

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Voortgang dossier Luchtkwaliteit vervolg

Datum	Kenmerk
21 SEP. 2007	LMV/LK/2007090857

Geachte Voorzitter,

Ik heb u in mijn brief vóór het zomerreces met nummer 30175, nr. 29 inzicht gegeven in de voortgang van het dossier luchtkwaliteit. Deze brief is een aanvulling daarop met het oog op de in de vorige brief gedane toezeggingen en het geplande Algemeen Overleg op 27 september aanstaande. In mijn vorige brief heb ik aangegeven hoe op dit moment vanuit de verschillende overheden alles op alles wordt gezet om aan de luchtkwaliteitsnormen te (gaan) voldoen. In deze brief wil ik u toelichten hoe ik in dit dossier voortdurend twee doelen in ogenschouw neem bij de ontwikkeling van het beleid en de wet- en regelgeving. Het eerste doel is het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de gezondheid en levensverwachting van de Nederlandse bevolking. Het tweede doel is het vlot trekken van de ruimtelijke ontwikkelingen, want het mag niet zo zijn dat de Nederlandse economie stagneert ten gevolge van een op termijn oplosbaar milieuprobleem. Beide doelen kunnen worden gerealiseerd door uitvoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Dit programma is volgens het kabinet de enige en best denkbare aanpak om beide doelen te realiseren. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de beide doelen en de aanpak door middel van het NSL.

1 Luchtkwaliteit en gezondheid

Om de gezondheid van de Nederlandse burgers te waarborgen heeft het Kabinet de taak op zich genomen om door middel van het treffen van maatregelen overal in Nederland te voldoen aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit, die in de Europese richtlijn en dochterrichtlijnen zijn vastgesteld (saneringsopgave). Op dit moment wordt op sommige plaatsen de norm voor fijn stof (PM₁₀) en de norm voor stikstofdioxide (NO₂) overschreden. Deze lokale overschrijdingen worden voornamelijk veroorzaakt door het wegverkeer en de landbouw.

Om de grenswaarden te halen, richt het kabinet zich allereerst op bronmaatregelen - het direct aanpakken van het probleem door het beperken van de emissies. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt grotendeels bij de Europese Unie. Zij kan immers eisen stellen aan bijvoorbeeld voertuigen. Aangezien er vanuit de Europese Unie onvoldoende bronmaatregelen worden genomen om in Nederland aan de grenswaarden te voldoen, heeft het kabinet een nationaal maatregelenpakket opgesteld. Hiervoor is binnen de rijksbegroting ruim 1,2 miljard euro beschikbaar gekomen.



De afgelopen twee jaar was de aanpak gericht op maatregelen voor het wegverkeer, omdat deeltjes afkomstig uit uitlaatgassen behoren tot het schadelijkste fijn stof en omdat mensen veel aan de uitlaatgassen van het verkeer worden blootgesteld. De stimuleringsregelingen voor het wegverkeer (bijvoorbeeld voor roetfilters) zijn volgens planning geïmplementeerd. Deze regelingen lopen voorspoedig, de uitputting van de budgetten gaat harder dan verwacht. Ik volg dit tempo van de uitputting nauwgezet en zie mij nog op het beleidsmatige vervolg van de regelingen.

