

Vergaderjaar 2009–2010

**30 489**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)**

**Y**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 27 oktober 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie<sup>1</sup> heeft in haar vergadering van 22 september 2009 gesproken over de voor en tijdens het zomerreces gevoerde correspondentie over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Er bleek bij de commissie behoefte te bestaan nog enige nadere vragen te stellen. Zij heeft daarom op 29 september 2009 een brief gestuurd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.

De minister heeft op 23 oktober 2009 gereageerd.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,  
Kim van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), ,  
voorzitter, Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD),  
Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP),  
Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman  
(PvdA), Leijne (PvdA), Thissen (GL), Slager  
(SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems  
(CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Goijert  
(CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier  
(GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De  
Vries-Leggedoor (CDA), , vice-voorzitter, Janse  
de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler  
(GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU),  
Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## **BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Den Haag, 29 september 2009

In de vergadering van de commissie VROM/WWI van 22 september 2009 bleek dat een aantal fracties de behoefte hadden nader in te gaan op de kort voor en tijdens het zomerreces gevoerde correspondentie over het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), ook nu het NSL al in werking is getreden.

De leden van de PvdA-fractie bedanken u voor uw uitvoerige schriftelijke beantwoording van de onbeantwoorde vragen uit het plenaire debat over het NSL op 26 mei 2009. Desalniettemin blijven verschillende vragen deels of geheel onbeantwoord. Deze leden realiseren zich dat «the proof of the pudding is in the eating» zit. Dat betekent dat zij met buitengewone interesse de werking van het NSL in de praktijk zullen volgen, en daarover met u in gesprek zullen blijven. Op enkele onderdelen zien zij hun vragen graag alsnog beantwoord.

### **1. Werkwijze bij uitstel of vervallen van maatregelen uit het NSL**

U stelt in de schriftelijke beantwoording n.a.v. het NSL-debat in de Eerste Kamer dat de Minister van Verkeer en Waterstaat, nu «Anders betalen voor mobiliteit» is vertraagd, in samenspraak met de u compenserende maatregelen zal stellen. Hebben de leden van de PvdA-fractie goed begrepen dat, *du moment* dat maatregelen vallende onder het NSL regime vervallen of vertragen compenserende maatregelen met eenzelfde effect op de luchtkwaliteit bekend moeten zijn? Zo nee, op welke termijn dient dat wel het geval te zijn? Betekent het dat ook andere projecten en maatregelen kunnen vervallen of vertragen zonder meteen compenserende maatregelen te stellen? Zo ja, waarom geldt dit dan niet in het geval van «Anders betalen voor mobiliteit»? Kunt u aangeven wanneer de Kamer geïnformeerd zal worden over de compenserende maatregelen? U geeft aan het einde van uw schriftelijke beantwoording inzake uw doorzettingmacht nog aan dat u de minister van Verkeer en Waterstaat aanwijzingen zou kunnen geven voor het alsnog uitvoeren van een maatregel. Kunt u aangeven wanneer u daartoe over zal gaan? In het verlengde van deze concrete casus vernemen de leden van de PvdA-fractie graag alsnog op welk moment en hoe u tot een dergelijke stap overgaat.

### **2. Verhouding project- en programmasystematiek in bezwaar en beroep**

Tijdens de plenaire behandeling van het NSL is meermaals gevraagd naar uw visie op de situatie dat bezwaar en beroep tegen (de onderbouw van) projecten mogelijk blijft, maar op programmaniveau niet. Betekent dit dat via de bezwaren tegen projecten het NSL op indirecte wijze alsnog juridisch aanvechtbaar is? De minister stelt dat bij beroep tegen projectonderbouwingen niet getoetst wordt aan grenswaarden, omdat dit door via de programmasystematiek wordt gedaan. De uitspraken van de gerechtshoven te Utrecht en Amsterdam wijze er *in concreto* echter wel op dat grenswaarden een rol spelen bij beroep tegen projectbesluiten. Kunt u aangeven hoe u daar tegenaan kijkt en daarbij tevens alsnog ingaan op die genoemde voorbeelden? Daarnaast vragen deze leden u of u het überhaupt wenselijk vindt dat beroep tegen het overschrijden van grenswaarden op specifieke locaties niet tegen projecten, noch op programmaniveau mogelijk is? Welke rechtvaardiging ziet u daarvoor gegeven het belang van burgers op die specifieke locaties, bijvoorbeeld in termen van volksgezondheid en leefkwaliteit?

### **3. Overlegstructuur NSL partijen**

In reactie op vragen over het toekomstperspectief na 2015 geeft u aan dat overwogen zou kunnen worden om een overlegstructuur in stand te houden voor het nemen van besluiten over maatregelen waarbij de grenswaarden opnieuw in gevaar komen. De leden van de PvdA-fractie waarderen uw optimisme dat in 2015 de grenswaarden bereikt zullen zijn, maar gaan er realistisch gezien vanuit dat er ook in en na 2015 voortgaande discussie zal bestaan over het uitvoeren van bouw- en infrastructurele projecten enerzijds en het belang van volksgezondheid en milieu anderzijds. De weging daartussen valt volgens hen niet te vangen in procedurele afspraken en meetmethoden, maar behoeft continu gesprek tussen overheden, burgers en andere betrokkenen. Bovendien zal ook de Europese Commissie van ons verwachten – zeker na de derogatie – dat ons denken niet stopt bij 2015. Daarnaast maken scenario's van het Planbureau voor de Leefomgeving ons duidelijk dat de situatie rond de luchtkwaliteit in ons land blijvend onder druk zal staan, juist na 2015. Derhalve roepen de leden van de PvdA-fractie de regering op om, mede op basis van de ervaringen rond het NSL, nog in deze regeerperiode met een voorstel voor een overlegstructuur te komen waarin het gesprek over de aanpak van problemen rond luchtkwaliteit met alle belanghebbenden ordentelijk kan plaatsvinden. Dat borgt volgens hen het draagvlak voor en commitment aan toekomstige opgaven. Graag vernemen deze leden van u of u ook nu al met hen van mening bent dat duurzaam overleg met betrokkenen nodig is en blijft, alsmede of u bereid bent daar reeds nu al een vorm voor te vinden.

