

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (30489).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van harte welkom. Alle leden hebben dit al persoonlijk gedaan, dus ik ben hiermee het toefje slagroom op het toetje.

Het woord is aan mevrouw Huijbregts-Schiedon die haar maidenspeech zal houden.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Met haar brief van 27 juni jongstleden heeft de minister de weg vrijgemaakt voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer. Artikel 5.8 zal geen onderdeel uitmaken van de Wet milieubeheer en dus geen kracht van wet krijgen. Terecht heeft de minister hiermee uitvoering gegeven aan de motie-Jurgens van 15 mei jongstleden. Wij waarderen het dat de minister zo snel heeft gereageerd. Wij concluderen uit de brief dat de minister klaarblijkelijk haast heeft. Ook dat waarderen wij doorgaans, maar wanneer wij deze haast plaatsen tegenover de reikwijdte, de complexiteit en de voorgeschiedenis van ongeveer tien jaar van dit wetsvoorstel, was behandeling direct na de recesperiode ook goed mogelijk geweest.

Ook in deze Kamer is veel en intensief met voorheen staatssecretaris van Geel hierover gediscussieerd. Ook onderling is er veel gewisseld over dit voorstel en dan in het bijzonder over fijn stof. Bij deze plenaire behandeling zullen wij dat niet herhalen en ons beperken tot een aantal opmerkingen op hoofdlijnen.

De wijziging van de Wet milieubeheer heeft hier en daar nogal al wat stof doen opwaaien; een grapje dat al vaker is gemaakt. In 2001 heeft de VVD-fractie er in de Tweede Kamer op aangedrongen om de regelgeving rond luchtkwaliteit bij wet te regelen in plaats van via een algemene maatregel van bestuur. Dit om een fatsoenlijke parlementaire behandeling mogelijk te maken, maar vooral ook om voor helderheid en controleerbaarheid van de uitvoering te kunnen zorgen, zonder dat Nederland daar – in huiselijke termen gesproken – door op slot gaat. En uiteraard de Brusselse toets kan doorstaan.

Na zes jaar is het resultaat een wetsvoorstel met als kern een groot samenwerkingsconvenant volgens typisch Nederlands model – het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit – met de strik van wetgeving er luchtig omheen gebonden. Het programma heeft een uitermate globaal karakter. Het kernbegrip is "flexibiliteit". Op eerdere vragen heeft de toenmalige staatssecretaris Van Geel geantwoord dat het niet verstandig is om aan het begin van dit programma te veel vast te leggen. Hoewel mijn fractie een groot voorstander is van flexibiliteit, ontbureaucratisering en samenwerking, dreigt nu net dit wetsvoorstel daardoor in zijn eigen zwaard te vallen. Globaliteit en flexibiliteit zijn uitstekende bestuurlijke begrippen, maar zij laten zich nu eenmaal moeilijk of niet combineren met de concreetheid die de wetgever van het toetsingskader verlangt, waarop deze Kamer haar onderdeel dient te baseren.

De VVD-fractie is van mening dat deze wet op z'n zachtst gezegd niet de schoonheidsprijs verdient en zeker niet bijdraagt aan de zo zeer door ons gewenste ontbureaucratisering. Met een positieve attitude en met de notie dat het betere soms de vijand van het haalbare kan zijn, hebben wij binnen de hiervoor geschetste context het navolgende overwogen.

- De primaire doelstelling om de luchtkwaliteit te verbeteren ten behoeve van de algemene volksgezondheid staat buiten discussie.

- De uitzonderingssituatie van Nederland in Europa met betrekking tot de koppeling van ruimtelijke projecten aan onder meer milieuwetgeving, maakt nationale wetgeving voor luchtkwaliteit zeer gecompliceerd. De VVD – ook in deze Kamer – pleit er dan ook voor om ont koppeling ter hand te nemen. Iedere poging om de consequenties van Europese wetgeving op dit gebied nationaal te ont koppelen leidt tot een complexe bypassoperatie, zoals dit voorstel.

- Door die uitzonderingssituatie zijn wij dan ook in Nederland in de uitzonderlijke situatie terechtgekomen dat de ontwikkeling dreigt te stagneren.

- Europees bronbeleid is essentieel; Nederland samen in en met Europa dus.

Daarnaast wenst mijn fractie in lijn met de schriftelijke behandeling hier nog een aantal punten te stipuleren. Ten eerste is dat de kwestie van de juridische toets en de mogelijkheid van beroep en bezwaar. Zoals betoogd, laten globaliteit en flexibiliteit zich vrijwel niet juridisch toetsen. Hoe denkt de minister daaraan dan wel vorm te kunnen geven? Welke juridische toets is van toepassing totdat de nieuwe Europese richtlijn van kracht is en als dan pas het NSL in werking treedt?

Dat brengt mij bij mijn tweede punt: de kwetsbaarheid van het hart van dit voorstel. Het pakket aan compenserende maatregelen in het NSL heeft in grote mate het karakter van het bekende kaartenhuis. Wat wanneer belangrijke compenserende maatregelen niet of pas later worden in- en uitgevoerd?

Mijn derde punt is de betekenis van de projecten die niet in betekende mate – minder dan 3% – bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit: 95% van de regionale en lokale projecten behoort tot die categorie en wordt lokaal en regionaal aangepakt. Nog steeds is niet helder of en, zo ja, in hoeverre deze projecten gezamenlijk wel in betekende mate worden gesaldeerd en gecompenseerd in het NSL. Vele kleintjes maken immers ook een grote.

Ten vierde wijs ik erop dat ook bij de partners nog veel onduidelijk is, met name over de te hanteren rekenmethode. Meten is weten, maar op interpretatievrijheden en -marges wordt beslist en straks over het al dan niet doorgaan van projecten. Kan de minister ons geruststellen dat hiervoor een eensluidend en goed toetsbaar rekenmodel wordt gehanteerd, waarin ook de partners zich herkennen? Maar ook het vaststellen van een methodiek voor de verplichte jaarlijkse rapportage aan Brussel en het nog op te zetten systeem voor monitoring en voortgangsbewaking vormen nog een belemmering voor de vaststelling van het NSL. Wanneer kan dit volgens de minister wel gebeuren?

Uit mijn inbreng mag de minister afleiden dat de VVD-fractie zich kritisch opstelt ten aanzien van dit voorstel. Dat is niet verwonderlijk, omdat dit in de lijn ligt van onze schriftelijke inbreng. De juridische houdbaarheid en soliditeit achten wij niet optimaal, om

## Huijbregts-Schiedon

het voorzichtig te zeggen. Het NSL kent nog vele open einden; het zit in "wijde zakken". Tegelijkertijd voelen wij ook de urgentie om tot wetgeving te komen. Er is behoefte aan duidelijkheid, maar vooral aan resultaten.

Voorzitter. Ik wacht met belangstelling de reactie van de minister in eerste termijn af.

De **voorzitter**: Mevrouw Huijbregts, van harte gefeliciteerd met uw maidenspeech over de Wet luchtkwaliteits-eisen. Ik zal het kort houden, want als ik goed ben geïnformeerd, houdt u niet zo van toespraken die over uzelf gaan. U hebt een lange staat van dienst in het openbaar bestuur. Dat begon in 1978 met het lidmaatschap van de gemeenteraad in Teteringen. In die gemeente bent u vervolgens zes jaar wethouder van onderwijs, cultuur en financiën geweest. In 1991 werd u lid van de provinciale staten van Brabant. Na vier jaar was u zes jaar lang tevens lid van gedeputeerde staten in diezelfde provincie, belast met de portefeuilles economische zaken, arbeidsmarktbeleid, toerisme en recreatie. Bijna zes jaar geleden werd u geroepen tot het mooie ambt van eerste burger van de gemeente Oosterhout, een functie die u tot nu toe met verve vervult. Met uw verkiezing tot senator behoort u dus tot het selecte gezelschap politici dat uit eigen ervaring bekend is met alle niveaus van het huis van Thorbecke.

