

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 grenswaarde. 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 nochtans 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 universitaire 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 oprad, 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 steevast 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