### **4. Meetmethoden: berekeningen en onafhankelijkheid**

U heeft in het plenaire debat en in de schriftelijke beantwoording daarna de meetmethoden verdedigd. De leden van de PvdA-fractie danken u daarvoor, maar hadden graag gezien dat u ook uitdrukkelijker op de kritieken en twijfels over deze berekeningen was ingegaan. De leden van de SP-fractie stellen nog enkele onbeantwoorde vragen omtrent de meetmethoden. De leden van de PvdA-fractie zien ervan af daaromtrent zelf nadere vragen te formuleren, maar zien die beantwoording met interesse tegemoet. Daarnaast zouden zij bij de bespreking van de eerste monitor van het NSL (in 2010) in de Eerste Kamer graag van u vernemen wat de ervaringen met de meetmethoden zijn geweest, welke bezwaren ertegen gekomen zijn en wat daarmee is gedaan. Kunt u dat toezeggen?

### **5. Technische vragen naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt NSL**

De leden van de SP-fractie danken u voor de verheldering rondom het NSL tijdens het debat van 26 mei jl. en de schriftelijke beantwoording van de vragen waar tijdens het debat de tijd voor ontbrak. Desondanks zijn deze leden van mening dat er nog een hoop vragen onbeantwoord zijn gebleven. Dit zijn grotendeels vragen van technische aard en grotendeels gebaseerd op de documenten «Kabinetsstandpunt NSL». Zij worden hieronder opgesomd. Voor wat betreft een aantal fundamentele vragen rondom de kwestie project vs. programma, saldering en communicatie tussen partijen op de verschillende bestuurlijke niveaus sluiten de leden van de SP-fractie zich graag aan bij hetgeen hierover door de leden van de PvdA-fractie naar voren wordt gebracht.

1. Betreffende figuren 1a en 1b in het Kabinetsstandpunt NSL: in de schriftelijke beantwoording komen nieuwe zaken om de hoek kijken: betere emissiewaarden, verfijndere rekenmethodes, toepasbaarheidsbeginsel, gevelafstand. Zijn dit allemaal zaken die pas na het opstellen van dit document bekend waren? Nog steeds begrijpen deze leden niet

waarom er allerlei knikken in de lijnen in de grafieken zitten. Je zou een kromme verwachten omdat het wegwerken van de laatste overschrijdingen normaal gesproken de meeste inspanning vergt.

2. Waarom volstaat 8 000 km provinciale en gemeentelijke weg voor het NSL terwijl we 132 000 km hebben?
3. O.a. Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Arnhem en Nijmegen leveren gegevens aan waaruit blijkt welke maatregel op welk project welk effect op het behalen van de fijn stof en NO<sub>2</sub> doelstellingen heeft. Utrecht en Amsterdam bieden vreemd genoeg niet dezelfde gegevens als de genoemde steden. Utrecht meldt nog wel projecten en straten, maar Amsterdam komt niet verder dan Westpoort. Waar komt dat door?
4. Er zijn weinig combinaties van maatregelen te vinden in het Kabinetstandpunt NSL. In Bijlage 10 «Maatregelen op het Hoofdwegennet» worden praktisch alleen maar schermen genoemd, van variërende hoogte. Los van hun lelijkheid is de vraag of ze echt een oplossing vormen, of dat het hier gaat om het verplaatsen van een probleem. Achter de schermen ben je beter af, maar het blijft natuurlijk een probleem aan de binnenkant van die schermen. Ik zit in een auto in de file, er zijn schermen, het verkeer rijdt langzaam, ik heb m'n raampje open. De bewoner aan de andere kant van het scherm leeft langer, maar ik korter. Die schermen maken het voor de weggebruiker steeds ongezonder. Is dat een juiste voorstelling van zaken?
5. De volgende tekst is uitgesproken tijdens het debat op 26 mei 2009. Geen van de hier gestelde vragen is beantwoord. De leden van de SP-fractie verzoeken u dit alsnog te doen. «Onder de IBM projecten (Bijlage 8) die betrekking hebben op de Spoedwet Wegverbreding zie ik slechts 18 projecten genoemd (plus de Coentunnel en de IJzeren Rijn), terwijl wij niet zo lang geleden groen licht hebben gegeven aan 30 projecten. Daar zaten ook 12 projecten uit de Tracéwet bij. Waar zijn die gebleven? De IJzeren Rijn staat ook op de lijst. Wat gebeurt er wanneer dit project geen doorgang vindt? Is dat dan gewoon een mazzeltje en worden de grenswaarden eerder gehaald? Onder de regionale IBM projecten staat een treurig stemmende hoeveelheid bedrijventerreinen. Zijn dit allemaal nieuwe terreinen? Is de SER-ladder hier al op losgelaten? De vaak gehoorde klacht, zelfs uit de mond van deze minister, dat Nederland «op slot» zit, staat in schril contrast tot deze waslijst aan bedrijventerreinen. Als Nederland door deze Minister van het niet bestaande slot gaat, wordt dan de prachtige Usseler Es in Enschede eindelijk verpest of geniet dit gebied nog enige bescherming? Alleen al in Gelderland staat 1700 ha bedrijventerrein op de rol, zo lees ik. Nederland is volgens de SP-fractie geenszins op slot, zeker bij het zien van het gebied waar de A30 aansluit op de A12 bij Ede. Het lijkt wel of daar net een oorlog is uitgevochten. Ook Barneveld is rijkelijk bedeed met bedrijventerreinen, woningbouw en nieuwe tracés. Is hier niet sprake van forse cumulatie wanneer de effecten van deze projecten worden opgeteld bij de tienduizenden fladderende kippen in deze gemeente? Toch laat Bijlage 6 «Overschrijdingen per regio» wonderlijke dingen zien, die zo op het oog niet sporen met al die bouwplannen. Zo toont de A30 geen en de A12 slechts ten zuiden van Ede in 2006 een overschrijding voor NO<sub>2</sub>. In 2010 is die al weggevoerd.  
Hoe lukt dat zo snel? In 2006 telt een groot deel van het hoofdverkeerswegennet in Gelderland nog PM<sub>10</sub> overschrijdingen, in 2010 is alleen knooppunt Deil nog rood en telt alleen Arnhem nog een paar vieze straatjes. Gaat dat echt lukken in 4 jaar? Sterker nog: viereen wij over een jaar dat het al zover is? Hetzelfde geldt voor Amsterdam, Rotterdam en de IJmond, in 4 jaar geheel vrij van fijn stof. Ik geloof het graag, maar kijk toch een beetje fronsend naar de Minister.»
6. In de staafdiagrammen op blz. 57 van het hoofddocument van het