Ook de Europese dimensie is u niet vreemd. Met succes haalde u omvangrijke stimuleringsgelden naar Zuidoost-Brabant. Al kan ik beter Brabant zeggen, want met het onderscheid tussen de verschillende delen van Noord-Brabant heeft u weinig op. Ook in uw partij, de VVD, bent u actief. Zo was u in 2002 lid van de kandidaatstellingscommissie van de Tweede Kamer, in 2003 voorzitter van de programmacommissie voor de statenverkiezingen en dit jaar nog voorzitter van de kandidaatstellingscommissie voor diezelfde verkiezingen. Dit bevestigt uw wortels in provincie én partij en completeert het beeld van u als een doortastende en toegankelijke bestuurder met een uitstekend netwerk in het Brabants bedrijfsleven. U wordt gekenmerkt als open, ontvankelijk, creatief en zeer actief, met gevoel voor mensen die een schouderklop nodig hebben.

Met deze achtergrond, mevrouw Huijbregts, kan het niet anders dan dat u zich hier heel goed thuis zult voelen. Ik hoop dat het lidmaatschap van deze Kamer voor u een feest zal worden, zoals u van eerdere functies die u hebt bekleed voor velen om u heen en ook voor uzelf een feest hebt kunnen maken. Van harte gefeliciteerd.

Ik geef de leden de gelegenheid mevrouw Huijbregts te feliciteren.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Ik heb de eer om te mogen spreken namens de fracties van de PvdA, de SP, D66 en de OSF.

"Luchtregels zetten Nederland op slot", kopten veel kranten in de afgelopen jaren. Piepkleine stofdeeltjes houden ons al geruime tijd bezig. Dat zal nog wel even doorgaan. Het begon in september 2004 met uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De regels tegen luchtverontreiniging werden een blokkade voor de realisatie van veel bouwprojecten en

infrastructurele plannen. Niet alleen projectontwikkelaars maken zich zorgen; ook wethouders, ongeacht politieke kleur, en burgers maken zich zorgen om hun gezondheid, maar ook over de vraag of er nog wel huizen gebouwd kunnen worden. In 2005 werd met spoed een nieuw Besluit Luchtkwaliteit ingevoerd, waarin de methodiek van het salderen van projecten werd geïntroduceerd. Dit maakte het mogelijk om bij overschrijdingen van luchtkwaliteitsnormen elders compensaties te zoeken. Daarmee werd de loskoppeling van de ruimtelijke ordening flexibel. Deze loskoppeling van de ruimtelijke ordening is de kern van de nu voorliggende wet. De vele tegengestelde belangen maken het salderen echter niet gemakkelijk.

Het verheugt ons dat wij over deze systematiek kunnen spreken met een volwaardig minister van en voor milieuzaken. De aandacht voor milieu staat bovenaan de agenda en de ambities van deze minister spreken ons aan. In maart 2006 diende de vorige regering deze wetswijziging in met als belangrijkste doel Nederland "van het slot te halen" door uitstel te realiseren om te moeten voldoen aan de EU-normen. Dat brengt ons meteen bij de fundamentele spanning onder deze wet. De intentie lijkt vooral om de regels zo vorm te geven dat bouwprojecten die in het vat zitten door kunnen gaan. Dat overschaduwde al snel het substantieel willen verbeteren van de volksgezondheid en het leefmilieu. Dat roept de vraag op of wij met het systeem van compensaties en salderingen – waar ik straks op terug kom – nu een stap verder komen met het bouwen, met de schonere lucht of met beide?

Onze hoofdvraag betreft dus simpelweg de effectiviteit van de wet: gaat het werken en voor wie? Dit lijken misschien strikvragen als je eenmaal in de Eerste Kamer bent aanbeland, maar deze vragen zijn des te relevanter in het licht van de aankomende EU-richtlijn Luchtkwaliteit, die nog strengere normen bevat, waarbij deze wet al snel achterhaald kan zijn. Wij zijn dus nieuwsgierig naar de visie van deze minister op de weg van ruimtelijke ordening, volksgezondheid en mobiliteit. Dat stuurt namelijk wat wij beogen met de compensaties, salderingen, 3%-normen, en NIBM-projecten. Na deze meer existentiële vraagstelling willen wij stil staan bij enkele specifieke vraagstukken.

Kort geleden debatteerde deze Kamer over de vraag of bepalingen in lagere regelgeving de hogere regelgeving zouden mogen tegenspreken of buiten werking zouden mogen stellen. In de motie-Jurgens III acht deze Kamer dit strijdig met artikel 81 van de Grondwet, als wel met de nieuwe Aanwijzingen voor de regelgeving die de minister van Justitie per brief d.d. 11 mei 2007 aan de Kamer heeft overlegd. Tegen normale delegatie aan lagere regelgevers is natuurlijk geen bezwaar, daar kun je het hooguit inhoudelijk mee oneens zijn. Artikel 5.8 van deze wetswijziging maakt het echter mogelijk dat bij AMvB of ministeriële regeling afgeweken wordt van de tekst van de wet. Daarmee is er sprake van een loepzuiver "Jurgensgeval" en die accepteert deze Kamer niet meer. Met instemming hebben wij daarom kennis genomen van de brief van de minister van 27 juni jongstleden, waarin zij aangeeft artikel 5.8 niet in werking te zullen laten treden. Zij zal dit in het Koninklijk Besluit dat de inwerkingtreding van deze wet regelt verankeren. De bepaling wordt daarmee een "dode bepaling" en zal als zodanig uit de wet worden geschrapt. Daarmee komt de minister ons inziens tegemoet aan de bezwaren van

## Putters

deze Kamer. Dank daarvoor. Graag horen wij van de minister nog een bevestiging op dit punt, maar ook of zij aan kan geven op welke termijn deze "dode bepaling" uit de wet zal worden geschrapt.

Nu naar de inhoud van de wet. Deze wet introduceert een andere wijze van toetsen aan luchtkwaliteit. Projecten die in betekenende mate bijdragen aan luchtvervuiling kunnen op programmaniveau worden getoetst in plaats van op projectniveau aan grenswaarden. Positief daaraan vinden wij dat er in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit – NSL – gerichte maatregelen worden vastgelegd om de luchtkwaliteit te verbeteren en om op termijn op overschrijdingslocaties aan de grenswaarden te voldoen. Projecten die niet in betekenende mate – NIBM – aan luchtverontreiniging bijdragen zijn vrijgesteld van verdere toetsing. Hiermee wordt flexibele loskoppeling van de ruimtelijke ordening gerealiseerd. Over de uitvoerbaarheid ervan hebben wij nog vragen.

De Raad van State spreekt van een tamelijk ingewikkeld systeem dat met juridische en bestuurlijke onzekerheden is omgeven. Wij vragen meer duidelijkheid omtrent een zestal van die onzekerheden.

In de eerste plaats anticipeert het NSL op uitstel van de EU-handhavingstermijnen van de normen voor stikstofdioxide en fijn stof. Dit moet in de nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit geregeld worden. Hoe zeker is het dat wij dat uitstel krijgen? Wij hopen dat de minister ons wat meer zicht hierop kan geven naar aanleiding van het eind juni gevoerde overleg in Brussel over de nieuwe richtlijn. In de nadere memorie van antwoord stelt de minister "het NSL pas in werking te laten treden als de nieuwe richtlijn van kracht is". Dat is pas het geval als het definitief door het Europees Parlement is gekomen. Ons lijkt dat de bestuursrechter tot die tijd geldend recht zal toepassen. Wat betekent dat voor de inwerkingtreding van de nu voorliggende wet en voor het NSL? En waar liggen de financiële en juridische risico's als er geen uitstel komt, maar wij de facto wel aan de slag zijn met het NSL? Liggen die bij provincies en gemeenten? Graag krijg ik een reactie van de minister hierop.