In aanvulling op het aan u eerder bekend gemaakte maatregelenpakket zijn vier aanvullende maatregelen in voorbereiding. De eerste maatregel is dat het kabinet een BPM-differentiatie voor dieselauto's naar fijn stof uitstoot heeft gepresenteerd in het belastingplan van 2008. Het gaat om een bonus of malus van € 200 voor iedere mg/km onder respectievelijk boven de 5 mg/km. Deze norm zal alleen met een roetfilter kunnen worden gehaald. Dit zal er toe leiden dat vrijwel alle nieuwe dieselveertuigen met een roetfilter worden verkocht. Roetfilters op nieuwe dieselveertuigen zijn essentieel voor het halen van de luchtkwaliteitsnormen en het beschermen van de gezondheid. Nu wordt nog ruim 35% van de nieuwe dieselveertuigen zonder roetfilter verkocht. Ten tweede wil ik het aandeel dieselveertuigen in de hand houden, totdat de diesel schoon is (Euro 6). Hierin past het voorstel om dieselaccijns met 4 cent per liter te verhogen per 1 juli 2008. Ten derde wordt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dit najaar een subsidieprogramma van €10 mln. voor het beproeven van innovatieve bussen in het openbaar vervoer van kracht. Dit programma heeft tot doel het buspark schoner en zuiniger te maken. Tot slot zorgt V&W ervoor dat dit najaar het subsidieprogramma alternatieve vulpunten voor aardgas en E85 van €1,8 mln. beschikbaar komt.

Naar aanleiding van de suggesties die zijn gedaan over de mogelijke schadelijke effecten van achteraf ingebouwde roetfilters heb ik TNO en het RIVM opdracht verleend om hiernaar onderzoek te doen. De laatste metingen zijn afgerond. Voor meer informatie over de conclusies van dit onderzoek verwijs ik u naar een separate brief over dit onderwerp met kenmerk Kvl2007092240. Deze brief stuur ik voor het Algemeen Overleg (AO) over luchtkwaliteit van 27 september naar de Tweede Kamer.

Naast bovengenoemde maatregelen zijn maatregelen voor o.a. de binnenvaart, landbouw en industrie in voorbereiding. Met name de maatregelen voor de landbouw vragen extra aandacht vanwege de hoge fijn stof emissies van met name de intensieve pluimveebedrijven. Op dit moment wordt aanvullend onderzoek verricht naar zowel de omvang van de problematiek, als naar mogelijke maatregelen, waaronder gecombineerde luchtwassystemen, om de fijn stof emissie bij bedrijven te verminderen.

In beginsel wordt reeds via het juridische spoor (op grond van de Wet milieubeheer) gezorgd dat bedrijven de noodzakelijke maatregelen treffen. Daarnaast worden bedrijven gestimuleerd emissiebeperkende maatregelen te treffen door o.a. de Regeling LNV-subsidies openstelling gecombineerde luchtwassystemen, die het Rijk eerder dit jaar heeft opengesteld. Genoemde studies en de daarover met belanghebbenden geplande gesprekken moeten leiden tot een breed draagvlak over de benodigde acties. Mijn collega van LNV is hierbij nauw betrokken en het geheel krijgt een plek in het NSL.

Alle bovengenoemde generieke maatregelen samen zijn helaas ontoereikend om overal tijdig aan de grenswaarden te voldoen. Op sommige plaatsen zijn lokale maatregelen onontbeerlijk. Daarom is ongeveer 400 miljoen euro van de 1,2 miljard beschikbaar gesteld voor de aanpak van lokale knelpunten. Ik heb verder met u afgesproken dat we moeten voorkomen dat op overschrijdingslocaties gevoelige bestemmingen (scholen, ziekenhuizen e.d.) worden gerealiseerd. Dit om de gezondheid van de kwetsbaren te beschermen. Hiertoe is een AMvB gevoelige bestemmingen in de maak.

2 Luchtkwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen

Ten gevolge van de door de Europese Unie opgelegde luchtkwaliteitsnormen werd Nederland in 2004/2005 geconfronteerd met belangengroepen en burgers die de nieuwe regelgeving aangrepen om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen tegen te werken. Door de juridische koppeling van milieuonderwerpen aan de ruimtelijke planvorming werd het onderwerp luchtkwaliteit gebruikt om overheden op de vingers te



tikken daar waar onvoldoende rekening was gehouden in de planontwikkeling met luchtkwaliteit. Het Nederlandse rechtstelsel creëerde zo een ongewenste bouwstop.