Kabinetsstandpunt valt op dat gemeentes als Velsen, Zaanstad, Oostzaan, Schiedam en Vlaardingen hoge  $PM_{10}$  overschrijdingen hebben. Dit doet vermoeden dat de scheepvaart op Noordzeekanaal en Nieuwe Waterweg een grote bijdrage levert. De tabellen op blz. 43/44 bevestigen dit beeld echter niet en bieden sowieso weinig aanknopingspunten, omdat voor genoemde gemeenten en regio's de totale  $PM_{10}$  waarde bijna volledig op het conto kan worden geschreven van «Buitenland», «Zeezout» en «Bodemstof en overige». Graag enige verduidelijking op dit punt.

7. In de MvA staat dat het RIVM nauwelijks in staat is  $PM_{10}$  trends vast te stellen, o.a. door de grote weersverschillen tussen opeenvolgende jaren. Hoe kan de minister dan hard maken dat in 2011, over 2 jaar al, voldaan is aan de norm?
8. Hoewel de uitwerking van Elverding-2 achter het NSL aankomt, neem ik toch aan dat de betrokken ministers bekijken of het model NSL straks op een meer structurele manier kan worden ingezet. Heeft u hier al ideeën over?

De leden van de commissie zien de antwoorden met belangstelling tegemoet.

De vice-voorzitter van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,  
G. de Vries-Leggedoor

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2009

In uw brief van 29 september hebt u aangegeven dat twee fracties in de commissie VROM/WWI nog nadere vragen hebben over de werking van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Zoals ik al had aangegeven in onze correspondentie voor de zomer, ben ik vanzelfsprekend bereid op uw vragen in te gaan. Des te meer omdat deze vragen ingaan op de essentie van het NSL, nl. het uitvoeren ervan.

Inmiddels is het NSL van kracht en zijn alle NSL-regio's bezig de maatregelen uit te voeren. Omdat ook ik veel belang hecht aan een goede uitvoering van het NSL houd ik nauw contact met de regio's om te zien hoe het ze vergaat en tegen welke uitvoeringsproblemen zij aanlopen. Ook organiseert mijn ministerie in samenwerking met InfoMil op 24 november een grote informatiedag over het NSL, waarbij we zullen ingaan op allerlei vragen over zaken waar met name gemeenten tegenaan lopen bij de uitvoering van het NSL.

In deze brief zal ik nader ingaan op de vragen vanuit Uw commissie VROM/WWI.

### **1 WERKWIJZE BIJ UITSTEL OF VERVALLEN VAN MAATREGELEN UIT HET NSL**

De PvdA vraagt hoe en wanneer de vertraging van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) in het NSL zal worden gecompenseerd.

Uitgangspunt is dat het NSL een aantal garanties kent om ervoor te zorgen dat de ingeplande (effecten van) maatregelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit zijn: a) de wettelijke uitvoeringsplicht (art. 5.12, negende lid, Wm) en b) de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM (art. 5.23 Wm). De bedoeling van zowel het NSL als de wet is duidelijk: het voorgenomen beleid moet worden uitgevoerd. Mijn collega van Verkeer en Waterstaat heeft dit ook niet ontkend. Vraag waar het om draait is op welk moment compensatie in de vorm van een andere maatregel moet plaatsvinden. Mijn antwoord in het debat met u op 26 mei jl. is hetzelfde antwoord als wat ik u nu geef: op het moment dat duidelijk is van welke vertraging wordt uitgegaan en welk effect de aangekondigde vertraging van ABvM op het NSL heeft. Immers, pas als we weten met hoeveel vertraging we moeten rekenen, kunnen we laten doorrekenen of er effect is en zo ja wat het effect hiervan is op het NSL. Minister Eurlings heeft onlangs aan de Tweede Kamer gemeld dat in het Definitieve Uitvoeringsbesluit (DUB) kan worden aangegeven hoe de precieze planning eruit ziet. Dit wordt verwacht in de zomer van 2010. Minister Eurlings heeft ook toegezegd, indien dat nodig blijkt, compenserende maatregelen te treffen. Tevens heeft hij aangegeven de compenserende maatregel te laten doorrekenen met de Saneringstool, zodat een goede vergelijking van het effect kan plaatsvinden. In de zomer van 2010 kunnen we dus met zekerheid zeggen welk effect de vertraging van ABvM op het NSL heeft en zal mijn collega van VenW aangeven welke compenserende maatregel hij hiervoor in gedachten heeft. Met de Saneringstool kunnen we aantonen of met deze maatregel de grenswaarden voor luchtkwaliteit tijdig worden gehaald.

In de monitoringsrapportage NSL die rond oktober 2010 zal verschijnen, zal ik de beide Kamers informeren over de wijze waarop de vertraging van ABvM wordt meegenomen in het NSL.

De PvdA-fractie vraagt ook wanneer ik zal overgaan tot het geven van een aanwijzing aan de minister van V&W voor het alsnog uitvoeren van een maatregel, in het verlengde van een concrete casus.

Het geven van een aanwijzing kan ik inzetten tegen provincies of gemeenten. Bij een collega minister zal in een situatie waarin er onvoldoende compenserende maatregelen worden ingezet, overleg met die minister of het kabinet plaatsvinden. Het kabinet heeft zich immers verplicht de grenswaarden te halen.

Voorop staat dat de maatregelen die hiervoor in het NSL zijn opgenomen, moeten worden uitgevoerd. Als een maatregel om welke reden dan ook niet kan worden uitgevoerd, moet er een maatregel met een vergelijkbaar effect tegenover staan. Dit geldt voor alle overheidslagen die deelnemen aan het NSL.

Het is wel mogelijk om het NSL te wijzigen naar aanleiding van de uitkomsten van de monitoring. Het kan nodig zijn extra maatregelen toe te voegen. Het kan echter ook blijken dat de ontwikkelingen zo gunstig zijn dat met minder maatregelen de grenswaarden kunnen worden gehaald. Voor een dergelijke aanpassing geldt een zware procedure: Eerste en Tweede Kamer moeten worden gehoord en er vindt inspraak plaats. Maatregelen kunnen dus niet lichtvaardig uit het NSL worden gehaald, maar onder voorwaarden is het wel mogelijk.

De uitkomsten van de monitoring zijn bepalend voor de vraag of het inzetten van mijn doorzettingsmacht aan de orde komt. Als knelpunten niet worden weggenomen en overheden niet voldoen aan de uitvoeringsplicht voor maatregelen dan zal ik de inspectie inzetten om ervoor te zorgen dat vervolgstappen kunnen worden genomen die uit kunnen monden in een aanwijzing.

## **2 VERHOUDING PROJECT- EN PROGRAMMASYSTEMATIEK IN BEZWAAR EN BEROEP**

De PvdA-fractie vraagt opnieuw naar mijn visie op de situatie dat bezwaar en beroep tegen (de onderbouwing van) projecten mogelijk blijft, maar op programmaniveau niet. Daarnaast vraagt de PvdA-fractie of ik het wenselijk vind dat tegen het overschrijden van grenswaarden op specifieke locaties geen beroep mogelijk is.

Allereerst: bezwaar en beroep tegen individuele projectbesluiten is en blijft mogelijk. Echter, met de inwerkingtreding van het NSL kan een bezwaar of beroep geen betrekking meer hebben op de vraag of het project tot een overschrijding van een grenswaarde leidt, want het NSL als geheel voorziet erin dat tijdig aan die grenswaarde wordt voldaan. Voor projectenbesluiten die zich op het NSL baseren geldt dat het project genoemd of beschreven moet zijn in het NSL, dan wel betrekking heeft op een ontwikkeling of voorgenomen besluit dat genoemd of beschreven is in het NSL, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met het NSL. Projecten die hier niet aan voldoen kunnen niet worden gebaseerd op het NSL.

Hiermee wordt het NSL zelf echter niet aanvechtbaar. Het toetsen van een individueel project aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit is dus niet aan de orde als het gaat om een project dat gebaseerd wordt op het NSL. Het tijdig halen van de grenswaarden wordt met het NSL gerealiseerd door de programmasystematiek van het NSL en door de controle gedurende de uitvoering via de monitoring.

Jaarlijks wordt na de monitoringsronde voor iedereen inzichtelijk gemaakt of het NSL op schema ligt. Wanneer knelpunten blijven bestaan of zullen ontstaan, zullen er maatregelen moeten worden genomen om die alsnog weg te nemen. In 2012 moet blijken of de fijn stof norm in 2011 is gehaald.



Er is dus controle op de uitvoering van het NSL, en op het tijdig halen van de grenswaarden.

De uitspraken van de rechtbanken van Utrecht en Amsterdam laten vooral zien dat de rechter duidelijkheid wil over de uitvoering van de plannen en ook inzicht wenst in de bijbehorende gegevens omtrent de ontwikkelingen in de luchtkwaliteit. Hierin voorziet de saneringstool en met het monitoringssysteem, dat integraal onderdeel is van het NSL, wordt voorzien in de wens van de rechter.

Wat betreft de rechten van derden is het van belang te onderkennen dat met de NSL aanpak tijdig aan de normen wordt voldaan. Het NSL zorgt ervoor dat burgers op alle locaties worden beschermd tegen overschrijdingen van grenswaarden voor luchtkwaliteit na afloop van de derogatie-termijn. Bij de eerdere projecttoets aan grenswaarden werd toch vooral getoetst op het voorkomen van achteruitgang door dat project. In die zin verbetert met het NSL de positie van de burger.

Door de NSL aanpak is de volksgezondheid structureel meer geholpen dan met maatregelen per project. Natuurlijk staat het gemeenten vrij om verder te kijken dan het halen van normen. Vanuit het Rijk heb ik dit bij de betrokken gemeenten en regio's meermalen onder de aandacht gebracht. De gezondheidseffecten van fijn stof erken ik, in het NSL wordt hierop nader ingegaan in het hoofdstuk ««Gezondheid»». Die verantwoordelijkheid ligt in hoge mate bij de gemeenten die in de m.e.r. moeten zorgen voor een goede afweging van alternatieven. Burgers kunnen gebruik maken van hun rechten om er voor te zorgen dat overheden rekening houden met de volksgezondheid en de leefomgeving.

### **3 OVERLEGSTRUCTUUR NSL PARTIJEN**

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om, mede op basis van de ervaring rond het NSL, nog in deze regeerperiode met een voorstel voor een overlegstructuur te komen waarin het gesprek over de aanpak van problemen rond luchtkwaliteit met alle belanghebbenden ordentelijk kan plaatsvinden.

Ik onderken, mét de leden van de PvdA-fractie, de noodzaak van een goede overlegstructuur. Voor de totstandkoming van het NSL is daarom reeds een uitgebreide overlegstructuur opgezet. De kern van deze structuur bestaat uit een bestuurlijke Taskforce luchtkwaliteit. Deze Taskforce wordt door mij voorgezeten. De deelnemers zijn de minister van VenW, de minister van LNV, een delegatie van milieu gedeputeerden namens het IPO en een delegatie van milieuwethouders namens de VNG. Voor de dagelijkse uitvoering wordt de Taskforce bijgestaan door een ambtelijke overleggroep bestaande uit de coördinatoren van het luchtkwaliteitsbeleid bij VROM, VenW, LNV, IPO, VNG en alle betrokken provincies en de vier grote steden. De Taskforce en het ambtelijk overleg hebben ervoor gezorgd dat we het NSL in een proces van intensieve samenwerking met de belanghebbende provincies en gemeenten tot stand hebben kunnen brengen. Ik kan de leden van Uw Kamer geruststellen, deze overlegstructuur wordt uiteraard voortgezet, zij het dat het onderwerp van gesprek verschuift van de totstandkoming van het NSL naar de uitvoering en monitoring van het NSL. De bestuurlijke Taskforce blijft de plek waar besluiten over bijsturing van het NSL genomen zullen worden, mocht de monitoring daar aanleiding toe geven. Deze overlegstructuur zal richting 2015 ook het gremium zijn waarin besluiten zullen worden genomen over het luchtkwaliteitsbeleid na 2015.



#### 4 MEETMETHODEN: BEREKENINGEN EN ONAFHANKELIJKHEID

De leden van de PvdA- en SP-fractie geven aan dat enkele vragen uit het debat onbeantwoord zijn gebleven, met name rond de meetmethoden. Ook vragen zij wat de ervaringen met de meetmethoden zijn geweest, welke bezwaren ertegen gekomen zijn en wat daarmee is gedaan. Ik zal hieronder op deze vragen ingaan.

Laat ik beginnen met te zeggen dat het bij meten en rekenen juist om de combinatie van beiden gaat. Meer meten is niet de oplossing als het gaat om het verminderen van de onzekerheden, deze onzekerheden zijn inherent aan meten en berekenen in zijn algemeenheid. Het meten is zeer belangrijk en vormt de basis voor het modelleren. Juist daarom hecht ik veel waarde aan een goed landelijk meetnet luchtkwaliteit.

Onder beheer van het RIVM kent het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) ruim 40 meetpunten om fijn stof en stikstofdioxide te meten. Dit gebeurt volgens de strenge eisen, die de Europese richtlijn hiervoor stelt, onder andere op het gebied van aantallen, locaties en kwaliteit van de metingen. Daarmee voldoet de meetmethode aan de strenge eisen die vanuit Europa worden gesteld om te toetsen of we aan de grenswaarde voldoen.

Daarnaast worden om uiteenlopende redenen aanvullende luchtkwaliteitsmetingen door het RIVM uitgevoerd. Het kan daarbij gaan om specifieke monitoringsprojecten, zoals de invloed van industrieterreinen en verkeer of het effect van emissiebeperkende maatregelen. Sommige meetpunten zijn gericht op het versterken van de GCN-kaarten (grootschalige concentratiekaarten).

Om iets te zeggen over heel Nederland, en niet alleen over die specifieke punten waar gemeten wordt, en om iets over de toekomst te kunnen inschatten, hebben we modelberekeningen nodig.

De GCN-kaarten, die de basis vormen voor de achtergrondconcentraties in de Saneringstool, zijn gebaseerd op een combinatie van meten en modelberekeningen. De met de modellen berekende concentraties worden gekalibreerd op de meetresultaten. De concentraties in verkeersrijke omgevingen, zoals drukke straten en snelwegen, worden binnen de Saneringstool vervolgens vastgesteld door de concentratie in de (stedelijke)achtergrond (uit de GCN-kaarten) te verhogen met de extra bijdrage door het wegverkeer, berekend met het Calculation of Air pollution from Road Traffic (CAR)-verspreidingsmodel voor stadswegen of het Implementatie Standaardrekenmethode Luchtkwaliteit 2 (ISL2)-model voor snelwegen.

Het RIVM volgt de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Nederland in detail (*Korte-termijn trend in NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> concentraties op straatstations van het LML, RIVM briefrapport 680705007*). Om bijvoorbeeld de kwaliteit van het CAR-model te controleren voert het RIVM elk jaar een vergelijking uit tussen de in het LML gemeten concentraties en berekeningen op die locaties. In 2007 hebben de metingen geleid tot een aanpassing van het rekenmodel om beter bij de realiteit aan te sluiten (*Kalibratie van het programma CAR II aan de hand van metingen van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit van het RIVM, rapport 680705004*). Een vergelijking van de meet- en rekenresultaten over 2008 heeft geen aanleiding gegeven om het model verder aan te passen. Zoals eerder al aangegeven zal ik u bij de bespreking van de eerste monitoringsronde komend jaar vanzelfsprekend graag informeren over de stand van zaken aangaande ervaringen met de metingen, de bezwaren en wat daarmee gedaan is.

## **5 TECHNISCHE VRAGEN NAAR AANLEIDING VAN HET KABINETSSTANDPUNT NSL**

Hieronder zal ik ingaan op de technische vragen waarvan de SP-fractie aangeeft dat deze onbeantwoord zijn gebleven. Door tijdsdruk kon ik tijdens het debat met uw Kamer op 26 mei – in overleg met de voorzitter – niet ingaan op alle technische vragen. Ik heb een groot aantal resterende (technische) vragen op uw verzoek schriftelijk beantwoord, waarbij een aantal vragen geclusterd is beantwoord. Ik ben graag bereid de vragen waarvan de SP-fractie vindt dat deze onvoldoende aan bod zijn gekomen, hieronder meer specifiek te beantwoorden.