In de tweede plaats zijn er onzekerheden over wat de Europese Unie en de Raad van State zullen hanteren en accepteren als normen bij het salderen. In de nadere memorie van antwoord stelt de minister dat er geen juridische ruimte is om geldende grenswaarden te overschrijden, maar dat er desalniettemin op hotspots gebouwd kan worden zolang de overschrijding niet verergert. Er zijn echter voorbeelden, zoals rond het ADO-stadion, dat óók het niet verergeren van de bestaande overschrijding doorslaggevend was voor de Raad van State. Als de minister tevens stelt dat ook bij het wel verder verergeren van bestaande overschrijdingen projecten moeten kunnen doorgaan, vragen wij ons af hoe dit zich verhoudt tot de richtlijn en de bestuursrechtspraak. Graag een reactie.

Ten derde is er onzekerheid over de betrokkenheid van de overheden bij het NSL, bijvoorbeeld bij het aanwijzen van gebieden en het afspreken van compenserende maatregelen. Ze hebben elk heel verschillende belangen en moeten tot overeenstemming komen. Het is nu wel erg stil en het lijkt alsof men het kruit droog houdt tot het wetsvoorstel is aangenomen. Dat kan dus nog leiden tot een enorm getouwtrek tussen Rijk, provincies, gemeenten en regio's rond het tegen elkaar wegstrepen

van vervuilende projecten en compenserende maatregelen. Wij zijn benieuwd hoe de minister van plan is daarmee om te gaan, of zij zicht heeft op de voortgang van het NSL en het draagvlak ervoor en op welke wijze zij de partijen kan houden aan de afgesproken resultaten.

In de vierde plaats zijn er onzekerheden rond het meten en berekenen van luchtkwaliteit. Over de saneringstool voor de doorrekening van de luchtkwaliteit zou afstemming met het Natuur- en milieuplanbureau plaatsvinden. Wij zijn benieuwd wat dat heeft opgeleverd en of de minister kan toezeggen dat de handreikingen bij het meten gelijktijdig met de inwerkingtreding van de wet beschikbaar zijn. Wellicht kan zij op het punt van de rekenmethode reageren op het artikel in de Volkskrant van donderdag jongstleden waarin de meetmethoden en berekeningen in twijfel worden getrokken.

In de tweede plaats zijn er volgens ons onzekerheden rond het bezwaar en beroep tegen het NSL. Er kan namelijk geen beroep tegen aangetekend worden door burgers en organisaties. Dat is risicovol, omdat dit tegen afzonderlijke projecten uit het NSL alsnog mogelijk is. Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam stelden in december jongstleden dat dit ontbreken van een beroepsmogelijkheid zou moeten worden heroverwogen en dat een beroepsmogelijkheid wettelijk geregeld zou moeten worden, opdat projecten die in het NSL zijn opgenomen daadwerkelijk doorgang kunnen vinden. Graag horen wij van de minister of zij bereid is, dit bezwaar en beroep aan de voorkant te regelen om te voorkomen dat projecten bij de uitvoering alsnog stranden en het NSL wordt uitgehold.

In de zesde plaats maken wij ons zorgen over de relatie van het NSL en andere wetgeving. Buiten het NSL om moet alsnog een afweging voor goede ruimtelijke ordening worden gemaakt, los van de vraag of projecten in betekenende mate de lucht vervuilen. Daarnaast kan het niet doorgaan van maatregelen zoals het rekeningrijden, het NSL onuitvoerbaar maken. Kan de minister dus de samenhang met de dergelijk beleid verduidelijken en aangeven of de uitvoering van het NSL daardoor alsnog in gevaar komt?

Voorzitter. Wij anticiperen vandaag al met al op een NSL dat nog niet rond is, dat alvast gebaseerd wordt op een wet die er nog niet is en op zichzelf weer anticipeert op uitstel van normen in een EU-richtlijn die er ook nog niet is. Wie geen risico neemt, bereikt weinig, maar wij moeten wel een beetje oppassen voor een bouwwerk dat op drijfzand wordt gebouwd.

Naast zorgen over de onzekerheden hebben wij zorgen over de wijze en plaats van de weging van publieke belangen. Het NSL wordt aan de Tweede Kamer voorgelegd, maar geldt dat ook voor tussentijdse wijzigingen, zoals het opvoeren of afvoeren van projecten van het NSL? Vindt er dan opnieuw een weging plaats in het parlement? Wij waren ook zeer verbaasd over het schriftelijke antwoord van de minister dat de Eerste Kamer hierbij sowieso geen rol past, omdat het NSL een tijdelijke bestuurlijke voorziening is. Het zou niet meer zijn dan een bundel afspraken die een beetje gecoördineerd moet worden. Ik interpreteer wat vrij. Het NSL is in onze ogen cruciaal voor de werking van deze wet. De wet staat of valt ermee en de weging van de publieke belangen wordt erin verankerd. Naarmate wij de weging van publieke belangen vaker delegeren via AMvB's en ministeriële regelingen, onttrekt de weging zich steeds meer aan het zicht van het parlement. In dit

## Putters

geval worden ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid zelfs in een convenant uitgeruild en weggestreept. Dat is nogal wat! De minister doet er nog een schepje bovenop als zij aangeeft dat betrokkenheid van de Eerste Kamer de uitvoering zou vertragen! Net als bij lagere regelgeving kan het NSL gelijktijdig aan beide Kamers worden voorgelegd, zonder extra vertraging. Alhoewel, inderdaad, wij zouden vragen kunnen hebben over die weging van publieke belangen, maar laat dat nu ook onze taak zijn. Bovendien toetst de Eerste Kamer bij uitstek op uitvoerbaarheid en dat is geen overbodige luxe bij het systeem dat door middel van deze wet in het leven wordt geroepen. Daarom vragen wij de minister nadrukkelijk om de toezegging dat zij het NSL gelijktijdig aan beide Kamers zal voorleggen.

Ik kom nu bij de "niet in betekende mate"-projecten. De fracties waarvoor ik spreek, bedanken de minister voor het feit dat zij tegemoet is gekomen aan het verzoek van de Kamer om inzicht te bieden in het Besluit niet in betekende mate. Dat biedt ons het inzicht om te kunnen inschatten welke activiteiten in betekende mate de luchtkwaliteit beïnvloeden en getoetst dienen te worden aan het NSL. Dat was voor ons ook de reden om dat inzicht te vragen. In het advies van de Raad van State hebben wij geen inzicht gekregen, maar wij hopen dat de minister daar in dit debat iets meer over kan zeggen, want wij gaan uit van positieve advisering door de Raad van State, omdat anders inzage in de AMvB ook niet zoveel zin heeft gehad. Voor woningbouw kunnen wij ons enigszins voorstellen dat er projecten zijn die gevrijwaard worden van toetsing en door kunnen gaan, al blijft ook daar een "gat" in de redenering bestaan. Immers, ook in die vervuilde lucht wonen mensen. Bovendien nemen door woningbouw ook de verkeersbewegingen sterk toe en dus ook de concentraties. Er moet dus ook bij woningbouw duidelijk zicht bestaan op het blijven voldoen aan de normen. Dat ligt wat ons betreft nog scherper waar het gaat om projecten die zelf direct bijdragen aan luchtvervuiling, zoals bedrijventerreinen en wegen.

