

Koppige koppeling

Van Geel houdt gedoogbeleid in stand

Als enige land in de Europese Unie heeft Nederland een koppeling tussen bouwplannen en de luchtkwaliteit ter plekke. Daardoor zijn al veel bouwprojecten stopgezet, met alle gevolgen van dien. Dit behoort echter tot het verleden met het nieuwe voorstel voor de Wet Luchtkwaliteit, dat staatssecretaris Pieter van Geel onlangs naar de Kamer zond. Hoewel...

Door Bastiaan Prickartz

Het is september 2005. Aldi is druk doende bouwplannen te ontwikkelen voor een nieuwe, grote supermarkt aan de Abe Lenstra Boulevard in Heerenveen. Deze supermarkt past binnen het bestemmingsplan "Sportstad Heerenveen" dat door de gemeente is opgesteld, en er wordt een bouwvergunning verleend. Dan wordt er echter protest aangetekend tegen deze vergunning. De toename van verkeer rond deze supermarkt

zou de luchtkwaliteit zodanig verslechteren dat de normen van het Besluit Luchtkwaliteit 2005 niet meer gehaald worden. Alle bouwprojecten in Nederland moeten aan dit besluit voldoen. De indiener van dit bezwaar: Lidl.

Het is 1999. De Europese Kaderrichtlijn luchtkwaliteit, die in 1996 het levenslicht zag, krijgt een aantal nieuwe dochterrichtlijnen. Een zorgenkindje is de richtlijn voor fijn stof, die een streng maximum stelt aan de hoeveelheid fijn stof die zich in de lucht mag bevinden. Fijn stof is een verzamelnaam voor allerlei kleine deeltjes in de lucht, van zandkorrels en roetdeeltjes tot stukjes afgesleten autoband of wegdek. Het overgrote deel van het fijn stof in Nederland is van natuurlijke oorsprong of waait over vanuit het buitenland. Doordat slechts een zesde van de hoeveelheid fijn stof in onze lucht wordt veroorzaakt door menselijke activiteiten is het bijna onmogelijk om met maatregelen in eigen land te voldoen aan de EU-normen. Toch worden in juli 2001 de nieuwe richtlijnen geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De koppeling tussen nieuwe bouwprojecten en luchtkwaliteit is geboren.

Het is begin 2004. Het probleem luchtkwaliteit is de afgelopen jaren een beetje naar de achtergrond verdwenen. De belangstelling is echter plotsklaps volledig terug als de Raad van State, het orgaan dat nieuwe bouwprojecten toetst aan de normen, de verbouwing van het Centraal Station in Amsterdam deels tegenhoudt. In 2005 gaan namelijk de nieuwe EU-normen voor luchtkwaliteit in. Het geplande busplatform aan de achterkant van het station gaat voor veel meer verkeer zorgen die de luchtkwaliteit te veel verslechtert. Ook de snelweguitbreiding bij Hoevelaken gaat om die reden niet door.

In Nederland is de chaos compleet. Lange tijd was er hoegenaamd geen vuiltje aan de lucht, en nu worden opdrachtgevers opeens geconfronteerd met de harde werkelijkheid. Staatssecretaris Van Geel gooit 200 miljoen euro in de strijd met maatregelen als bonussen voor roetfilters in dieselauto's, stimuleren van biobrandstof en het zuinig rijden. Milieuorganisaties klagen dat dit nooit afdoende kan zijn om het probleem op te lossen. Ondertussen houdt de Raad van State zich keurig aan de regels en houdt de aanleg van spitsstroken op een viertal te drukke snelwegen. Ook worden er vraagtekens geplaatst bij 3000 nieuwe woningen in Rotterdam. Raad van State is niet van plan een oogje toe te knijpen.

Het is januari 2005. De nieuwe normen voor luchtkwaliteit, waar Nederland nota bene zelf op aangestuurd heeft, gaan officieel in. De normen voor onder andere fijn stof mogen nu nergens meer worden overschreden. Van Geel ziet dat het zo niet langer kan en legt Raad van State een ministeriële regeling voor, die ruimte moet bieden voor ruimtelijke ontwikkeling. De Raad van State is het hier echter niet mee eens, de regeling is op een aantal punten niet in lijn met de Europese regelgeving. Ondertussen nemen burgers in Nederland het heft in eigen hand. Op diverse plaatsen worden processen aangespannen tegen nieuwe bouwprojecten omdat deze de luchtkwaliteitsnormen zouden overschrijden, en met succes. In Dordrecht wordt de bouw van een parkeergarage tegengehouden en de zaak van de Haagse Stille Veerkade is landelijk in het nieuws. Van Geel geeft zijn pogingen om Raad van State tot rede te brengen op, en gaat zijn pijlen richten op Europa. De Europese Commissie, die al meer klachten heeft ontvangen, wil niet direct tot versoepeling overgaan.

De zaak zit behoorlijk op slot, zodat er Algemeen Overleg wordt gehouden in de Tweede Kamer. Van Geel krijgt voor elkaar dat VROM een nieuw Besluit Luchtkwaliteit mag schrijven, een doorbraak. Doordat de schrijvers in de weekenden doorwerken komt het besluit in recordtempo tot stand, en op 23 juni 2005 is publicatie een feit.



Het Besluit Luchtkwaliteit 2005 bevat twee speerpunten, namelijk de mogelijkheid tot salderen en de zeezoutcorrectie. Salderen houdt in dat de normen op bepaalde plaatsen wel overschreden mogen worden, als de kwaliteit van de lucht er per saldo niet op achteruit gaat. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het aanleggen van een rondweg ter vervanging van een weg door de dorpskern.

De zeezoutcorrectie maakt gebruik van het feit dat zeezout in landen die aan zee liggen een deel van de fijn stof concentratie voor hun rekening nemen. Door overal in Nederland de zeezoutconcentratie te bepalen en deze af te trekken van de fijn stof concentratie ter plekke is het rode gebied op de kaart opeens een stuk kleiner. Zeezout is niet schadelijk voor de gezondheid.

Opnieuw maken de wetschrijvers overuren, want zoals reeds in 2001 door de Kamer werd verzocht moet er een wet komen. Op 19 augustus 2005 stemt de ministerraad in met het wetsvoorstel luchtkwaliteit, waarin alle genomen maatregelen worden vastgelegd. ADO Den Haag profiteert begin 2006 als eerste van deze nieuwe regels. De bouw van het nieuwe stadion krijgt definitief groen licht. De Raad van State verwerpt de beroepen tegen de milieuvergunning op basis van de nieuwe regels. In maart 2006 stemt het kabinet in met het wetsvoorstel van staatssecretaris Van Geel. Deze wet draait om het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, die zorgt voor een zogenaamde flexibele koppeling tussen bouwprojecten en het milieu.



Het nieuwe Zuiderparkstadion in Den Haag

En zo lijken alle problemen plotseling opgelost. De regelgeving is netjes vastgelegd, de luchtkwaliteit zal verbeteren en toch hoeven er geen bouwprojecten meer gestopt te worden. Maar daar blijkt toch een addertje onder het gras te zitten. De koppeling is namelijk niet verdwenen, maar ‘flexibel gemaakt’. VROM geeft hierover de volgende beschrijving:

“Ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen worden gedeeltelijk of flexibel ontkoppeld. Alleen ruimtelijke projecten die de lucht ‘in betekenende mate’ vervuilen worden in een programma beoordeeld. In Nederland zijn er zo’n 5000 kleine ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit amper beïnvloeden. Ongeveer 150 grote projecten doen dat wel.”

En hier begint de misère. De omschrijving ‘in betekenende mate’ geeft op geen enkele manier informatie over de grens tussen de zogenoemde kleine en grote projecten. Dat er momenteel 5000 kleine en 150 grote projecten zijn doet daar niets aan af, er is geen richtlijn voor toekomstige projecten. Deze formulering kan dan ook gemakkelijk worden uitgelegd als een vrijbrief om toch vooral alle ruimtelijke plannen in Nederland doorgang te laten vinden. Het nieuwe ADO Den Haag stadion is hier het eerste voorbeeld van. Het bevindt zich in de meest vervuilde regio van Nederland en is een groot project, maar toch mag de bouw doorgaan.

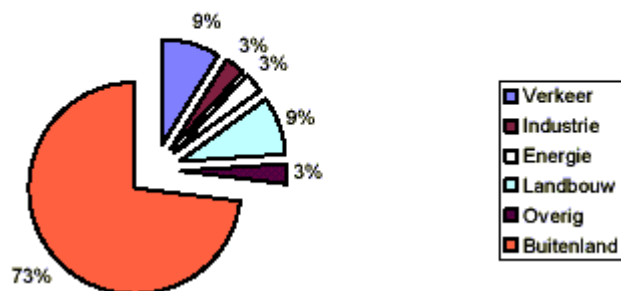
Maar het wordt nog erger wanneer VROM probeert de formulering te verduidelijken:

“Overheden in gebieden die niet voldoen aan de Europese normen voor luchtkwaliteit, kunnen een gebiedsgericht programma opzetten. Alle bouwprojecten in dat gebied mogen doorgaan, als maar maatregelen worden genomen om de luchtkwaliteit in het hele gebied op z’n minst gelijk te houden.”

Alle bouwprojecten in een gebied dat niet aan de normen voldoet mogen toch gewoon doorgaan. Daarmee is de flexibele koppeling verworden tot niet meer dan een formaliteit. Bouwprojecten die niet ‘in betekenende mate’ bijdragen aan luchtvervuiling mogen altijd gebouwd worden, bouwprojecten die dat wel doen mogen ook altijd gebouwd worden. Het is dan ook niet zonder reden dat een deel van de Tweede Kamer al in november 2005 oren had naar volledige ontkoppeling. De Kamerfracties van CDA en VVD wilden de ontkoppeling onder de loep nemen, SP en LPF stuurden er zelfs al op aan. Van Geel is echter tegen een volledige ontkoppeling, omdat Brussel dan in een later stadium alsnog kan ingrijpen. Daarentegen is Nederland het enige land binnen de Europese Unie dat bouwplannen koppelt aan eisen voor schonere lucht.

Om dit argument van staatssecretaris Van Geel op waarde te kunnen schatten is het belangrijk om eens te kijken waardoor de vervuiling in Nederland eigenlijk wordt veroorzaakt.

Bronnen voor PM10 in Nederland



Herkomst fijnstof Nederland in 2002. Bron: VROM.

Bouwprojecten dragen zó weinig bij aan de fijn stof concentratie in de lucht dat ze worden geschaard onder de noemer overig, dat 3% van de fijn stof in de lucht herbergt. In dit licht is het onbegrijpelijk dat Van Geel zo halsstarrig vasthoudt aan de, al dan niet flexibele, koppeling tussen ruimtelijke plannen en milieu. Zijn alternatief om het probleem aan te pakken, salderen, is ook weinig innovatief. Dit verhindert immers niet dat de luchtkwaliteit op bepaalde plaatsen bijzonder slecht kan worden. Dat het in een nabijgelegen bos schoner wordt is prettig, maar van weinig waarde voor de bewoners van het vervuilde gebied.

Hoe moet het probleem dan wel worden aangepakt? De uitstoot door dieselauto's, een van de grootste bronnen van fijn stof in de lucht, kan relatief eenvoudig worden aangepakt. Het monteren van een roetfilter zorgt voor een reductie van 30 tot zelfs 95 procent van de uitstoot van roet. Nederland doet dan ook al het mogelijke om zoveel mogelijk diesels van een roetfilter te voorzien. Kopers van dieselauto's met roetfilter krijgen 600 euro korting op de aankoopbelasting en achteraf inbouwen van een roetfilter wordt voor 80% door de overheid betaald. Van Geel heeft zelfs geprobeerd roetfilters op nieuwe auto's vanaf 2007 verplicht te stellen in Nederland, maar dit bleek in strijd met de Europese regelgeving die 2008 voorschrijft.

En hoewel bouwprojecten dus maar in geringe mate bijdragen aan de fijn stof concentratie valt ook hier winst te behalen. Duurzaamheid en milieu staan bij nieuwe projecten vaak hoog in het vaandel. Een goed voorbeeld van intelligent bouwen wordt momenteel onder de loep genomen. Een snelweg is te druk en er moeten banen worden bijgebouwd. Tegelijk wordt er direct naast de snelweg een groot gebouw geplaatst. Dit gebouw zal plaats bieden voor commerciële bedrijfsruimte, op een gunstige locatie. De luchtkwaliteit achter het gebouw verbetert door de schermwerking van de flat, waardoor daar zelfs nieuwe woningen gebouwd kunnen worden. Iedereen profiteert zo dus.

Concluderend kunnen we stellen dat de koppeling tussen ruimtelijke plannen en de luchtkwaliteit alleen op papier nog bestaat. Grote projecten zullen nog wel worden getoetst aan de EU-normen voor fijn stof, maar deze vormen geen belemmering meer voor het al dan niet doorgang vinden van de bouw. Bovendien is de grens tussen kleine en grote projecten zo vaag gedefinieerd dat de Raad van State eigenlijk geen poot heeft om op te staan. Van Geel heeft vakkundig zijn eigen bestuursorgaan uitgeschakeld. De flexibele koppeling is dan ook niets anders dan een product van het beruchte gedoogbeleid, zoals wij dat in Nederland graag voeren. Pappen en nat houden, vooral geen mensen voor het hoofd stoten, maar ook geen actie ondernemen lijkt het devies. Het zal de aard van het beestje wel zijn.

Het is oktober 2005. De bestuursrechter wijst het verzoek van Lidl om de bouwvergunning voor een nieuwe Aldi supermarkt te schorsen af. Volgens de rechter is niet gebleken dat door toename van de verkeersstroom niet aan de wettelijke normen voor fijn stof voldaan kan worden. Het is daarom terecht dat de gemeente de Aldi supermarkt mogelijk heeft gemaakt door het verlenen van een tijdelijke vrijstelling.

De koppeling is dood, leve de koppeling!