### **5.1 Afname van het aantal knelpunten**

De eerste vraag van de SP-fractie heeft betrekking op de afname van het aantal knelpunten. Zoals eerder aangegeven heeft dit enerzijds te maken met het effect van ingezet beleid, de uitvoering van maatregelen dus. Verder geldt dat de regelgeving is aangepast aan de nieuwe EU-richtlijn luchtkwaliteit uit 2008. Hierdoor is, zoals in de eerdere schriftelijke beantwoording is aangegeven, het toepasbaarheidsbeginsel van toepassing en is bepaald dat de luchtkwaliteit op maximaal 10m afstand van de wegrand moet worden bepaald in plaats van 5m. Deze aanpassingen zorgen voor een afname van het aantal knelpunten.

Daarnaast worden gegevens met betrekking tot emissieberekeningen (betere emissiewaarden, verfijndere rekenmethodes, etc) jaarlijks aangepast aan de (internationaal) beschikbare wetenschappelijke kennis. Zo is voor de GCN rapportage 2008 van het PBL de resolutie aangepast van 5 x 5 km<sup>2</sup> naar 1 x 1 km<sup>2</sup>. Hierdoor geven de kaarten accuratere concentraties weer. Ook worden de emissiefactoren waar nodig aangepast aan nieuwe inzichten. Deze vooruitgang in wetenschappelijke kennis kan zowel een positief als negatief effect op het aantal knelpunten hebben.

Uw vraag refereert aan de figuren 1a en 1b in het Kabinetsstandpunt NSL en dan met name de knikken die daarin aangetroffen worden. Zoals u weet zijn modelleren altijd een versimpelde weergave van de werkelijkheid, hoeveel juiste gegevens er ook ingevoerd worden. Uw constatering dat het wegwerken van de laatste overschrijdingen het meeste inspanning vergt klopt, en is ook uit de figuur op te maken. De curve die geschetst wordt laat namelijk zien dat in de tijd het aantal km overschrijding steeds langzamer afneemt. Omdat er maar voor een aantal jaren gemodelleerd is (2006, 2010, 2015, 2020) is het resultaat logischerwijs een lijn met knikken. Er zou een vloeiende lijn door de punten kunnen worden getrokken, maar op basis van de beschikbare informatie zou dat de verkeerde indruk kunnen geven. Nu is duidelijk voor welke jaren er een doorrekening is gemaakt.

Een doorgetrokken lijn zou de suggestie wekken dat er voor ieder moment tussen nu en 2020 een doorrekening is uitgevoerd van het aantal knelpunten. Zo'n exercitie is echter onmogelijk. Alle gegevens verzamelen en berekenen voor de gegeven vier jaar is al een uitdaging gebleken. Overigens is voor het Kabinetsbesluit vanwege het beschikbaar zijn van recentere gegevens uitgegaan van 2008 en 2011 in de betreffende figuur.

### **5.2 Waarom volstaat 8 000 km provinciale en gemeentelijke weg voor het NSL terwijl we 132 000 km hebben?**

De gebruikte saneringstool voor het Kabinetsbesluit betreft een geactualiseerde versie. In de oude versie was ruim 14 000 kilometer opgenomen, de geactualiseerde versie bevat bijna 22 000 kilometer aan wegen. Het gaat hierbij om het onderliggend wegennet, het hoofdwegennet en nieuwe wegen.

Veel belangrijker dan het aantal kilometer weg is echter de vervoersprestatie uitgedrukt in het aantal voertuigkilometers. Het gaat immers om de emissies uit de voertuigen. Met de huidige selectie aan wegen is circa 85% van het totaal aantal voertuigkilometers in Nederland gedekt. Op basis van dit percentage kunnen zinvolle inschattingen worden gemaakt.

**5.3 O.a. Rotterdam, Den Haag, Eindhoven, Arnhem en Nijmegen leveren gegevens aan waaruit blijkt welke maatregel op welk project welk effect op het behalen van de fijn stof en NO<sub>2</sub> doelstellingen heeft. Utrecht en Amsterdam bieden niet dezelfde gegevens als de genoemde steden. Utrecht meldt nog wel projecten en straten, maar Amsterdam komt niet verder dan Westpoort. Waar komt dat door?**

Dit komt doordat overschrijdingen en daarmee de maatregelen lang niet altijd 1 op 1 te koppelen zijn aan projecten. Een voorbeeld: In een drukke binnenstad wordt een nieuwe bioscoop gebouwd en een nieuw winkelcentrum ontwikkeld. Een deel van de inwoners van de stad zal naar de nieuwe bioscoop of het nieuwe winkelcentrum gaan in plaats van de oude bioscoop en de winkel om de hoek. Dat betekent dat de verkeersstromen in de stad zich *verplaatsen*. Sommige wegen worden drukker, andere rustiger. Hierdoor kunnen op drukkere wegen overschrijdingen van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit ontstaan. Maar komt die overschrijding dan door de bioscoop of door het winkelcentrum? Vlakbij de bioscoop of het winkelcentrum misschien wel, maar op de grotere wegen in de stad – waar zich *juist* die overschrijdingen voordoen – is daarover geen harde uitspraak te doen.