In een aantal gevallen heeft dat geleid tot vernietiging van genomen besluiten. Zo ook recent in de uitspraak d.d. 25 juli 2007 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het tracébesluit over rijksweg A4 voor het traject Burgerveen-Leiden. De Afdeling heeft het bij dit tracébesluit behorende luchtonderzoek onder andere afgekeurd omdat men het gekozen onderzoeksgebied (tot 300 meter aan weerszijden van het tracé) onvoldoende gemotiveerd achtte. Deze uitspraak heeft niet alleen gevolgen voor de vervolgaanpak van de A4 Burgerveen-Leiden, maar ook voor de nu in voorbereiding zijnde (Ontwerp)tracébesluiten en de (Ontwerp)wegaanpassingsbesluiten. Daarom zal de Minister van Verkeer en Waterstaat zo snel mogelijk een breed inzetbare methodiek laten ontwikkelen over de afbakening van het onderzoeksgebied. Deze methodiek zal zowel voor de A4 Burgerveen-Leiden als voor andere projecten die boven de norm zitten worden gehanteerd. Over de specifieke gevolgen hiervan voor zowel de planning van de A4 Burgerveen-Leiden als voor andere projecten in procedures zal de Tweede Kamer op korte termijn nader door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden geïnformeerd. In dit verband is ook de discussie rond de ontkoppeling weer opgelaaid. Samen met de Minister van Verkeer en Waterstaat wil ik aan de door ons op korte termijn in te stellen Commissie Doorlichting en Versnelling Besluitvorming de opdracht geven het systeem van besluitvorming, zoals wij dat met zijn allen vorm en inhoud hebben gegeven, nog eens fundamenteel tegen het licht te houden. De discussie over ontkoppeling op de lange termijn is hiermee geopend. Het vorige kabinet heeft over de ontkoppeling besloten het kind niet met het badwater weg te willen gooien. Juist deze koppeling heeft er immers voor gezorgd dat in de loop der jaren de leefomgeving van met name de grote steden aanzienlijk is verbeterd, zodat het bereiken van de grenswaarden in zicht komt. Door het NSL kan de directe koppeling tussen het milieu en de invloed van ruimtelijke plannen langzaam worden losgelaten.

3 Het NSL en het vervolg

In het NSL komen de huidige knelpunten en het pakket aan maatregelen bij elkaar. Alle betrokken overheden met een saneringsopgave nemen deel aan het NSL. Om het NSL cijfermatig te onderbouwen met achtergrondgegevens, verkeersgegevens en omgevingsfactoren is een saneringstool (rekenprogramma) ontwikkeld, gebaseerd op de reeds gebruikte achtergrondkaarten (de zgn. GCN-kaarten) van het Milieu- en Natuurplanbureau en het CAR-model (op grond waarvan nu ook de berekeningen worden gemaakt). Helaas vraagt de ontwikkeling van een goed afgestemde saneringstool met de regio's meer tijd dan aanvankelijk was verwacht. Medio oktober zal de tool worden opgeleverd. Uit de resultaten zal dan duidelijk zijn waar de inzet van generieke maatregelen en aanvullende lokale maatregelen ontoereikend zullen zijn. Omdat we overal, conform de Europese richtlijn, aan de grenswaarden willen voldoen, zullen daar waar nodig aanvullende maatregelen (lokaal of generiek) worden ingezet.

Naast de huidige knelpunten en maatregelen zijn alle voorziene ruimtelijke plannen in het NSL opgenomen. De grotere projecten - de projecten die in betekenende mate bijdragen aan een verslechtering van de luchtkwaliteit (> 3% oftewel 1,2 microgram) - zijn expliciet opgenomen in de saneringstool, zodat kan worden berekend of de maatregelen ter plaatse voldoende zijn om de ontstane verslechtering te compenseren. De kleinere projecten (< 3% bijdrage aan luchtkwaliteit) zijn impliciet meegenomen in het NSL aangezien deze projecten zijn verwerkt in de achtergrondkaarten van het MNP. Het NSL is hiermee geworden tot een zeer belangrijk instrument vanuit een gemeenschappelijk bestuurlijk en maatschappelijk belang dat gehoor geeft aan beide doelstellingen: een grootschalige saneringsopgave enerzijds en de ontwikkelopgave anderzijds. De juridische basis voor het NSL wordt geregeld in de Wet luchtkwaliteitseisen die momenteel in behandeling is bij de Eerste Kamer. Binnenkort verstuur ik een brief naar de Eerste Kamer (u ontvangt een afschrift) ten behoeve van de tweede termijn van de wetbehandeling, die, naar ik hoop, in oktober kan worden afgerond.



Naast het realiseren van de doelstellingen wordt het NSL ingezet om aan Brussel te tonen dat we alle knelpunten oplossen. Dit is nodig om uitstel (derogatie) aan te kunnen vragen voor het behalen van de normen. Deze uitstelmogelijkheid wordt geregeld in een nieuwe Europese richtlijn. Daarom hangt het moment van het gereed komen van het NSL af van het moment van publicatie van de nieuwe richtlijn door de Europese Commissie. Essentieel is dat de Europese Commissie en het Europese Parlement in de tweede lezing, die deze maand is gestart, het eens worden over de nieuwe richtlijn. Na publicatie (verwachting eerste helft 2008) kan derogatie worden aangevraagd. Na het verkrijgen van derogatie zal het NSL begin 2009 in werking kunnen treden.

Hoe de Europese richtlijn er exact uit komt te zien is op dit moment nog niet geheel te overzien. Het proces wordt nauw gevolgd om tijdig in het NSL te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen. Bij de start van de 2^{de} lezing heeft de rapporteur namens het EP een aantal wensen neergelegd, waarvan de belangrijkste zijn:

- aanscherping van de grenswaarde voor PM_{2,5} van 25 µg/m³ naar 20 µg/m³ (van toepassing per 2015);
- enige verruiming van de mogelijkheid voor het verkrijgen van uitstel voor het van toepassing worden van de grenswaarde voor PM₁₀ (2 jaar extra indien alle maatregelen ingezet worden en nog niet aan de grenswaarden kan worden voldaan);
- een verplichting voor de Europese Commissie om met extra bronbeleid te komen, echter: dit is verder niet gekoppeld aan uitstel van het van toepassing worden van grenswaarden;
- een verruiming van het aantal locaties waar niet hoeft te worden aangetoond dat aan de grenswaarden wordt voldaan.

Alhoewel ik wil streven naar een verdergaande verbetering van de luchtkwaliteit, zal de aanscherping van de grenswaarde voor PM_{2,5} binnen de gegeven termijn Nederland en andere lidstaten voor een moeilijke opgave plaatsen. Een eerste analyse van het Milieu- en Natuurplanbureau toont aan dat een norm van 25 µg/m³ waarschijnlijk in 2015 op zeer beperkte schaal nog wordt overschreden. Een verlaging van de grenswaarde tot 20 µg/m³ zou echter een forse uitbreiding van het aantal knelpunten tot gevolg hebben. Een extra handicap is dat de beschikbare kennis over concentraties PM_{2,5} zeer beperkt is.

Wat betreft de overige prioriteiten van het EP ben ik van mening dat deze tegemoet komen aan wensen die door Nederland in eerste lezing zijn uitgesproken. In contacten die mijn collega's en ik de komende weken zullen hebben met leden van het Europees Parlement en van de Raad zullen wij de Nederlandse positie verder uitdragen.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het luchtkwaliteitsdossier een zeer veel omvattend en complex dossier is, waarin door veel partijen hard wordt gewerkt aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en het vlot trekken van de ruimtelijke plannen. Zoals elk complex dossier kent ook dit dossier meevallers en tegenvallers. Vanwege de grote belangen die met dit dossier zijn gemoeid, wil ik dit hoge prioriteit geven en zal ik het op de voet volgen. Ik ben blij met de grote inzet waarmee het Kabinet en de regionale en lokale overheden samenwerken aan een schonere lucht.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer