

Vergaderjaar 2005–2006

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2006

Op verzoek van de decentrale overheden en VNO/NCW heb ik voorlichting gevraagd aan de Raad van State over de «Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)». Hierbij stuur ik u mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer de voorlichting van de afdeling V van de Raad van State (hierna: de afdeling).¹

Onder het regime van de toekomstige richtlijn lijkt de afdeling de gekozen constructie in de Wet milieubeheer met het bijbehorende NSL acceptabel en juridisch houdbaar te achten indien overal in Nederland de grenswaarden binnen de (Europees nog vast te stellen) uitsteltermijnen («derogatie») worden gehaald en indien Nederland een beroep kan doen op die uitstelbaarheid.

In deze brief ga ik kort in op de hoofdlijnen van de voorlichting van de afdeling en hoe ik daar mee om wil gaan. Daarnaast stuur ik u hierbij de gevraagde extra informatie rond de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur over het begrip «in betekenende mate» en de beantwoording van de resterende Kamervragen.

Ik vraag u om een spoedige behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer. De urgentie daarvan is onverminderd groot.

Voorlichting «Opzet en systematiek NSL»

De overheden zullen in het NSL aantonen dat overal in Nederland de grenswaarden zo spoedig mogelijk worden gerealiseerd, maar in ieder geval binnen de (nog vast te stellen) derogatietermijn. Deze inzet heb ik ook opgenomen in de opzet van het NSL. De afdeling benadrukt het belang van deze inzet, maar geeft aan dat ze nog niet het inzicht heeft of het programma dit ook gaat aantonen. Te meer omdat de derogatietermijnen ook nog Europees moeten worden vastgesteld en het NSL met bijbehorende maatregelen nog niet gereed is.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vanuit deze onzekerheid begrijp ik de kritische toon die de afdeling in de voorlichting hanteert. Het is immers ook juist dat zolang de nu geldende termijn in de huidige Europese richtlijn voor de grenswaarden niet wordt gehaald, Nederland de kans loopt op een inbreukprocedure. Er bestaat een risico dat gedurende deze periode projectbesluiten direct kunnen worden getoetst aan de grenswaarden die gelden krachtens de vigerende richtlijnen. Dit ongeacht de nationale regels. Het Kabinet wil dan ook met het wetsvoorstel en het daarin opgenomen NSL aansluiten bij de nieuwe Europese richtlijn, die deze maand in de Milieuraad voor besluitvorming voorligt.

Gedurende de periode van overschrijding van de krachtens de vigerende richtlijnen geldende grenswaarden wordt besluitvorming over ruimtelijke activiteiten belemmerd, omdat Nederland niet in staat is (overall) te voldoen aan de op 1 januari 2005 van kracht geworden grenswaarde voor fijn stof en (naar verwachting) de grenswaarde voor stikstofdioxide die op 1 januari 2010 van kracht wordt. Daarvoor is met name een toereikend bronbeleid van de EU vereist. Daarom zet ik dan ook de huidige kabinet-sinzet onverminderd voort. Deze is immers gericht op een redelijke derogatietermijn in Europa, het druk uitoefenen op een toereikend EU-bronbeleid én op het zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen de derogatietermijn, realiseren van de grenswaarden door het treffen van maatregelen. Ik wil hier overigens benadrukken dat de huidige richtlijnen en de nieuwe richtlijn zich niet verzetten tegen activiteiten die voor de ruimtelijke-economische ontwikkeling van Nederland van groot belang zijn, met name niet wanneer door deze activiteiten niet substantieel later aan de grenswaarden zou worden voldaan.

In de systematiek van het wetsvoorstel worden individuele projecten beoordeeld op inpasbaarheid binnen het beleid gericht op realisering van de grenswaarden, zoals neergelegd in het NSL. Uit de voorlichting van de afdeling volgt dat deze systematiek in principe een passende uitvoering van de EU-richtlijnen vormt, mits tijdig aan de EU-grenswaarden wordt voldaan. Dit brengt met zich mee dat de vraag in hoeverre er ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen uiteindelijk wordt bepaald door de realisatietermijnen zoals deze in de EU-richtlijnen zijn opgenomen. Ik ga er van uit dat de nieuwe richtlijn, met daarin bepalingen die verruiming van de huidige realisatietermijnen mogelijk maken, in de tweede helft van het jaar vastgesteld zal worden. Het wetsvoorstel geeft een basis om deze nieuwe richtlijn zeer snel in nationale regelgeving om te kunnen zetten en vormt de juridische basis voor het NSL en de zogenaamde flexibele koppeling. Teneinde op zo kort mogelijke termijn onnodige belemmeringen voor maatschappelijk gewenste projecten weg te kunnen nemen, acht ik een spoedige behandeling van het wetsvoorstel dan ook onverminderd wenselijk. Hierbij moet waar mogelijk worden geanticipeerd op de nieuwe richtlijn.

Ik neem de aanbevelingen van de afdeling over. Zo geeft de afdeling mijns inziens terecht aan dat bij de uitwerking van het NSL niet alleen vooruit moet worden gelopen op delen van de nieuwe richtlijn (de derogatietermijn), maar ook andere aspecten uit deze richtlijn. De afdeling geeft voorts aan dat duidelijk moet worden gemaakt dat de verbetering van de luchtkwaliteit door maatregelen uiterlijk optreedt op het tijdstip dat het effect van een project zich voor doet. Ook aan dit punt zal in het wetsvoorstel nog aandacht worden besteed.

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 8) heb ik aangegeven aan welke gebiedsafbakening ik denk voor het NSL. De afdeling geeft aan dat Nederland als totaliteit niet als één gebied beschouwd mag worden, maar vindt daarnaast de voorge-

stelde gebiedsafbakening soms te groot en soms te klein. Zo mogen dunbevolkte gebieden en dichtbevolkte gebieden niet gezamenlijk één programmagebied vormen (zoals bijvoorbeeld de Veluwe in het gebied Gelderland en de kop van Noord-Holland in de Noordvleugel), maar is de Randstad (in casu de Noord- en Zuidvleugel samen) als één gebied verdeelbaar. Voor de overige gebieden zal ik de suggesties van de Raad van State volgen. Ik zal in overleg treden met de decentrale overheden en tot een voorstel komen. Dit zal ik vast leggen in een ministeriële regeling. De afdeling stelt verder in haar voorlichting dat er helemaal niet mag worden gesaldeerd tussen deze zones en agglomeraties. Dit is gebaseerd op de in september 2005 gepubliceerde versie van de ontwerprichtlijn. Op dit punt wijk ik dan ook af van de voorlichting van de afdeling. De vigerende richtlijn en ook de ontwerprichtlijn, zoals die thans onderwerp van onderhandeling vormt, bevatten namelijk dezelfde inspanningsverplichting voor het stand still principe en een resultaatverplichting om in schone gebieden geen overschrijdingen te laten ontstaan. Dit betekent mijns inziens dat, onder de voorwaarde dat het in een gebied als geheel beter wordt, tot op zekere hoogte gesaldeerd mag worden binnen en ook tussen zones en agglomeraties.

Nadere informatie «in betekenende mate»

Bij brief van 1 juni jl. heeft de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzocht de Kamer inzicht te geven in de inhoud van de algemene maatregel van bestuur (amvb) met betrekking tot het begrip «in betekenende mate». De uitwerking van het begrip «(niet) in betekenende mate» en een precieze onderbouwing worden opgenomen in deze toekomstige algemene maatregel van bestuur. Dit laat onverlet dat er al wel zicht is op een aantal onderdelen van de amvb. Onderstaand wordt een aantal elementen (die ook zijn opgenomen in «Opzet en systematiek NSL» en in de nota naar aanleiding van het verslag op een rij gezet. Tevens heb ik de eindrapportage gevoeligheidsanalyse «niet in betekenende mate» bijgevoegd. Bij deze rapportage maak ik nog wel enkele kanttekeningen.

Betekenis van «in betekenende mate»

In het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen is het begrip «in betekenende mate» geïntroduceerd. Wanneer aangetoond wordt dat een project, al dan niet in combinatie met onlosmakelijk daarmee verbonden maatregelen, beneden de grens voor «in betekenende mate» bijdraagt aan de heersende concentratie van een stof, kan verdere toetsing wat de luchtkwaliteit betreft achterwege blijven en kan het project uitgevoerd worden. Ook in een gebied waar de grenswaarde reeds overschreden wordt. Het project is namelijk zo klein dat het niet leidt tot een verdere significante verslechtering van de luchtkwaliteit. Men raakt door het project niet significant verder verwijderd van het jaartal waarin in het gehele programma-gebied de grenswaarden worden gerealiseerd.