Het Besluit niet in betekende mate richt zich op projecten waarvan vaststaat dat ze minder dan 3% van de jaargrenswaarde voor PM<sub>10</sub> of NO<sub>2</sub> bijdragen aan de concentratie, en niet op aantallen woningen, bedrijven of wegen. De Raad van State was in eerste lezing erg terughoudend omtrent deze door de regering gekozen 3%-norm. Veel projecten zullen er binnen vallen. Bovendien is fijn stof deels afkomstig uit natuurlijke bronnen en komt het ook uit het buitenland aanwaaien, waardoor met het Nederlandse beleid maar een deel beïnvloedbaar is. Een verslechtering van 3% is dan relatief ruim. Waarop is deze norm gebaseerd en welke criteria heeft de minister eraan gekoppeld? Hoe verhoudt de norm zich bijvoorbeeld tot de MER-grens en de voorlichting van de Raad van State? In de memorie van antwoord verwijst de minister op dit punt naar Duitsland. Wat accepteert de EU precies van Duitsland? Het concept "niet in betekende mate", het salderen, de 3%-norm of het hele pakket? Graag krijgen wij hierop een nadere toelichting.

"Niet in betekende mate"-projecten zouden bij elkaar opgeteld niet bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit en niet leiden tot overschrijdingen van een grenswaarde in een bepaald gebied. Wij denken dat die redenering lastig vol te houden is, zolang wij geen zicht hebben op de cumulatieve effecten van alle "niet in

betekende mate"-projecten. Drie nieuwe fabrieken, een nieuwe autoweg, een nieuwe parkeergarage en een nieuwe woonwijk veroorzaken elk afzonderlijk wellicht niet meer dan 3% toename van de luchtvervuiling, maar bij elkaar opgeteld mogelijk wel. Die cumulatieve effecten zijn voor zover wij weten nooit vastgesteld, noch nationaal, noch lokaal. Ons lijkt dat ze wél bijdragen aan een toename van de concentraties, want waar hebben wij het anders over in dit debat? Het is zeker denkbaar dat de Raad van State in het licht van de EU-richtlijn een toename van cumulatieve concentraties door "niet in betekende mate"-projecten in overschrijdingsgebieden niet zal accepteren. Kan in gebieden waar grenswaarden al worden overschreden een cumulatie van vervuilende activiteiten gewoon worden gerealiseerd? Wij krijgen hierop graag een toelichting. Kan de minister toezeggen dat zij bereid is om ons via nader onderzoek inzicht te geven in de cumulatieve effecten op luchtkwaliteit van de "niet in betekende mate"-projecten, met name in knelpuntgebieden?

Mevrouw de voorzitter. Denkt u zich eens in hoe dit systeem gaat uitwerken. Bestuurders van alle overheids-lagen zitten om de tafel en touwtrekken over het uitruilen van vervuilde lucht en compenserende maatregelen; een kwartetspel van overleg, administratie en bureau-politiek om bouwplannen door te laten gaan. Het NSL – zo zie ik het althans voor mij – krijgt straks gemakkelijk de schuld als het financieel, juridisch of uit volksgezondheidsperspectief misgaat. Dat is wel zo makkelijk, want het NSL is van iedereen een beetje en dus van niemand. De minister moet in onze ogen voorkomen dat het NSL een instrument wordt voor het afschuiven van verantwoordelijkheid. Wij menen dat de regering zelf grondig moet kijken naar de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Dit is geheel in lijn met de motie-Meindertsma die is aangenomen in het integrale beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Nederland. De casus luchtkwaliteit is in onze ogen exemplarisch hierbij; denk aan de betekenis ervan voor ruimtelijke en landschappelijke inpassing en voor verschuivingen in de potentie voor ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook aan de doorstromings-, bereikbaarheids- en geluidshindereffecten op het terrein van verkeer en vervoer, aan negatieve effecten op beschermde gebieden inzake de Vogel- en Habitatrichtlijn en de gevolgen voor specifieke economische activiteiten en arbeidsplaatsen. Is de minister bereid enige reflectie op dit complex geheel te plegen als het om de luchtkwaliteit gaat en bijvoorbeeld ook om deze casus bij de uitwerking van de motie-Meindertsma te betrekken?

Ten slotte wil ik nog nader ingaan op een voor ons wezenlijk punt van deze wet, namelijk de volksgezondheid. Fijn stof is buitengewoon schadelijk. Vooral de kleinste deeltjes, omdat ze diep ingeademd worden en zich verzamelen in diepere luchtwegen. Ze dragen bij tot hart- en vaatziekten, astma, chronische bronchitis, longziekten en mogelijk kanker. Stikstofdioxiden meegerekend sterven na blootstelling op lange termijn jaarlijks zo ongeveer 18.000 mensen eerder door slechte lucht. Door het systeem van salderingen zal er waarschijnlijk zo'n 70%-80% van alle bouwplannen door kunnen gaan en kan luchtverontreiniging op latere momenten gecompenseerd worden. Wij begrijpen de bouwbehoeften, maar maken ons zorgen om de

## Putters

betekenis hiervan voor de volksgezondheid. De fracties van PvdA, SP en D66/OSF staan daarom zeer positief tegenover de aandacht die de Tweede Kamer heeft gevraagd voor het bouwen op gevoelige bestemmingen, bijvoorbeeld scholen nabij snelwegen. De Tweede Kamer heeft uitgesproken dat dergelijke gebouwen, waar zich kwetsbare groepen in bevinden, niet moeten worden neergezet op moeilijke locaties voor wat betreft de luchtkwaliteit. Het amendement-Van der Ham/Duyvendak stelt dat je bij de bouw van scholen, ziekenhuizen, verpleeghuizen en dergelijke extra voorzichtig moet zijn. Er zijn door de minister inmiddels uitspraken gedaan als zou de bouw van een school langs de snelweg toch kunnen indien er op termijn alsnog aan de normen kan worden voldaan. Zo bedoelde de Tweede Kamer het amendement volgens ons echter niet. De Kamer was stellig: niet bouwen in die situaties, tenzij met gericht bronbeleid de oorzaak van de luchtverontreiniging effectief en direct kan worden weggenomen. Wij vragen van de minister de toezegging dat ze het amendement ook als zodanig interpreteert en vernemen graag hoe ze van plan is om de AMvB op dit punt concreet in te vullen. Hoe ver staat het overigens met die AMvB? Is er ook duidelijkheid over de AMvB als deze wet in uitvoering komt? Dat lijkt ons belangrijk om te voorkomen dat projecten al aan de gang zijn en pas daarna die nadere regels in de AMvB worden gesteld. Kan de minister ons dit toezeggen?

Voorzitter. Het kabinet erkent dat tot 2015 de normen voor stikstofdioxide in grote steden en langs snelwegen overschreden blijven worden. In dat opzicht schieten wij, schiet de wet, dus tekort. De discussie van vandaag steekt overigens helemaal schril af tegen het voornemen om vier kolencentrales te gaan bouwen! Voor ons onbegrijpelijk, maar dit terzijde. Er zou toch financieel en voor de volksgezondheid meer verwacht mogen worden van gericht bronbeleid, bijvoorbeeld via verkeersluwe straten en verplichte roetfilters? We moeten in de voorhoede van de technologische ontwikkeling en innovatie op dat gebied in Europa gaan zitten. Weegt dat niet op tegen de administratieve en bestuurlijk-juridische kosten van dit salderingssysteem? Over de kosten gesproken: wij vragen of de minister ons nog kan toezeggen om die in kaart te brengen en aan te zijner tijd aan ons te rapporteren.

Deze wet oogt toch sterk defensief en gericht op het door laten gaan van zoveel mogelijk bouwprojecten. Dat leidt ook aandacht, tijd en geld af van effectiever bronbeleid. Hoe gaat de minister een omkering in het luchtkwaliteitsbeleid realiseren?