De maatregelen die in het NSL zijn opgenomen richten zich op het oplossen van de *overschrijdingen van de grenswaarden*. Door welk project die overschrijding precies wordt veroorzaakt is in feite niet relevant, het gaat erom dat de overschrijding wordt opgelost. De keuze van de maatregel bepaalt vervolgens of deze alleen specifiek ingrijpt op 1 overschrijding of dat deze de luchtkwaliteit in een groter gebied beïnvloedt en daarmee op meerdere plekken problemen oplost. In het voorbeeld dat u aanhaalt van de gemeente Amsterdam ziet u dat Amsterdam heeft gekozen voor meer generieke maatregelen zoals schonere bussen, een actieplan goederenvervoer en (in het kabinetsbesluit toegevoegd) stimulering van elektrisch vervoer. Deze maatregelen verbeteren de luchtkwaliteit in de hele stad en zijn dus niet één op één gericht op specifieke knelpunten. Na de uitvoering blijven er nog een paar knelpunten over, vooral bij tunnelmonden, waar wel een specifieke combinatie van maatregelen wordt ingezet, zie het NSL kabinetsbesluit.

**5.4 Er zijn weinig combinaties van maatregelen te vinden in het Kabinetsstandpunt NSL. In Bijlage 10 «Maatregelen op het Hoofdwegennet» worden praktisch alleen schermen genoemd, van variërende hoogte. De SP fractie stelt zich de vraag of deze schermen echt een oplossing vormen, of dat het hier gaat om het verplaatsen van een probleem. Die schermen maken het voor de weggebruiker steeds ongezonder. Is dat een juiste voorstelling van zaken?**

Schermen plaatsen is één van de locatiespecifieke maatregelen voor resterende knelpunten op het hoofdwegennet. Het grootste deel van de knelpunten op het hoofdwegennet wordt echter al opgelost door de nationale generieke maatregelen. Deze maatregelen worden niet alleen voor het hoofdwegennet genomen, maar hebben daar natuurlijk wel het meeste effect. Maatregelen als het fiscaal stimuleren van nieuwe dieselauto's met roetfilter, subsidieregeling voor aanschaf van Euro 5

personenauto's en de invoering van kilometerbeprijzing (Anders Betalen voor Mobiliteit) zijn daar voorbeelden van. Natuurlijk zijn schermen geen bronmaatregel maar een maatregel die de verspreiding en menging met schonere lucht stimuleert en daarmee de blootstelling beperkt. Als de concentratie in een gebied grenzend aan het hoofdwegennet te hoog is, kan het plaatsen van een scherm lokaal een oplossing zijn om de concentratie (en daarmee de blootstelling) te verminderen, tot onder de grenswaarde. Dit heeft een positief effect op de gezondheid van omwonenden. Automobilisten adviseer ik in dat geval het raampje dicht te houden, zoals overigens de meeste automobilisten op snelwegen doen.

## **5.5 Technische vragen uit de inbreng van de SP-fractie**

1

*Waar zijn overige 12 projecten uit de Tracéwet gebleven? De IJzeren Rijn staat ook op de lijst. Wat gebeurt er wanneer dit project geen doorgang vindt?*

Alle droge infrastructuur projecten uit het MIRT, die binnen het NSL gebied liggen, zijn meegenomen in het NSL. 18 projecten zijn zgn. in betekenende mate (IBM) projecten en zijn opgenomen in bijlage 8. Daarnaast zijn er nog 12 projecten in de Tracéwet opgenomen, die

- of als NIBM project opgenomen zijn in bijlage 9 van het NSL;
- of niet in het gebied liggen waarvoor het NSL is opgesteld.

Ten aanzien van de IJzeren Rijn geldt dat dit project nog niet project-specifiek is doorgerekend, omdat de uitvoeringsvorm nog onvoldoende vaststaat; met name het besluit (door België) of de lijn al dan niet geëlektrificeerd zal worden, speelt een grote rol voor de te verwachten emissies. Het tracébesluit voor de IJzeren Rijn zal naar verwachting in 2011 worden vastgesteld. Afhankelijk van de te kiezen oplossing voor het project, is de IJzeren Rijn wel of geen IBM-project. De keuze voor de definitieve oplossing is mede afhankelijk van internationale onderhandelingen. Zodra er meer bekend is over de uitvoeringsvorm, zal de IJzeren Rijn op het aspect emissies worden doorgerekend om te bepalen of het project al dan niet onderdeel blijft uitmaken van de IBM-lijst.

2

*Zijn de bedrijventerreinen die vermeld staan onder de regionale IBM projecten allemaal nieuwe terreinen? Is de SER-ladder hier al op losgelaten? Valt de Usseler Es in Enschede hieronder?*

De bedrijventerreinen die in het NSL zijn genoemd, zoals de Usseler Es (IBM nr. 804), zijn door de gemeenten ingediend als projecten waarover in de NSL periode een besluit kan worden genomen. Omdat deze projecten in het NSL zijn opgenomen worden de effecten die deze projecten kunnen hebben op de luchtkwaliteit bij dreigende overschrijdingen gecompenseerd met maatregelen. Of de projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd is een keuze van de betreffende gemeente. Hierbij wordt uiteraard een afweging gemaakt van alle ruimtelijke en milieu aspecten die met het project samenhangen. Dat het project in het NSL is opgenomen betekent alleen dat de onderbouwing voor het aspect luchtkwaliteit is gewaarborgd. Als het project niet wordt uitgevoerd is dat inderdaad, zoals u dat noemt, een mazzeltje en zullen we eerder aan de grenswaarden voldoen.

3

*Barneveld is rijkelijk bedeed met bedrijventerreinen, woningbouw en nieuwe tracés. Is hier niet sprake van forse cumulatie wanneer de effecten*

*van deze projecten worden opgeteld bij de effecten van de pluimveehouderij in deze gemeente?*

Voor alle de projecten die in het NSL zitten is het totaaleffect op de luchtkwaliteit bepaald. In Barneveld zijn inderdaad bedrijventerreinen gepland en zijn ook veel pluimveehouderijen te vinden. Met al deze activiteiten is rekening gehouden. De som van het effect leidt niet tot overschrijdingen voor PM<sub>10</sub> in 2011 en NO<sub>2</sub> in 2015. Hierbij wil ik toevoegen dat pluimveehouderijen bijdragen aan de concentratie PM<sub>10</sub>, terwijl het extra verkeer dat de bedrijven aantrekken met name bijdraagt aan de stikstofdioxide concentratie.