In het NSL worden alle activiteiten opgenomen die «in betekenende mate» bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit en die niet voldoende met projectspecifieke maatregelen kunnen worden gecompenseerd. Projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit of die na de uitvoering van het project niet tot een overschrijdingssituatie leiden, blijven wat betreft de salderingsopgave buiten het NSL. De gesommeerde effecten van deze projecten worden wel meegenomen bij het bepalen van de luchtkwaliteit in het programma-gebied. Ook zal naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling goed worden gekeken naar de gevolgen op de betrokken locaties.

Bij de keuze en het operationeel maken van het begrip «in betekenende mate» is in de eerste plaats gekeken naar de algemene taalkundige betekenis en passendheid van dit begrip voor de gevallen die hierbij voor ogen stonden. Voorts heeft een belangrijke rol gespeeld dat in Duitsland bij milieuvergunningverlening een 3%-drempel wordt gehanteerd. In Duitsland wordt een vergunning niet geweigerd als de inrichting op het moment dat de grenswaarden gaan gelden, minder dan 3% bijdraagt aan de plaatselijke verhoging van de jaargemiddelde concentratie en er maatregelen genomen worden die verder gaan dan het toepassen van ALARA. Deze benadering, die geaccepteerd is door de Europese Commissie, is in het wetsvoorstel breder toegepast, dus ook voor besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Deze 3% is vervolgens getoetst met behulp van een gevoeligheidsanalyse.

Waar mogelijk wordt de 3% vertaald naar een eenduidig criterium, zoals aantallen woningen, ha's bedrijfsterrein of m²'s kantooroppervlak. Naar verwachting komt dit overeen met:

- voor woningbouw: maximaal 2 000 woningen netto
- voor bedrijventerreinen: maximaal 40 ha. netto
- voor kantoorlocaties: maximaal 40 000 m² brutovloeroppervlak.

Bij het opstellen van de AmvB zal, in relatie met de voorlichting, worden onderbouwd of deze aantallen houdbaar zijn.

Een eerste inventarisatie laat zien dat in totaal zo'n 300 projecten «in betekenende mate» bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Het gaat hier om zeer wel hanteerbare aantallen, waarbij er zeker geen sprake van is dat alleen de zeer grote projecten worden meegenomen.

Projecten die onder het regime van «niet in betekenende mate» doorgang kunnen vinden worden ingevolge het wetsvoorstel niet langer afzonderlijk getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Voor deze projecten dient, om doorgang te kunnen vinden onder dat regime, uiteraard wel te worden aangetoond dat de bijdrage van het project onder de grens voor «niet in betekenende mate» valt. Dat wil zeggen:

- woningbouwlocaties, bedrijventerreinen en kantoorlocaties moeten kleiner zijn dan bovengenoemde omvang. Als echter voor grotere locaties door middel van berekeningen kan worden aangetoond dat zij leiden tot een kleinere verhoging van de concentratie dan 3% van het jaargemiddelde grensniveau, dan is de activiteit eveneens «niet in betekenende mate» en behoeft geen toetsing plaats te vinden;
- voor wegen- en andere projecten zal door middel van een berekening (inclusief doorstromingseffecten) worden aangetoond of het project wel of niet «in betekenende mate» bijdraagt aan de concentraties ter plaatse.

Meerdere projecten «niet in betekenende mate» in beperkt gebied

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

Gevoeligheidsanalyse «Niet in betekenende mate»

Als bijlage is de eindrapportage van DHV en TNO opgenomen waarin een verkenning van de effecten van mogelijke keuzes voor «niet in betekenende mate» worden aangegeven.¹ Dit rapport is een belangrijke input

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor de op te stellen AMvB. Uit deze rapportage zijn niet onmiddellijk de genoemde aantallen bij woningbouw, kantoorgebouwen en bedrijventerreinen herleidbaar. Dit heeft te maken met een inschatting van het aantal ontsluitende wegen en de gehanteerde verkeersaannames. In de AMvB, die tijdens het zomerreces aan de Kamer zal worden aangeboden, zullen de definitieve aantallen herleidbaar worden onderbouwd.

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