Afsluitend. De fracties van de Partij van de Arbeid, de SP, D66 en OSF zijn kritisch over de inzet, uitvoerbaarheid en effectiviteit van deze wet. In potentie leidt de wet tot meer "lucht" in de bouw en een iets betere luchtkwaliteit. Dit is op zich positief voor de bouwopgaven waarvoor veel bestuurders zich gesteld zien. De wet is echter onvoldoende voor de volksgezondheid in de toekomst en is extreem gevoelig voor bureaucratisering. Ik sluit daarom af met de simpele vraag waarmee ik ben begonnen, namelijk: wat lost deze wet op langere termijn op en voor wie. Wij wachten met veel belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Koffeman** (PvdD): Mevrouw de voorzitter. Normen voor fijn stof zijn er om bijgesteld te worden. Ze zijn althans rekbaar genoeg om niet tot consequenties te hoeven leiden als de norm overschreden wordt. Wij spreken vandaag niet over het paal en perk stellen aan de verspreiding van fijn stof in het belang van de volksgezondheid, maar over het paal en perk stellen aan de normering opdat economische activiteiten er niet door belemmerd zullen worden. Het zijn niet de milieuorganisaties of de behartigers van belangen van kwetsbare groepen zoals kinderen of astmapatiënten die hebben gevraagd om aanpassing van de normering omdat er te veel schade wordt aangericht door fijn stof, maar een zeer machtige bouwsector die aangeeft dat wij het ons niet kunnen veroorloven om strenge eisen te stellen aan de luchtkwaliteit. Sterker nog, wij vragen ons af of wij het ons kunnen veroorloven te voldoen aan normen zoals die in Europees verband gehanteerd worden.

Fijn stof was een gezondheidsprobleem, maar lijkt vooral een economisch en bestuurlijk probleem te zijn geworden sinds de Raad van State een aantal nieuwbouw- en wegebouwprojecten heeft stilgelegd omdat ze niet voldoen aan de normen van fijn stof in de lucht. Nederland zou op slot zitten, was de algemene mare, en op basis daarvan is dit voorstel geformuleerd. Is het waar dat is voorgesteld te rekenen met waarden op 4 meter hoogte in plaats van op 1,5 meter hoogte, de hoogte waarop een kind adem haalt, zoals Menno Keuken, hoofd Luchtkwaliteit en Klimaat van TNO stelt in De Volkskrant van 5 juli?

Waarom passen wij wetten aan om te kunnen doorgaan met bouwen, waar volksgezondheid het oorspronkelijke uitgangspunt was? Blijft de wet zoals die nu voorligt in overeenstemming met de Europese fijnstofrichtlijnen, of lopen wij uit de pas vanwege onze grote lust tot bouwen en de aanleg van wegen?

Hoe verklaart de minister dat "het luchtkwaliteitsprobleem" vooral een bestuurlijk probleem geworden is? Kun je gezondheids- en milieuproblemen oplossen door gegochel met cijfers? Als milieuregels in wetgeving gekoppeld zijn aan bouwplannen, ligt het dan voor de hand om de bouwplannen als uitgangspunt te nemen bij aanpassing van de wet zodra er sprake is van conflicterende belangen tussen milieu en bouw? Licht een verplichte invoering van roetfilters niet veel meer voor de hand dan een versoepeling van de normen? Zullen wij onze volksgezondheid aanpassen aan onze bouwplannen of omgekeerd?

Mag je de gezondheid van kinderen die in de buurt van een snelweg wonen salderen, wegstrepen tegen het feit dat er elders een vermindering van de uitstoot van fijn stof gerealiseerd kan worden? Wat hebben de kinderen die bij een snelweg wonen of op school zitten daaraan?

Heeft de minister aan TNO gevraagd wat de mogelijkheden waren om lagere waarden te berekenen en of er natuurlijke bronnen van fijn stof waren – zoals de zee – die zouden kunnen worden afgetrokken van de gemeten waarden? En als die vraag gesteld is, had dit dan te maken met het feit dat natuurlijk fijn stof zoals zeezout door de minister als minder schadelijk voor de volksgezondheid wordt gezien of louter met de wens om de norm te versoepelen?

## Koffeman

Is er sprake van voortschrijdend inzicht over fijn stof of van het oplossen van een urgent bestuurlijk probleem waarmee veel geld gemoeid is waardoor er grote druk wordt uitgeoefend om tot een oplossing te komen, los van de oorspronkelijke bedoelingen van de fijnstofnormering? Is het waar dat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in dit kader spreekt van gegochel met cijfers door de minister? Is het waar dat in plannen voor een parkeergarage met 500 plaatsen uitgegaan wordt van de verwachting dat er maar 200 voertuigen per dag zullen komen, zoals afgelopen donderdag werd gemeld in De Volkskrant. Als de feiten die verwachting logenstraffen, wat kan er dan nog worden gedaan?

De Wet luchtkwaliteit behoort over de kwaliteit van onze lucht te gaan en niet over een versoepeling van mogelijkheden tot bouwen. Dit is helaas toech waar het op dit moment op lijkt. Het grootste deel van de bouwprojecten hoeft straks niet meer getoetst te worden op luchtkwaliteit, omdat zij niet in betekenende mate bijdragen aan de vervuiling. Het is essentieel om te weten of dit niet in betekende mate bijdragen een cumulatief effect heeft en wat de gevolgen van dit cumulatief effect zijn.

De belangenvereniging van projectontwikkelaars spreekt nu al van een succesvolle lobby, ervan uitgaand dat de wet zonder slag of stoot door de Eerste Kamer zal worden aangenomen.

Hoe zeker weet de minister dat de 3% norm in overeenstemming is met de EU-regels? Hoe verhoudt de fijnstofnormering die wij in de nieuwe wet hanteren zich tot de adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie die zich beperken tot 10 microgram per kubieke meter, terwijl de minister het vier- of vijfvoudige acceptabel vindt? Op grond waarvan vindt de minister dit? Zou er niet eerst nader onderzoek moeten komen naar de effecten van fijn stof op onze gezondheid voordat wij overgaan tot onomkeerbare bijstelling van de norm?

De Partij voor de Dieren is voorstander van het voorzorgsprincipe. Niet het recht van de sterksten zou maatgevend moeten zijn in de discussie over fijnstofnormering, maar het belang van de zwaksten. Dit belang verzet zich wat ons betreft tegen instemming met deze wet.

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de fractie van GroenLinks zich kritisch uitgesproken. De heer Duyvendak qualificeerde het als een voorstel dat de lucht niet schoner maakt, maar schoner rekent. Hij zei ook dat het niet zou worden geaccepteerd dat de grenzen zo worden opgezocht als het zou gaan om verkeersslachtoffers. Ook de Eerste Kamerfractie van GroenLinks is kritisch over dit voorstel.

Verschillende sprekers voor mij hebben verwezen naar het artikel dat afgelopen zaterdag in De Volkskrant is verschenen. De heer Brunekreef van de Universiteit van Utrecht zegt daarin dat de Europese normen voor fijn stof eigenlijk nog te hoog zijn. De heer Joris Wijnhoven van Milieudefensie noemde dit wetsvoorstel de grootste goocheltruc aller tijden en overweegt zelfs een proefproces te beginnen. Er waren berichten van de heer Van der Keuken van TNO dat is voorgesteld om te rekenen met waarden op 4 meter hoogte in plaats van op 1,5 meter hoogte. Hoe denkt de minister hierover? In dit artikel

kwam eigenlijk maar een tevreden reactie voor, namelijk van de heer Fokkema van Neprom die spreekt over een succesvolle lobby op dit punt waarbij de resultaten van onder meer Duitsland zijn afgekeken.

Hoe beoordelen wij dit voorstel? In de Europese richtlijn staan de grenswaarden voor elke plaats die voor mensen toegankelijk is. Hoe verhoudt die vaststelling zich tot het principe dat elders compensatie mogelijk is? Dit is de kern van het probleem. Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat er met een gemiddelde van concentraties wordt gewerkt? Dit zou immers betekenen dat de grenswaarde niet geldt voor iedere plaats die voor mensen toegankelijk is.

Hoe denkt de minister over de complexiteit van de wet? Er zijn nationale programma's, regionale programma's en afzonderlijke plannen. Bovendien moeten die voor iedere verontreinigende stof apart gelden. Dit wordt een complex geheel dat ertoe zal leiden dat menig burger door de bomen het bos niet meer kan zien, of moet ik zeggen, door de bedrijven de bedrijvigheid niet meer kan zien.

In het wetsvoorstel wordt het initiatief bij verschillende overheden gelegd. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot de onderscheiden verantwoordelijkheden? Hoe groot is het risico dat men op elkaar zal wachten? Hoe groot is het risico van planloze gebieden waar de normen worden overschreden doordat er noch nationale noch regionale noch gemeentelijke plannen worden gemaakt?

Er is al op gewezen dat er geen beroep bij de rechter tegen het programma en de projecten en maatregelen daarin mogelijk is; de PvdA heeft hier al vragen over gesteld. Zou dit kunnen betekenen dat een bezwaar tegen concrete projecten die zijn opgenomen in het nationale programma ongegrond worden verklaard louter omdat ze in het programma zijn opgenomen, en dat terwijl er sprake van een evidente overschrijding van de grenswaarden kan zijn? Het wetsvoorstel voorziet er ook in dat er maar één keer naar de rechter kan worden gegaan. Welke consequenties kan dit hebben? Kan een beroep tegen een milieuvergunning worden uitgesloten omdat voor de vestiging ooit, jaren eerder, daartoe is besloten in een bestemmingsplan? Betekenen die factor tijd en de beperking van de beroepsmogelijkheid een vermindering van de kwaliteit van de positie van de burger? En er is een uitvoeringsplicht, maar welke sancties zijn er geregeld, met name als de rijksoverheid zelf niet aan haar uitvoeringsplicht voldoet?

Er is reeds aandacht gevraagd voor de uitzondering van 3%. Met name het cumulatieve effect is een bijzonder vraagstuk. Hoe zit het daarmee? Als op 120 meter afstand een niet-scharrelstal met 148.319 kippen wordt gebouwd, tegelijk met een stal met 4249 konijnen, en daarnaast een stal met 1619 geiten waarvoor hetzelfde geldt, zit het totaal onder de norm, maar volgens mij is in zo'n geval duidelijk sprake van een cumulatief effect. En hoe zit het met de normen? Mijn voorganger Van der Lans wees al op de normen van industrieterreinen die op dit ogenblik worden verkleind, terwijl ze voor woningbouw en kantoren worden vergroot. Wat betekenen dergelijke verschuivingen voor de concreetheid en duidelijkheid van de normen? Cumulatieve vragen gaan niet alleen om gelijktijdigheid, maar ook om de mate waarin projecten in onderdelen kunnen worden geknipt, zodat grotere effecten kunnen worden bereikt.

## Laurier

Ik begon met Europa, ik zal met Europa afsluiten. Er is een nieuwe richtlijn in de maak en een van de bezwaren die Nederland heeft ingebracht tegen de concepten ervan is gericht tegen de standstillbepaling. De oude betekende dat men beneden de grenswaarden moest blijven, de nieuwe stelt dat de situatie niet mag verslechteren. In de argumentatie van het kabinet staat dat de nieuwe wijze van kijken naar de standstillbepaling zich eigenlijk slecht verhoudt met de salderingsproblematiek. Dat is zeer interessant. Daarom vraag ik de regering ten slotte of de vrij geïsoleerde positie van Nederland in Europa en de ontwikkelingen in Europa niet betekenen dat de houdbaarheidsdatum van deze wet nu al vaststaat.

□

De heer **Janse de Jonge** (CDA): Voorzitter. Het probleem van de kwaliteit van de lucht heeft de gemoederen in ons land in de afgelopen jaren danig in beweging gebracht. Wij leken enigszins verrast toen de Europese richtlijn betreffende luchtkwaliteit nauwkeurig voorschreef wat de uiterste grenswaarden moeten zijn. De eerste en belangrijke richtlijn is van 1996. Hierna kwam Brussel met een aantal opeenvolgende en daarbij passende richtlijnen die per soort stof c.q. uitstoot normen bevatten. Toepassing van deze richtlijnen leidde tot grote commotie toen bleek dat ons land op diverse onderdelen, in het bijzonder fijn stof en stikstofdioxiden, voorlopig niet zal kunnen voldoen aan de normen van de richtlijn. Dit klemt temeer nu de Nederlandse regering al in 1999 heeft ingestemd met de luchtkwaliteitsnormen. Ook de wijze van implementatie van de richtlijn door ons land is door de regering zodanig gekozen, dat wij met de implementatie een veel groter probleem hebben dan onze EU-partners. Vervolgens brak de paniek volledig uit toen de kranten kaartjes publiceerden met dieprood-gekleurde gebieden, waar de luchtkwaliteit structureel te ver boven de norm zou liggen.

Van een echte verrassing kan toch geen sprake zijn geweest? Al meer dan tien jaar wordt op Europees niveau gewerkt met luchtkwaliteitsnormen. Geruime tijd vóór 1996 werd in Brussel, in elk geval ambtelijk, gewerkt aan de voorbereiding van deze besluitvorming. De vraag doemt dus op of de Nederlandse regering wel voldoende betrokkenheid in het verleden heeft betoond bij dit onderwerp. Het feit dat het wetsvoorstel nu pas in Tweede en Eerste Kamer wordt behandeld, illustreert het gebrek aan gevoel voor urgentie.

Ik kom op de inhoud van het voorstel. In dit wetsvoorstel wordt voor het eerst enige – en dit zeg ik met nadruk – ont koppeling mogelijk gemaakt tussen concrete projecten en de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Iets scherper gezegd: er ontstaat een zogenaamde flexibele koppeling. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht, NSL, brengt een en ander tot elkaar en beoogt de nodige flexibiliteit aan te brengen. Dat is ook hard nodig, omdat vele duizenden projecten voor woonwijken, bedrijventerrein en wegen onzeker werden door de onduidelijkheid over de luchtkwaliteitsnormen. Op vele fronten is sprake van stagnatie, met alle gevolgen van dien. Wil de regering deze Kamer toezeggen om in het vervolg alert en adequaat Europese ontwikkelingen te volgen, op het juiste moment haar invloed aan te wenden in Brussel en te anticiperen op de gevolgen van Europese richtlijnen voor Nederlandse wetgeving, of in ieder geval de implementatie daarvan?

Een niet onbelangrijke oorzaak van onze grote problemen is de wel zeer starre koppeling die tot op heden is gehanteerd tussen concrete projecten en grenswaarden. Een tweede, wellicht minder belangrijke, oorzaak voor de problemen in ons land is de wijze van meting in de praktijk gebleken. Hoe kan het toch zijn dat andere Europese landen geen directe problemen hebben en wij op veel fronten niet meer vooruit konden? Zorgpunt voor de CDA-fractie blijft de wijze waarop gemeten wordt in ons land vergeleken met buitenlandse situaties. Praktisch uitgedrukt: waarom hebben Londen, Berlijn en Milaan geen probleem en komt ons land bijna om in de juridische procedures?