4

*Bijlage 6 «Overschrijdingen per regio» laat ontwikkelingen zien, die zo op het oog niet sporen met de bouwplannen. Zo toont de A30 geen en de A12 slechts ten zuiden van Ede in 2006 een overschrijding voor NO<sub>2</sub>. In 2010 is die al weggewerkt. De SP-fractie vraagt zich af of dat lukt. Een zelfde vraag voor Gelderland, Amsterdam, Rotterdam en de IJmond, zijn deze in 4 jaar geheel vrij van fijn stof?*

Wat betreft de overschrijdingen van de concentratie PM<sub>10</sub> op het hoofdwegennet en de afname daarvan richting 2011 – het moment waarop aan de grenswaarde moet worden voldaan – ziet het er inderdaad goed uit. In het Kabinetsbesluit, waar de gegevens van de geactualiseerde Saneringstool in te vinden zijn, is weergegeven dat na uitvoering van alle nationale generieke maatregelen voor PM<sub>10</sub> geen knelpunten op het hoofdwegennet meer te verwachten zijn.

Wat betreft PM<sub>10</sub> op het onderliggend wegennet, dus bijvoorbeeld in Rotterdam, zijn er nog een aantal knelpunten waarvoor naast de nationale generieke maatregelen ook locatiespecifieke maatregelen nodig zijn.

## **5.6 Relatie scheepvaartemissies**

De leden van de SP vragen verduidelijking over de informatie over blootgestelden in relatie tot scheepvaartemissies. Er is inderdaad sprake van een bijdrage van de scheepvaart. In de saneringstool is die bijdrage opgenomen in de achtergrondconcentraties (dus in de GCN-kaarten). Dat wil zeggen dat het effect (nog) niet als puntbron in het rekenmodel is opgenomen, maar wordt bepaald voor vakken van 1 bij 1 km. Dichtbij die bronnen kan er sprake zijn van een onderschatting, verderaf van bronnen een overschatting van die bijdrage. Op basis van deze aanpak is in het NSL geconcludeerd dat locaties met een overschrijding van de grenswaarde door intensief scheepvaartverkeer, veelal beperkt blijven tot het wateroppervlakte zelf. Het is dus niet mogelijk om aan te geven wat de exacte bijdrage van de scheepvaart is direct langs het water, maar deze bijdrage telt wel mee voor de luchtkwaliteit in de kilometervakken waarin het water zich bevindt.

Momenteel is er nog onvoldoende informatie om dat exacter te bepalen. Er vindt nader onderzoek plaats naar de bijdrage van de scheepvaart, die er toe moet leiden dat in de loop van 2010 een rekenmodel beschikbaar is waarmee die bijdrage nauwkeuriger kan worden bepaald. Dit model zal ook doorwerken in de saneringstool zodat er voor de relevante locaties een nauwkeuriger beeld ontstaat.

Wat betreft de opbouw van de achtergrondconcentratie is uw constatering juist dat de bronnen «zeezout», «bodemstof» en «buitenland» een hele belangrijke bijdrage leveren aan de concentratie fijn stof in Nederland.

### **5.7 Volgen van de trends in PM<sub>10</sub> en hard maken dat grenswaarde wordt gehaald**

Uit de gegevens van de Saneringstool blijkt dat we in 2011 aan de grenswaarde voor PM<sub>10</sub> gaan voldoen. Deze uitkomsten zijn onder meer gecheckt door het RIVM. Ik vertrouw hierop. Zeker omdat we de daadwerkelijke realisatie hiervan nauwlettend kunnen volgen via de NSL-Monitoring. Het Jaaroverzicht Luchtkwaliteit 2008 van het RIVM laat zien dat de concentraties voor PM<sub>10</sub> in 2008 gedaald zijn en onder de grenswaarden zitten. Ik ben me ervan bewust dat er met name lokaal nog steeds knelpunten met overschrijdingen zijn. Daar moet ook hard aan gewerkt worden door inzet van zowel de generieke als de locatiespecifieke maatregelen. Verder geeft het feit dat er geen duidelijke trend geconstateerd is door het RIVM aan dat we tijdens de monitoring alert moeten zijn op het verloop van de concentratie. Het geeft ook het belang aan van voldoende maatregelen om zeker te stellen dat ook bij tegenvallers we nog aan de grenswaarde gaan voldoen.

### **5.8 Inzet NSL-model in de toekomst**

De SP-fractie vraagt of er al ideeën zijn om het NSL-model straks op een meer gestructureerde manier in te zetten. Deze vraag wil ik in relatie zien met andere initiatieven die moeten leiden tot versnelling van de uitvoering van projecten, zoals Elverding 2 in samenhang met een wijziging van de Tracéwet, de Crisis- en herstelwet. Het NSL is eerder in gang gezet vanwege de noodzaak te voldoen aan Europese grenswaarden en tegelijk ruimte te bieden aan projecten. Deze gecombineerde doelen, waarbij én versnelling van ontwikkelingen mogelijk wordt gemaakt én gezorgd wordt voor het halen van milieudoelen, is zeker een aanpak die navolging verdient. Ook het meer structureel monitoren van milieueffecten van infrastructuur en het bijsturen wanneer dat nodig blijkt, lijkt ook voor de toekomst een verstandige aanpak waar ik me sterk voor wil maken.

Verder wijs ik op het advies van de VROM raad: ««Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid»» waarin goede ideeën staan over het herverdelen van milieugebruiksruimte. Het NSL werkt op een vergelijkbare manier. Hier verder over doordenken juich ik zeker toe, waarbij ik wel aantekenen dat ontwikkelingsruimte alleen mag ontstaan binnen de milieuranvoorwaarden die we allemaal wensen.

Met deze antwoorden hoop ik uw vragen voldoende beantwoord te hebben.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer