubeheer kan medio 2006 van kracht worden. Het kabinet zal, binnen de procedurele randvoorwaarden en in goed overleg met de Kamer, zich maximaal inspannen om het wetgevingstraject snel te doorlopen. In december komt het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2005 uit, dat conform de Europese richtlijn aan de Europese Commissie zal worden aangeboden. Dit plan is een vervolg op het gelijknamige plan uit 2004, en geeft een geactualiseerd overzicht van de maatregelen op verschillende overheidsniveaus. Dit rapport wordt ook aan de Tweede Kamer toegezonden. Gelijktijdig zal gestart worden met de uitwerking van het Nationaal Programma van Maatregelen. U zult hierover nader worden geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

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