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht aanvaardt onze fractie als een middel om sturing te geven aan deze problematiek. De vraag is of de gekozen methode efficiënt en effectief zal blijken te zijn. Het programma zal bestaan uit projecten die "in betekenende mate" bijdragen aan de extra concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht en uit compenserende maatregelen die de negatieve effecten van die projecten weer tenietdoen. De genoemde compenserende maatregelen zijn gebiedsgericht en locatiespecifiek. Met andere woorden, het programma staat of valt met de medewerking van de decentrale overheden. En dat maakt het programma kwetsbaar. Alles wordt aan alles gekoppeld, met name in bestuurlijke zin. Weliswaar kent het wetsvoorstel een regeling voor nalatige provincies of gemeenten, in essentie gaat het niet om een samenstel van regelgeving, maar nadrukkelijk om een bestuursakkoord. Deze benadering brengt de CDA-fractie tot een drietal reacties. Ten eerste lijkt het NSL te verworden tot een bestuurlijk gedrocht: wel heel erg veel projecten en maatregelen dienen ervan deel uit te maken. Voordat alle overheden dat voor elkaar hebben, zijn wij wellicht twee jaar verder. Ten tweede is de wijze waarop de verantwoordelijkheden van centrale en decentrale overheid in de praktijk wordt vormgegeven, uitermate onhelder. Het voorstel bevat daarvoor een regeling, die eventueel kan leiden tot aanwijzing door de minister, maar wij weten allen dat dit zo niet gaat in bestuurlijk Nederland: in heel weinig gevallen grijpt de minister concreet in. Hoe houdt de minister de decentrale overheden bij de les? Ten slotte speelt voor de CDA-fractie de vraag hoe en op welke inzichtelijke wijze het kabinet omgaat met de resultaatsverplichtingen die uit dit programma voort dienen te vloeien. Op welke wijze is geborgd dat resultaten feitelijk ook worden geboekt en dat wij na vijf jaar met de regering hier de balans met succes kunnen opmaken. Kortom, het gaat hier om de kwaliteit van de uitvoering! Het wetsvoorstel blinkt op dit onderdeel niet uit door helderheid.

De rol van het parlement. Mijn fractie kan, evenals enkele andere fracties, niet begrijpen waarom de regering de Eerste Kamer niet zou informeren over het NSL. Het is deze Kamer niet te doen om permanente controle op de uitvoering van dit omvangrijke programma, maar wel om onze zorgen over de adequate en effectieve uitvoering, en de juridische kwaliteit ervan. De belangen van de volksgezondheid staan immers op het spel! Daar is het allemaal om begonnen. Is de minister bereid het NSL parallel aan de Tweede en de Eerste Kamer voor te leggen? Een jaarlijkse toets op deze twee aspecten, de juridische kwaliteit en de uitvoering, kan de

## Janse de Jonge

senaat dan wel degelijk goed uitvoeren, zeker in relatie tot de nieuwe Europese richtlijn.

Mijn fractie heeft met instemming kennis genomen van het standpunt van de minister in de brief van 27 juni jongstleden over het principiële punt van ongewenste en ongrondwettige delegatie van regelgeving aan de regering op basis van artikel 5.8. Wij zien het schrappen van de dode bepaling 5.8 door de regering met spanning tegemoet. Mijn fractie dringt wel aan op enige spoed, mede gelet op de rechtszekerheid. Ik verwacht op dit punt een toezegging van de minister.

Het vraagstuk "niet in betekenende mate bijdragen", artikel 5.16, vierde lid. In de langdurige discussie in de Tweede Kamer – ik verwijs naar het amendement van der Ham/Duyvendak – en in dit huis is duidelijk geworden dat de minister bij AMvB regels zal stellen voor de locatie van gevoelige bestemmingen in overschrijdings-situaties. Bij AMvB kan worden bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift niet mag leiden tot toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor de stof waarop de grenswaarde betrekking heeft. Dat is de zogenaamde 3%-grens. Concreet gaat het dan om ouderen, kinderen en zieken.

Tevens moet het mogelijk blijven dat in een woonwijk een school wordt gebouwd, ook al is er sprake van overschrijding van de norm. Bij of krachtens AMvB kunnen nadere regels worden gesteld. Uit de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer leid ik af dat het bouwen van een school langs een snelweg niet bij voorbaat uitgesloten moet worden geacht, zie het aanhangsel bij de Handelingen, nr. 1678. Mijn fractie kan zich vinden in deze benadering, maar wij dringen toch aan op meer duidelijkheid. Concreet zou volgens mijn fractie aangegeven moeten worden om welke stoffen het gaat. Verder moet een definitie van "locatie" in de zin van de wet worden gegeven en aangegeven worden welke categorieën worden aangehouden. En het is zelfs denkbaar dat in een AMvB de aantallen woningen en de vierkante meters kantooroppervlak worden opgenomen.

Helderheid hierover is niet alleen wezenlijk voor burgers en overheid, maar stelt ook de bestuursrechter in staat in elk individueel geval concreet aan heldere criteria te toetsen. Extra argument is mijns inziens nog dat de bestuursrechter tevens in een concreet geval zal willen toetsen aan de beginselen van een goede ruimtelijke ordening. Dan kan het gebeuren dat een project op basis van luchtkwaliteit doorgang kan vinden, maar dat de rechter doorgang verbiedt in verband met ondeugdelijkheid vanuit een goede ruimtelijke ordening en/of onvoldoende belangenafweging. Ik hoor graag de gedachten van de minister over dit punt.

Vanavond is al meerdere keren opgemerkt dat tegen het NSL geen beroep openstaat bij de rechter. Het is immers geen samenstel van regelgeving, maar een bestuurlijk samenwerkingsakkoord. Het toetsingskader voor de rechter is te vinden in de criteria van het programma. Ik heb zojuist aangegeven hoe die aangescherpt zouden kunnen worden. Deze criteria moeten dan ook volstrekt helder zijn. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Huizinga-Heringa maakt het mogelijk dat betrokken bestuursorganen extra maatregelen of projecten, die in betekenende mate bijdragen aan de verbetering van de luchtkwaliteit, toevoegen aan het

programma. Dat maakt flexibiliteit mogelijk en past bij de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkeling.

Problemen heeft de CDA-fractie echter met de gevolgen van het amendement. Op deze wijze worden namelijk belangrijke onderdelen van het ruimtelijke beleid indirect gestuurd door de luchtkwaliteitseisen. Dat gebeurt met als doel de grenswaarden binnen de programmaperiode te bereiken, maar het is gelet op de wettelijke systematiek ongepast. Hierdoor kunnen namelijk merkwaardige situaties ontstaan. Ik geef een voorbeeld: een bepaald bouwproject is wenselijk vanwege de luchtkwaliteit, maar is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling volstrekt ongewenst. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de verrommeling van het landschap. En dan heb ik het nog niet eens over een rechterlijke interventie en de zoektocht van de rechter naar de relevante criteria voor zijn toetsing. Kan de minister mij inzicht geven in de afbakening van de door mij genoemde beleidsterreinen luchtkwaliteit en milieu enerzijds en een goede ruimtelijke ontwikkeling anderzijds?

De discussie over de bedreiging van de volksgezondheid door fijn stof is nog niet beëindigd. Fijn stof wordt ook in het wetsvoorstel en de daarmee verbonden AMvB en ander regelgeving te snel opgevat als een toxische stof. Dat is niet altijd terecht. Met name de Universiteit van Maastricht heeft onderzoek verricht naar de kwalijke gevolgen van fijn stof. Uit diverse publicaties blijkt dat de problematiek van fijn stof zeer genuanceerd benaderd dient te worden. De toxiciteit staat niet bij voorbaat vast. Graag overhandig ik de minister straks enige artikelen waarin deze benadering wordt uitgewerkt. Het is zinvol in de praktijk goed met deze nuancering om te gaan. Te vaak wordt in de pers namelijk gesuggereerd dat fijn stof per definitie toxisch is.

Voorzitter. Ik kom aan mijn einde. Samenvattend stelt de CDA-fractie dat de regering met dit wetsvoorstel een manmoedige poging doet om enerzijds te voldoen aan de Europese eisen van schone lucht en anderzijds vaart te houden in bouwprojecten. Dat is een lofwaardig streven.

Ook mijn fractie staat achter het streven om de systematiek van projecten en grenswaarden te flexibiliseren. Zo is de starre koppeling tussen milieu en ruimtelijke ontwikkeling versoepeld. Extra maatregelen en/of projecten die in betekenende mate zijn, kunnen worden toegevoegd aan het programma. Er is echter wel het risico dat deze typisch Nederlandse aanpak niet werkt. Ik waarschuw de regering dan ook voor de bestuurlijke en juridische risico's van deze mega-aanpak. Wederom maken wij met elkaar een kolossaal plan van en met overheden. Slechts weinigen zullen het geheel van maatregelen en acties kunnen overzien, laat staan ten volle doorgronden.

Iedere bestuurslaag is verantwoordelijk voor de eigen projecten die in het NSL worden opgenomen. Het plan lijkt zich te kenmerken door een grote mate aan gedetailleerdheid. Dat moet wel, anders krijgen wij te maken met politieke en juridische problemen, en ruzie met Brussel. Zo belanden wij in een vicieuze cirkel.

Het is onduidelijk wat er gebeurt als Nederland niet aan de resultaatsverplichtingen voldoet, maar het moet wel allemaal in vijf jaar op orde worden gebracht. Wat er daarna moet gebeuren, is onbekend. Ook de rol van de rechter is op onderdelen in deze wet nachts vaag. Ik

## Janse de Jonge

hoor graag de visie van de minister en zal daar in de tweede termijn op reageren.

De **voorzitter**: Mijnheer Janse de Jonge, u startte het slot van uw betoog met de woorden: "Voorzitter, ik kom aan mijn einde." Goddank is dat niet het geval: u was slechts toegekomen aan het einde van uw betoog. Nu u hier nog in levenden lijve staat, wil ik u van harte feliciteren met uw maidenspeech.

U sprak over een onderwerp, waarmee u in uw vorige werkzame leven als gedeputeerde in Brabant regelmatig van doen had als portefeuillehouder Verkeer, Vervoer en Infrastructuur. Ook toen had u, getuige een interview voor Omroep Brabant in mei 2005, een uitgesproken opvatting over de luchtkwaliteitseisen die Europa "ons oplegt". Het zijn uw woorden. In dat interview zei u dat Nederland de Europese normen te streng hanteert en dat de minister weer eens moet gaan praten met Europa. "Zo kunnen wij niet veel meer," liet u toen weten.

Het zal u ongetwijfeld deugd doen dat u hier meer invloed heeft op dat Europese beleid. Zoals u hebt gemerkt, houdt de Eerste Kamer haar vinger stevig aan de Europese pols. Uw inbreng, ook van vandaag, kan eraan bijdragen dat dit voorlopig zo blijft.

Voordat u zich op het terrein van de mobiliteit begaf, manifesteerde u zich als bestuurs- en staatsrechtjurist. U studeerde juridische bestuurswetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden en was vervolgens vijftien jaar werkzaam in het universitair onderwijs: de eerste twee jaar als wetenschappelijk assistent staats- en bestuursrecht op de Katholieke Hogeschool Tilburg en de daarop volgende dertien jaar als docent staats- en bestuursrecht aan diezelfde universiteit, toen Katholieke Universiteit Brabant geheten. Het onderwerp van uw dissertatie springt in dit huis in het oog: "Het budgetrecht, een rechtsvergelijkende studie naar de begrotingsbehandeling door het parlement in de Verenigde Staten, Engeland en Nederland".

U maakte de overstap naar de gemeente Helmond, waar u hoofd werd van de afdeling bestuurs- en juridische zaken. Intussen was u lid van de CDA-fractie in de Staten van Brabant geworden. In mei 2002 werd u geroepen tot het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van die provincie, een prachtige functie waarvan u na vijf jaar, dus nog maar net, afscheid hebt genomen. Op het terrein van mobiliteit en verkeersveiligheid hebt u in uw provincie veel tot stand gebracht. Op landelijk niveau bent u onder andere als lid van de commissie-Nouwen nauw betrokken geweest bij de plannen voor rekeningrijden en de chipkaart voor het openbaar vervoer. De commissaris der Koningin zei bij uw afscheid als gedeputeerde: "In het college hebben wij je in de afgelopen vier jaar leren kennen als een scherp jurist, met een eigen oordeel. Deze kwaliteiten komen je ongetwijfeld in je nieuwe rol als lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van pas." U begrijpt, mijnheer Janse de Jonge, dat wij uitzien naar uw optreden in deze Kamer de komende jaren. Ik wens u nogmaals van harte proficiat. Veel succes.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van 22 juni 2007 inzake een adequaat volkenrechtelijk mandaat bij de uitzending van militairen (30800-V, nr. B).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **De Graaf** (VVD): Voorzitter. Wij debatteren vandaag in abstracto met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de betekenis van de woorden "adequaate volkenrechtelijke mandaat" in de betreffende passage uit het coalitieakkoord "Samen Werken, Samen Leven" van 7 februari van dit jaar. Dit is een uitvloeisel van het voorstel dat de toenmalige en huidige fractievoorzitter van de PvdA, de heer Noten, tijdens het plenaire debat daartoe deed naar aanleiding van de regeringsverklaring op 3 april jongstleden in deze Kamer. De heer Noten was van mening dat een dergelijk debat deugdelijk voorbereid diende te worden en wel in die zin, dat het moest worden voorafgegaan door schriftelijke vragen. Aldus is geschied. Bij brieven van 22 juni jongstleden hebben de ministers de vragen van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP en de Christen-Unie, die mede namens de SGP optrad, beantwoord en tevens de toegezegde notitie "Rechtsgrondslag en mandaat van missies met deelname van Nederlandse militaire eenheden" toegezonden.

De VVD-fractie heeft van stonde af aan aangegeven, geen behoefte te hebben aan een debat over een adequaat volkenrechtelijk mandaat, los van een concreet besluit van het kabinet tot deelname aan enige missie met inzet van Nederlandse militairen, en heeft dus ook niet deelgenomen aan de schriftelijke vragenronde. Lezing van de door eerdergenoemde fracties gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden heeft mijn fractie gesterkt in haar mening. Het had wat haar betreft hierbij kunnen blijven, te meer daar de door de regering toegezonden notitie een overzichtelijk en actueel beeld schetst van de vereisten die gelden en de afwegingen die aan de orde zijn bij deelname aan militaire missies. Daaraan valt ons inziens in abstracto weinig meer toe of af te doen. Dit standpunt delen de ministers kennelijk, aangezien zij bij het beantwoorden van nogal wat vragen volstaan met een verwijzing naar de notitie.

Hier komt nog iets bij. In de vorige zittingsperiode heeft deze Kamer de regering erop gewezen dat aan de Eerste Kamer een positie gelijk aan die van de Tweede Kamer toekomt in procedures op grond van artikel 100 van de Grondwet. De regering heeft dat destijds beaamd en daar sindsdien ook invulling aan gegeven door gelijktijdige toezending van haar besluiten ter zake aan de Eerste en de Tweede Kamer. Een pikant detail in dit verband is dat er momenteel drie besluiten tot verlenging van missies in deze Kamer vóórliggen, maar dat terzijde.

Bij het inhoud geven aan deze gelijke positie zijn de gecombineerde vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie stevast uitgegaan van de opvatting dat behandeling van regeringsbesluiten in het kader van de procedure ex artikel 100 van de Grondwet in deze Kamer slechts dan aangewezen is, indien bij de behandeling in de Tweede Kamer essentiële vragen niet