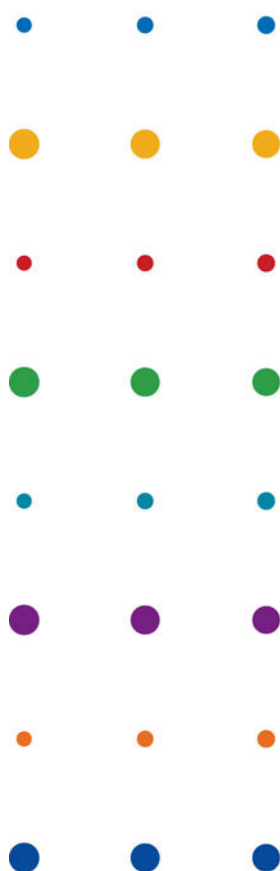


De Proef op de Som

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van praktijktoetsen van de adviezen van Commissie Verheijen



Syntheserapport

Ministerie van VROM

januari 2010
definitief

De Proef op de Som

Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van praktijktoetsen van de adviezen van Commissie Verheijen

Syntheserapport

dossier : C3330

registratienummer : MD-MK20100011

versie : januari 2010

Ministerie van VROM

januari 2010

Management samenvatting

Context en vraagstelling

De Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen) heeft in 2008 onderzocht hoe de luchtkwaliteit wordt bepaald, welke verbeteringen hierin mogelijk zijn en op welke manier met de onzekerheden kan worden omgegaan. De commissie stelde in haar advies 'De luchtkwaliteit centraal' dat hiervoor zowel technisch-inhoudelijke als bestuurlijk-procesmatige aanpassingen nodig zijn. De adviezen van Commissie Verheijen zijn bedoeld als aanvulling op het NSL en raken aan de adviezen van de commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurprojecten (Commissie Elverding). Aan de hand van praktijktoetsen wilden de ministers van VROM en V&W in samenwerking met IPO en VNG nagaan welke verbeteringen de aanbevelingen nu in de praktijk op zullen leveren, zowel bij rijksprojecten als bij regionale projecten. Het 'Onderzoek Praktijktoetsen Adviezen Commissie Verheijen' is uitgevoerd door advies- en ingenieursbureau DHV.

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van drie praktijksituaties. Er is één infrastructuurproject op het hoofdwegennet onderzocht, één ruimtelijk project (woning- en kantorenbouw) en één milieuvergunning. Bij deze praktijktoetsen werd slechts dat deel van de adviezen van de Commissie Verheijen beschouwd dat direct relatie heeft met de wijze van bepalen van luchtkwaliteit in relatie tot het toetsen van plannen. Dit heeft geleid tot de volgende afbakening van de te onderzoeken adviezen:

- a. Eenvoudiger rekenen;
- b. Houdbaarheid uitgangspunten;
- c. Bandbreedte en het hanteren van een maatregelpakket voor het afdekken van onzekerheden;
- d. Introductie van een effecttoets.

Daar waar de adviezen nog niet concreet waren uitgewerkt, is hiervoor in overleg met de begeleidingscommissie een aanneme gedaan of zijn meerdere opties onderzocht. De adviezen zijn per case getoetst op hun effect op de volgende aspecten: 1) doorlooptijd van besluitvormingprocedures, 2) de bestuurs- en onderzoeklast en 3) gevolgen voor de luchtkwaliteit en normoverschrijding.

Na de analyse per case zijn de conclusies samengebracht in een syntheserapport, waarbij rekening is gehouden met de generaliseerbaarheid van de onderzochte cases. Op basis hiervan zijn ook aanbevelingen gedaan voor verdere implementatie.

Hoofdconclusies

1. De systematiek van de Commissie Verheijen voor het afdekken van onzekerheden met maatregelen achter de hand in combinatie met een effecttoets lijkt in de praktijk toepasbaar maar wel op een ander niveau dan op projectniveau. Een uitwerking op projectniveau leidt tot het risico dat genuanceerde toepassing hiervan tot complicaties, in plaats van vereenvoudigingen, leidt.

De belangrijkste reden voor het feit dat de systematiek op projectniveau niet goed toepasbaar lijkt is dat er in de onderzochte cases op projectniveau vanuit praktisch en kostentechnisch oogpunt te weinig maatregelen voorhanden zijn om bandbreedte van onzekerheid af te dekken. Voorwaarde is immers dat die achteraf – na een effecttoets – te implementeren zijn. Hoewel de omvang van het benodigde maatregelpakket afhangt van de definitie, waren er zowel bij een definitie waarbij de omvang van de af te dekken onzekerheid gerelateerd wordt aan de planbijdrage (zoals Verheijen voorstelt) als wanneer deze wordt gerelateerd aan de totale concentratie, niet of nauwelijks voldoende maatregelen. Voor projecten die een volledig nieuwe activiteit betreffen (zoals nieuwe doorsnijdingen) is de opgave nog moeilijker te realiseren dan voor projecten die een uitbreiding betreffen ten opzichte van een bestaande situatie. De mogelijkheid om maatregelen achter de hand te houden is op gebiedsniveau groter dan op projectniveau.

Een tweede reden is dat ook toepassing van een effecttoets op projectniveau in de praktijk vrij complex uitpakt, vooral voor ruimtelijke plannen in een complex stedelijke omgeving. Voor infrastructurele en RO-projecten lijkt een effecttoets in de vorm van jaarlijkse monitoring op gebiedsniveau het best toepasbaar en uitvoerbaar. Nadeel van deze methodiek is dat het inzichtelijk maken van de 'werkelijke' planbijdrage niet of zeer beperkt mogelijk is, waardoor er minder informatie is over het effect op gezondheid. Een effecttoets die alleen toetst of de norm gehaald wordt, is eenvoudiger te realiseren dan een effecttoets die vast moet stellen of de planbijdrage niet groter is dan vooraf berekend was.

Voor milieuvergunningen lijken de adviezen van de Commissie Verheijen met betrekking tot een effecttoets niet goed toepasbaar. Door de bestaande handhaving uit te breiden met luchtkwaliteitspecifieke aspecten kan de handhaving wel als (soort van) effecttoets fungeren. Het inzetten van eventuele maatregelen achter de hand, nadat eerder de milieuvergunning is verleend, lijkt juridisch moeilijk afdwingbaar

2. Implementatie van de adviezen had slechts een deel van de vertraging kunnen voorkomen, maar had wel een beperkte versnelling in de doorlooptijd tot gevolg kunnen hebben.

De adviezen van de Commissie Verheijen hadden de procedures kunnen versnellen, maar slechts een deel van de vertraging in de praktijkcases was te voorkomen geweest. Verschillende externe factoren hebben geleid tot vertraging die buiten de invloedssfeer van de adviezen van Verheijen valt. Die vertraging was daarmee niet vermeden bij toepassing van de adviezen van Verheijen. Het ging dan om factoren als de opeenvolgende veranderingen in het juridisch kader, doorlooptijd van Raad van State procedures en beschikbare capaciteit voor het uitvoeren en aansturen van onderzoeken.

Het gebruik van een filterstap was niet relevant voor de onderzochte cases, omdat deze alleen van toepassing kunnen zijn voor projecten die ver onder de norm blijven. Voor die projecten kan dat een groter positief effect op de doorlooptijd hebben; dit geldt naar schatting voor ca. 50% van de (kleinere) projecten in Nederland. Door het toepassen van een filterstap worden verschillen tussen alternatieven en de bijdrage van de ontwikkeling aan de luchtverontreiniging niet in beeld gebracht. Dit kan in een aantal gevallen niet wenselijk zijn vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Eenvoudiger rekenen door middel van vuistregels lijkt vooral winst op te leveren bij het vergelijken van alternatieven in de voorbereidingsfase.

Het verlengen van de *houdbaarheid van de gegevens* die gebruikt worden voor de bepaling van de luchtkwaliteit levert vooral winst in doorlooptijd op bij langlopende procedures voor infrastructurele en RO projecten. Het effect bij milieuvergunningen is naar verwachting beperkt.

In de planfase zal de doorlooptijd met het hanteren van een methodiek met maatregelen achter de hand voor een aantal projecten een versnelling kunnen opleveren. Voor het grootste deel van de plannen zal het advies echter geen invloed op de doorlooptijd hebben

3. Het effect op de bestuurslast werkt in twee richtingen.

Implementatie van de adviezen van de Commissie Verheijen heeft in twee richtingen effect op de bestuurslast. Enerzijds leiden adviezen als eenvoudiger rekenen en een langere houdbaarheid van onderzoeken tot een beperking van de onderzoekslast, en gaat ook een kortere doorlooptijd in het algemeen hand in hand met minder bestuurslast. Anderzijds is er een toename in de bestuurslast als gevolg van het reserveren van geld voor de, achter de hand te houden, maatregelen en het overleg met andere partijen daarover. Ook de effecttoets, die in de huidige systematiek niet is voorzien, leidt, in welke vorm dan ook, tot een verzwaring van de bestuurslast.

4. *De gezondheid wordt licht positief beïnvloed bij implementatie van adviezen van Commissie Verheijen.*
 Voor gezondheid was toepassing van de systematiek wel zinvol geweest, omdat er met maatregelen achter de hand meer zekerheid wordt geboden om aan de luchtkwaliteitgrenswaarden te voldoen of de bijdrage door een project bij tegenvallers zoveel mogelijk te beperken

Aanbevelingen

- *Geef snel duidelijkheid over het juridisch kader na het NSL.*

Dit is belangrijk omdat de cases hebben laten zien dat onduidelijkheid over en veranderingen in het juridische kader een belangrijke factor is voor de uiteindelijke doorlooptijd van projecten.

- *Gebruik de systematiek van Verheijen, maar pas deze toe op gebiedsniveau. Sluit daarbij aan bij de systematiek van het NSL.*

Bij toepassing van de systematiek van Verheijen op gebiedsniveau in plaats van op projectniveau zullen op gebiedsniveau maatregelen achter de hand gehouden moeten worden. Het systeem van monitoring kan dan als effecttoets dienen. Op gebiedsniveau zal dan wel een koppeling moeten zijn, bijvoorbeeld in een programma, tussen ruimtelijke plannen enerzijds en maatregelen achter de hand anderzijds omdat anders wellicht onvoldoende druk bestaat om te komen tot besluiten over maatregelen. Om de systematiek op gebiedsniveau te laten werken is wel veel bestuurlijke afstemming nodig, onder andere over de vraag wie welke maatregelen neemt en wie daarvoor gaat betalen.

- *Besteed in de planfase veel aandacht aan het effect op gezondheid*

De adviezen van Verheijen richten zich niet alleen op het afdekken van onzekerheid bij het halen van de norm, maar met ook op het effect op gezondheid onder de norm en daarmee ook op de planbijdrage. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de haalbaarheid om – naast de check op het halen van de norm - in de monitoring ook te toetsen of de planbijdrage niet groter is dan vooraf bepaald. Die informatie zou vooral zinvol zijn wanneer die ook leidt tot een actie of besluit. Achteraf toetsen op de feitelijke planbijdrage is praktisch gezien zeer complex en zou tevens een substantiële aanpassing van het instrument zijn.

Het is dan des te belangrijker om in de planvormingfase aandacht te besteden aan gezondheid, zeker in plannen waarbij voor veel blootgestelden sprake is van een mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit ook onder norm. Dat kan door effecten op gezondheid ook expliciet in beeld te brengen in de afweging van alternatieven, bijvoorbeeld door middel van een GES. Daarnaast verdient het aanbeveling om in het planproces van grotere projecten wel aandacht te besteden aan de identificatie van mogelijke maatregelen. Naast gebiedsgerichte maatregelen is het ook belangrijk om lokale, projectgerichte maatregelen in beeld te hebben in het geval dat deze er zijn.

- *Geef vorm aan de aanbevelingen met betrekking tot de filterstap en de houdbaarheid van gegevens, en formaliseer dit.*

Geadviseerd wordt om voor kleinere projecten in gebieden waar de luchtkwaliteit niet onder druk staat de filterstap concreet te maken en deze op te nemen in de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit. Het verdient daarom aanbeveling om het gebruik van de filterstap op basis van een achtergrondconcentratie te koppelen aan een maximale planbijdrage, die dan wel op basis van vuistregels bepaald moet kunnen worden.

Daarnaast is het aan te bevelen om te onderzoeken of de manier waarop de houdbaarheid van gegevens is uitgebreid in de Wet Versnelling Besluitvorming Infrastructuur ook te vertalen is naar de overige domeinen. Hierbij zal afgewogen moeten worden of het belang van versnelling opweegt tegen de wens om van de meest actuele gegevens uit te gaan.

INHOUD

BLAD

1	INLEIDING	5
1.1	Context	5
1.1.1	Relatie tussen de adviezen van de Commissies Elverding en Verheijen	5
1.1.2	Relatie met andere acties en beleidsinspanningen	6
1.1.3	Relatie met NSL	7
1.2	Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen	7
1.3	Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies	7
1.4	Leeswijzer: syntheserapport	7
2	AFBAKENING ONDERZOEK	9
2.1	Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid	9
2.2	Te onderzoeken adviezen	10
2.2.1	Eenvoudiger rekenen	10
2.2.2	Houdbaarheid gegevens	11
2.2.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	11
2.2.4	Effecttoets	13
2.3	Verantwoording keuze 3 cases	13
3	BESCHRIJVING VAN DE DRIE PRAKTIJKCASES	15
3.1	Omschrijving van de drie projecten	15
3.1.1	Infraproject: A2 Everdingen – Deil (2x4)	15
3.1.2	RO-project: Gershwin	16
3.1.3	Milieuvergunning: Pouw Beheer BV	18
3.2	Karakterisering van de projecten	20
3.3	Generaliseerbaarheid van de cases	22
4	DE ADVIEZEN VAN VERHEIJEN AAN DE PRAKTIJK GETOETST	24
4.1	Algemene conclusies met betrekking tot de adviezen	24
4.2	Aangrijpingspunten per advies	25
4.2.1	Eenvoudiger rekenen	25
4.2.2	Houdbaarheid gegevens	26
4.2.3	Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken	27
4.2.4	Effecttoets	30
4.3	Effecten op de te toetsen aspecten	33
4.3.1	Doorlooptijd	33
4.3.2	Bestuurslast	34
4.3.3	Gezondheid	34
5	AANBEVELINGEN	35
6	COLOFON	38

1 INLEIDING

1.1 Context

De Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen) heeft in 2008 onderzocht hoe de luchtkwaliteit wordt bepaald, welke verbeteringen hierin mogelijk zijn en op welke manier met de onzekerheden kan worden omgegaan. Eén van de conclusies is dat hiervoor zowel technisch-inhoudelijke als bestuurlijk-procesmatige aanpassingen nodig zijn. De Commissie hanteert als uitgangspunt dat het luchtkwaliteitsbeleid in algemene zin zou moeten sturen op milieu- en gezondheidsaspecten. Het eindadvies "De luchtkwaliteit centraal" werkt, als aanvulling op de aanpak in het NSL, de oplossingen langs 3 sporen uit:

- Behoud en versterk de gegroeide focus op maatregelen;
- Ga anders om met de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit;
- Verminder de kwantiteit en verbeter de kwaliteit van berekeningen.

Tegelijkertijd, in het voorjaar van 2008, heeft de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie Elverding) haar bevindingen gepresenteerd in het rapport "Sneller en beter". Dit onderzoek had ten doel een analyse te maken van de werkelijke oorzaken van vertraging van grote infrastructuurprojecten, het onderzoeken van mogelijkheden om de besluitvorming van deze projecten substantieel te versnellen en op basis hiervan oplossingen aan te dragen, waarbij zorgvuldig rekening gehouden wordt met belangenafweging en inspraak.

De ministers van VROM en V&W, gesteund door vertegenwoordigers van IPO en VNG hebben aangegeven de adviezen op hoofdlijnen te steunen. Zij willen echter aan de hand van praktijktoetsen nagaan welke verbeteringen de aanbevelingen nu in de praktijk op zullen leveren, zowel bij rijksprojecten als bij regionale projecten. Dit heeft geleid tot het uitzetten van een onderzoeksopdracht 'Onderzoek Praktijktoetsen Adviezen Commissie Verheijen' bij advies- en ingenieursbureau DHV, waarvan dit rapport de weerslag is.

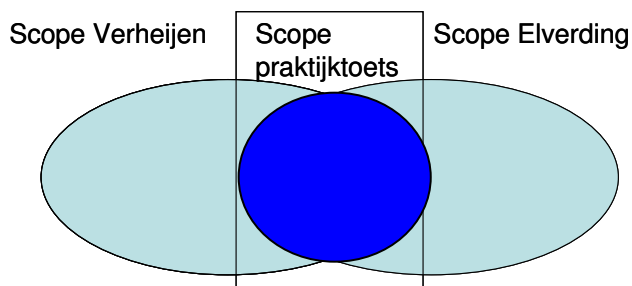
1.1.1 Relatie tussen de adviezen van de Commissies Elverding en Verheijen

Het adviesrapport van de Commissie Verheijen 'De Luchtkwaliteit Centraal' bevat een breed scala aan soorten adviezen, waarvan slechts een deel betrekking heeft op de wijze van toetsing van ruimtelijke projecten van het aspect luchtkwaliteit. Voor een deel hebben deze adviezen een relatie met de adviezen uit het rapport van de Commissie Elverding. Daarbij is de scope van de commissie Verheijen enerzijds smaller was doordat de beschouwing 'slechts' het aspect luchtkwaliteit betrof, maar anderzijds ook breder doordat het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit voor allerlei soorten projecten. Bij Elverding daarentegen gaat het over de besluitvorming van alleen infrastructurele projecten, maar zijn de adviezen niet beperkt tot luchtkwaliteit.

Elverding kijkt in haar adviezen vooral de snelheid waarmee procedures kunnen worden doorlopen, en ziet daarvoor minder rekenen als instrument. Eindcontrole in een oplevertoets is in die visie nodig vanwege onzekerheden door eenvoudiger rekenen en is daarom gericht op het halen van de norm. Bij Verheijen is versnelling niet een primaire drijfveer geweest, is gezondheid belangrijk en is vooral bekeken hoe beter rekening gehouden kan worden met onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit. Deze onzekerheden niet alleen gerelateerd aan onzekerheden in rekenmethoden, maar vooral ook aan onzekerheden over emissies en absolute niveaus van luchtverontreiniging in de toekomst. De systematiek

met maatregelen achter de hand en een effecttoets houdt bij Verheijen daarom niet alleen rekening met het halen van de norm, maar ook met het inzicht in de planbijdrage.

Verheijen	Elverding
<i>Alleen luchtkwaliteit</i>	<i>Alle aspecten</i>
<i>Alle soorten projecten</i>	<i>Alleen infrastructuur projecten hoofdwegen</i>
<i>Gezondheid belangrijk</i>	<i>Sneller is belangrijk -> minder rekenen/vuistregels</i>
<i>Rekening houden met onzekerheden in bepaling luchtkwaliteit, planbijdrage vanuit gezondheid ook relevant</i>	<i>Gericht op het halen van de norm</i>
<i>Vanwege onzekerheden in absolute niveaus luchtverontreiniging in toekomst: Effecttoets</i>	<i>Vanwege onzekerheden in vuistregels: Opleveringstoets</i>



Figuur 1: Scope onderzoek in relatie tot adviezen Verheijen en Elverding

In dit onderzoek wordt in de praktijktoetsen slechts dat deel van de adviezen beschouwd dat direct relatie heeft met de wijze van bepalen van luchtkwaliteit in relatie tot het toetsen van plannen. Dit wordt in hoofdstuk 2 nader afgebakend.

1.1.2 Relatie met andere acties en beleidsinspanningen

De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden meegenomen in de uitwerking die nu gegeven wordt aan de adviezen van Elverding/Verheijen, via de Projectdirectie “Sneller en Beter”. VROM zal deze hier inbrengen en delen met alle andere deelnemers aan Sneller en Beter. De afstemming met dit traject is geborgd doordat in de begeleidingscommissie ook vertegenwoordigers van V&W en RWS plaatshebben.

Daarnaast zal VROM de uitkomsten ook delen met de uitvoerende overheden, zoals gemeenten en provincies, ook zij zijn vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. De bedoeling is om hiermee interdepartementaal én met IPO/VNG – vast te stellen welke adviezen van Elverding/Verheijen in de praktijk welke tijdwinst opleveren.

Aan de hand hiervan kunnen aanpassingen in de regelgeving rond besluitvormingsprocessen plaatsvinden, bijvoorbeeld aanpassing van de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit.

In de tussentijd zijn verscheidene van de adviezen van de commissie Verheijen al verder uitgewerkt, met name daar waar het gaat om infrastructurele toepassingen. Zo is er door RWS onder andere een document opgesteld “Zinvol Effecten Bepalen Deel 1: Effectbepaling lucht” en is er inmiddels een Wet Versnelling Besluitvorming Wegprojecten” waarin voor een 30-tal projecten snellere realisatie wordt gefaciliteerd. Waar mogelijk zijn deze uitwerkingen als input gebruikt voor de praktijktoetsen.

1.1.3 Relatie met NSL

De adviezen van de Commissie Verheijen zijn bedoeld als aanvulling op het NSL en als invulling en uitwerking van het advies van de Commissie Elverding. Na de inwerkingtreding van het NSL is voor een de plannen die in het NSL zijn opgenomen geen individuele toetsing meer noodzakelijk. Daar waar de adviezen van de Commissie Verheijen gaan over het toetsen van plannen betreft dat dus plannen buiten of na het NSL.

1.2 Onderzoeksdoelstelling: effecten van adviezen aan praktijkcases toetsen

Aan DHV is gevraagd een onderzoek uit te voeren waarbij door de analyse van een drietal concrete projecten bekeken wordt in welke mate voorgestelde oplossingen en aanbevelingen van invloed zouden zijn op doorlooptijd, zonder dat dit ten koste gaat van luchtkwaliteit en gezondheid. De mate waarin de bestuurslast afneemt of toeneemt is daarbij ook een belangrijk criterium gebleken in de discussies in de laatste fase van het de totstandkoming van het advies van de Commissie Verheijen, en zal daarom ook globaal worden beschouwd.

1.3 Projectaanpak: 3 cases en overkoepelend advies

In de aanpak is ervoor gekozen om 3 cases te behandelen. In de voorbereidende fase is in overleg met de begeleidingscommissie¹ in eerste instantie de scope van het onderzoek afgebakend en zijn de criteria vastgesteld voor de selectie van 3 projecten. De commissie gaf als randvoorwaarde mee dat in elk geval één infrastructuurproject op het hoofdwegennet onderzocht diende te worden, één ruimtelijk project (bijv. woningbouw of kantoorgebouw) en één milieuvergunning (agrarisch of industrieel). Er is een groslijst van mogelijke te toetsen projecten opgesteld waaruit in overleg een keuze is gemaakt.

In de volgende fase vond de uitvoering van de praktijktoetsen plaats, resulterend in een deelrapportage per getoetst project. In de laatste fase zijn de individuele bevindingen en conclusies opgeschaald en gesynthetiseerd naar aanbevelingen aan VROM over de implementatie van de onderzochte adviezen.

1.4 Leeswijzer: syntheserapport

In dit syntheserapport worden de conclusies en aanbevelingen beschreven die zijn gemaakt naar aanleiding van de bevindingen van 3 cases: het Infraproject “verbreding van de A2 tussen Everdingen en Deil”, het RO-project “Gershwin – Zuidas” te Amsterdam en het milieuvergunningproject “Puinbreker Pouw” .

In hoofdstuk 2 worden de te onderzoeken adviezen en de criteria waarop de impact van die adviezen is getoetst, nader beschreven en afgebakend. Ook wordt daar de keuze voor de ‘cases’ beargumenteerd.

In hoofdstuk 3 wordt de feitelijke situatie van de 3 projecten nader beschreven, en worden de projecten gekarakteriseerd in het licht van de adviezen van de Commissie Verheijen. Hoofdstuk 4 geeft de algemene

¹ Samenstelling: VROM (J. Wijmenga, M. van Giezen, A. Havinga), V&W (Sander Rutten), RWS (Robert van Winden), VNG (Rogier van Luxemburg, Renee van Bommel (A'dam)), IPO (Eric van Aarle, Prov NBr, Beate Arends, provincie Zuid Holland); 1^o BC vergadering 9/04/2009

DHV B.V.

conclusies en bevindingen naar aanleiding van de drie cases. Hoofdstuk 5 beschrijft tenslotte de aanbevelingen naar aanleiding van de conclusies.

Dit syntheserapport is een zelfstandig leesbaar rapport dat zich richt op de conclusies en aanbevelingen uit de cases. De gebruikte cases zijn beknopt samengevat. Voor de analyse per case wordt echter verwezen naar de losse deelrapporten².

² - Deelrapportage "Praktijktoets Infraproject A2 Everdingen-Deil", DHV, december 2009, kenmerk MD- MK20092231
- Deelrapportage "Praktijktoets Bestemmingsplan Gershwin", DHV, december 2009, kenmerk: MD- MK20092233
- Deelrapportage "Praktijktoets Milieuvergunning Pouw", DHV, december 2009, kenmerk MD-MK20092232

2 AFBAKENING ONDERZOEK

2.1 Toetscriteria: doorlooptijd, bestuurslast en effect op gezondheid

De adviezen van de commissie Verheijen grijpen op een aantal punten in op het proces van luchtkwaliteitonderzoeken. Wanneer de adviezen in de praktijk worden toegepast hebben deze mogelijk consequenties voor de volgende aspecten:

1. de doorlooptijd van besluitvormingprocedures van ruimtelijke projecten,
2. de bestuurs- en onderzoeklast en
3. de luchtkwaliteit en normoverschrijding.

Deze aspecten vormen dan ook de toetsingscriteria met betrekking tot de adviezen van Verheijen. De toetsingscriteria worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht. Een beschrijving van de te onderzoeken adviezen staat in paragraaf 2.2.

Ad 1.

Bij het toepassen van de adviezen van de commissie Verheijen is een belangrijke vraag die beantwoord dient te worden: "Treedt er bij toepassing van de adviezen daadwerkelijk een versnelling van het besluitvormingsproces op?". Er wordt gekeken of er vertraging opgetreden is en zo ja, of implementatie van de te onderzoeken adviezen dit zou hebben beperkt. Het kunnen immers ook aspecten geweest zijn waarop de te onderzoeken adviezen geen invloed hebben.

Ad 2.

In de adviezen om anders om te gaan met onzekerheden bij het bepalen van de luchtkwaliteit, zijn zowel vereenvoudigingen opgenomen (bijv. eenvoudiger rekenen) als elementen die een toevoeging zijn ten opzichte van de bestaande methodiek waarmee individuele projecten worden getoetst. Een belangrijke vraag hierbij is of de aanpassingen daadwerkelijk leiden tot een afname (of in elk geval niet tot een toename) van de bestuurslast voor de betrokken overheid (bijvoorbeeld in de zin van kosten voor luchtkwaliteitonderzoeken, capaciteitsbeslag voor het begeleiden van planprocedures, overleg over de achter de hand te houden maatregelen incl. reservering budget)?

In de analyse is in eerste instantie vooral naar doorlooptijd gekeken. In het algemeen zal bestuurslast immers gecorreleerd zijn met de doorlooptijd. Bekeken zal worden in welke mate, en in hoeverre er nog tegengestelde effecten zijn. Daarbij wordt de bestuurslast alleen globaal en kwalitatief in beeld gebracht in dit onderzoek.

Ad 3.

Een belangrijk aandachtspunt bij het doorvoeren van vereenvoudigingen en versnellingen in het besluitvormingsproces is de luchtkwaliteit zelf. De hoofdvraag hierbij is of de versnelling en vereenvoudiging niet ten koste gaat van de luchtkwaliteit en daarmee de gezondheid. Daarbij is het onder andere relevant dat de methodiek die in de adviezen van Verheijen besloten zit voor het afdekken van onzekerheid even effectief is bij meevallers als bij tegenvallers. De systematiek moet dus voor de gezondheid minstens zoveel gericht zijn op het nemen van maatregelen om tegenvallers af te dekken, al dat het de mogelijkheid biedt om bij meevallers eventueel maatregelen achterwege te laten.

2.2 Te onderzoeken adviezen

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven zijn alleen de adviezen van de commissie Verheijen getoetst daar waar het gaat om het bepalen van de luchtkwaliteit bij het toetsen van ruimtelijke plannen. Dit heeft geleid tot de volgende afbakening van de te onderzoeken adviezen:

- e. Eenvoudiger rekenen;
- f. Houdbaarheid uitgangspunten;
- g. Bandbreedte en het hanteren van een maatregelpakket voor het afdekken van onzekerheden;
- h. Introductie van een effecttoets.

Bij de analyse per case is gekeken waar de bovenstaande adviezen invloed zouden kunnen hebben gehad op de doorlooptijd, het besluitvormingsproces en de te verrichten onderzoeken. In de analyse kunnen aspecten worden geconstateerd die van (grote) invloed zijn geweest op de doorlooptijd of het besluitvormingsproces maar waar de bovenstaande adviezen geen invloed op hebben. Daar waar dit optreedt worden geen nieuwe adviezen geformuleerd die een mogelijke oplossing zijn voor de gesignaleerde knelpunten maar wordt volstaan met de constatering ervan.

2.2.1 Eenvoudiger rekenen

De commissie Verheijen heeft geadviseerd bij luchtkwaliteitonderzoeken te differentiëren in het detailniveau van de bepaling: globaal waar het kan, gedetailleerd waar het moet. Ten aanzien van het eenvoudiger rekenen zijn enkele concrete handreikingen gedaan. Op basis van de handreikingen zijn de volgende vragen opgesteld die per project beantwoord kunnen worden:

- Zou de introductie van een 'filterstap'³ gezien de berekende waarde en de planbijdrage voor dit project gedetailleerder onderzoek overbodig gemaakt hebben? Zo ja, bij welke invulling?
- Zou het hanteren van andere vuistregels de onderzoekslast in de verkenningsfase en/of uitvoeringsfase significant hebben verkleind?
- Was er sprake van een veelheid van varianten met voldoende onderscheidend vermogen op het gebied van luchtkwaliteit? Zou dat anders zijn als er eenvoudiger gerekend werd?
- Waren er – indien relevant – verschillen in het gehanteerde detailniveau bij de bepaling van de luchtkwaliteit tussen verkenningsfase en uitwerkingsfase? Waaruit bestonden die verschillen: bijvoorbeeld mate van detail waarin gerekend, mate van detail in bepaling van uitgangspunten of het detailniveau van de locaties waarvoor de luchtkwaliteit in beeld is gebracht?
- Zou de kwaliteit gewaarborgd blijven bij eenvoudiger rekenen? Zou eenvoudiger rekenen mogelijk ten koste gaan van luchtkwaliteit en gezondheid, bijvoorbeeld doordat de onzekerheid over de uiteindelijke concentratieniveaus toeneemt?

Bij beantwoording van bovenstaande vragen wordt inzichtelijk of eenvoudiger rekenen daadwerkelijk bijdraagt aan een versnelling van het besluitvormingsproces. In dit onderzoek is het niet de bedoeling geweest nieuwe vuistregels vast te stellen of af te leiden. Er is gebruik gemaakt van door andere partijen reeds ontwikkelde vuistregels.

³ Met een filterstap wordt bedoeld dat wanneer de (achtergrond-)concentratie lager is dan vooraf bepaalde waarde, geen nader onderzoek uitgevoerd hoeft te worden omdat dan redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een overschrijding van de grenswaarde niet zal optreden.

2.2.2 Houdbaarheid gegevens

De eis om besluitvorming te baseren op de meeste recente uitgangspunten, zoals achtergrondconcentraties en emissiefactoren, in luchtkwaliteitonderzoeken, kan leiden tot nieuwe onderzoeken en daarmee langere doorlooptijden. Het vastzetten van de uitgangspunten voor een langere periode waardoor luchtkwaliteitonderzoek minder vaak opnieuw uitgevoerd moeten worden kan helpen in het terugdringen van de doorlooptijd. Om het advies van de commissie Verheijen ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens te toetsen in relatie tot het project is de volgende relevant: "Zou langer vastzetten van de uitgangspunten (waarbij onderscheid te maken is in luchtkwaliteitparameters zoals GCN en emissiefactoren en invoerparameters zoals de verkeersintensiteiten) verschil gemaakt hebben in de doorlooptijd van het project?"

Voor het begrip houdbaarheid zullen we in de analyse van de Praktijktolsten in de invulling veronderstellen dat deze op een periode van 2 jaar wordt gesteld, conform hetgeen is opgenomen de Wet Versnelling Besluitvorming Wegprojecten van najaar 2008.

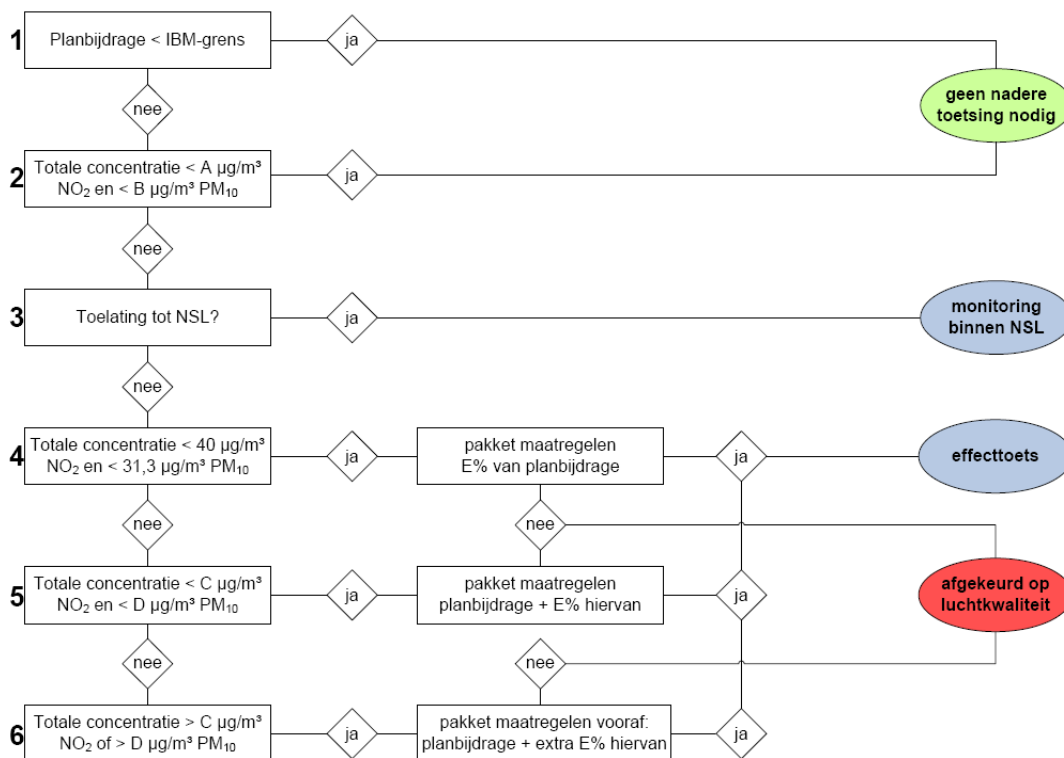
2.2.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

De commissie Verheijen adviseert om rekening te houden met de onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit bij het toetsen van plannen door te werken met een pakket aanvullende maatregelen die na een effecttoets ingezet kunnen worden om ook bij tegenvallers aan de norm te kunnen voldoen. Bij gunstiger ontwikkelingen kunnen bepaalde maatregelen worden heroverwogen.

In het advies van de commissie Verheijen is aangegeven dat dit bij voorkeur zou moeten gaan om het afdekken van onzekerheid in de planbijdrage. Dit omdat de initiatiefnemer van een project niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor onzekerheden in bijvoorbeeld de achtergrondconcentraties. De systematiek zoals die wordt neergezet in Verheijen gaat ervan uit dat de omvang van de af te dekken onzekerheid afhankelijk is van

- a) de planbijdrage
- b) de situatie met betrekking tot de luchtkwaliteit: is er sprake van een (dreigende) overschrijding van de norm

Zie ook volgend figuur: wanneer de verwachte totale concentratie onder de norm blijft, stelt Verheijen voor een percentage X van de planbijdrage af te dekken met achter de hand te houden maatregelen. Als de verwachte totale concentratie boven de norm is, stelt Verheijen voor dat je maatregelen achter de hand moet houden voor de gehele omvang van de planbijdrage + een percentage van X %. (zie de, uit het Verheijen rapport, opgenomen figuur op de volgende pagina).



Figuur 2: Omgaan met bandbreedtes in de praktijk

De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Voor welke omvang zou het bij hantering van de nieuwe systematiek nodig geweest zijn om maatregelen achter de hand te houden, gezien de bepaalde waarde van de totale concentratie en de planbijdrage?
- Zijn er maatregelen getroffen? Zo ja, zouden deze ook in de nieuwe systematiek reeds vooraf getroffen dienen te zijn?
- Zouden er maatregelen zijn om een het gevraagde deel (zie verderop in de tekst) van de onzekerheid van de planbijdrage af te dekken?
- Zouden deze maatregelen na bepaling van de noodzaak ervan in een effecttoets snel te implementeren zijn? Hier is mogelijke onderscheid te maken in maatregelen met of zonder een ruimtelijk karakter.
- Is het reëel om te verwachten dat deze mogelijke maatregelen ten tijde van het besluit al bestuurlijk, financieel en juridisch zouden zijn vastgelegd?

De commissie Verheijen stelt dat de onzekerheid in de bepaling van de luchtkwaliteit in de orde van 20% kan bedragen van de totale concentratie, en tot mogelijk wel 45% van de planbijdrage. Deze marge is zodanig groot dat het meestal niet reëel is extra maatregelen voor te bereiden die de onzekerheid volledig kunnen afdekken. De commissie adviseert om voor plantoetsingen alleen rekening te houden met de onzekerheid in de planbijdrage. Voor het afdekken van de onzekerheid in de totale luchtkwaliteit dient, volgens de commissie Verheijen, aangesloten te worden bij de aanpak op programmaniveau (NSL). Over de omvang van de af te dekken onzekerheid zegt commissie Verheijen het volgende: “De commissie constateert dat het een bestuurlijke keuze is welk gedeelte van de totale onzekerheid zou moeten worden afgedekt door middel van maatregelen.” Ten tijde van het onderzoek was (nog) geen bestuurlijke keuze

gemaakt. In overleg met VROM is gekozen om in de drie cases uit te gaan van een af te dekken onzekerheid van 25% of 50% van de planbijdrage. Dit houdt in dat voor 25% of 50% (of 125% of 150% indien er sprake is van normoverschrijding) van de planbijdrage maatregelen achter de hand gehouden moet worden. Daarnaast is afgesproken om in de uitwerking ook na te gaan hoe de systematiek zou werken wanneer niet wordt uitgegaan van het afdekken van de onzekerheid op basis van de planbijdrage maar op basis van de totale concentratie. In de laatste situatie is een af te dekken onzekerheid van 5% aangehouden⁴.

2.2.4 Effecttoets

Zoals hierboven gesteld adviseren de commissies Elverding en Verheijen de introductie van een effecttoets om te bepalen of het noodzakelijk is om de (aanvullende) maatregelen te implementeren. De effecttoets is daarmee de afronding van het besluitvormingsproces. Enerzijds staat de noodzaak voor de toets in relatie tot de mogelijkheid om eenvoudiger of minder gedetailleerd te rekenen in de verkenningsfase (Elverding). In de besluitvormingsfase wordt in de huidige uitwerking van Sneller en Beter wel gedetailleerd gerekend. Anderzijds gaat het ook om gezondheid en het afdekken van de onzekerheid dat uiteindelijk (na realisatie) aan de norm wordt voldaan (Verheijen). De effecttoets moet daarmee ook leiden tot meer vertrouwen bij burgers in de zorgvuldigheid van de besluitvorming, waardoor minder snel naar juridische middelen wordt gegrepen.

In de uitwerking van de oplevertoets binnen Sneller en Beter (uitwerking adviezen Elverding) wordt er van uitgegaan dat de opleveringstoets wordt uitgevoerd door middel van (her)berekeningen. Meten dient voor het herijken van modellen. De timing van de effecttoets (voor openstelling of in ieder geval binnen één jaar na openstelling) is nog niet vastgesteld en nog onder discussie. De beleidslijn lijkt nu dat dit per project zal kunnen verschillen, afhankelijk van de mogelijke maatregelen en of deze alsnog te implementeren zijn.⁵ Voor RWS projecten die zijn opgenomen in het NSL, wordt er in het kader van de uitwerking binnen Sneller en Beter vanuit gegaan dat de NSL monitoring als effecttoets zal fungeren. Aangezien in het voorliggende onderzoek vooral de situatie voor, buiten of na het NSL wordt beschouwd, wordt vooral gekeken naar het effect van een effecttoets op individueel projectniveau. Een effecttoets gebaseerd op de monitoring conform het NSL is geen vast gegeven, maar wel een van de onderzochte opties.

De volgende vragen zullen worden beschouwd:

- Wat is globaal de verwachte bestuurslast ten gevolge van het introduceren van de effecttoets?
- Op welk tijdstip zou een effecttoets in het geval van dit concrete project zinvol zijn? Hierbij kan gedacht worden aan twee uitwerkingvormen 1) na realisatie, 2) voorafgaand aan realisatie.

2.3 Verantwoording keuze 3 cases

In de aanpak is ervoor gekozen om drie soorten projecten te onderzoeken: een infrastructuurproject op het hoofdwegennet, een RO project en een milieuvergunning (agrarisch of industrieel) Daarbij was er een aantal criteria waaraan de projecten moesten voldoen (zie kader).

⁴ Het voorbeeldpercentage is gekozen omdat dit al genoemd is in de toelichtende brief van de minister bij het Commissierapport van Verheijen en het ook in enkele RWS documenten is vermeld.

⁵ Input uit Oplevertoets Sneller en Beter beslispunten lucht en geluid, 4 april 2009 en uit concept Wetgevingsnota Opleveringstoets, mei 2009

Selectiecriteria met betrekking tot de projecten:

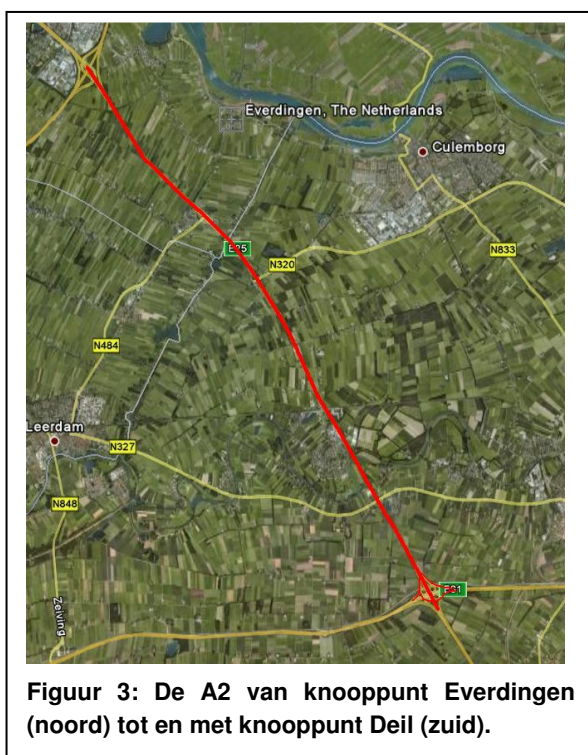
- *De besluitvorming over het project is (nagenoeg) afgesloten. Indien de besluitvorming niet definitief is, mag luchtkwaliteit geen punt van discussie zijn.*
- *Het bevoegd gezag wil meewerken aan het gebruik van haar project als case.*
- *De bevoegdheden rond het project zijn helder en overzichtelijk.*
- *De doorlooptijd van het project bedraagt meerdere jaren.*
- *Het project kan als voorbeeld dienen en de verwachting is dat de resultaten gegeneraliseerd kunnen worden.*
- *De besluitvorming is gebaseerd op het wettelijke regime van het BLK 2005 of later. Het betreft bij voorkeur géén projecten waarvan de besluitvorming is, of zal worden, gebaseerd op het NSL.*

3 BESCHRIJVING VAN DE DRIE PRAKTIJKCASES

3.1 Omschrijving van de drie projecten

Onderstaande paragrafen beschrijven de drie projecten die als case zijn gebruikt om de effecten van de adviezen van de Commissie Verheijen nader te onderzoeken. Van de analyse van elk van deze projecten is een deelrapportage opgesteld.

3.1.1 Infraproject: A2 Everdingen – Deil (2x4)



Figuur 3: De A2 van knooppunt Everdingen (noord) tot en met knooppunt Deil (zuid).

Als te onderzoeken infrastructuurproject is gekozen voor de uitbreiding van het tracé op de A2 van Everdingen tot Deil van 2x3 naar 2x4 rijstroken⁶. Om voldoende capaciteit te bieden voor het groeiende verkeersaanbod, wordt op verschillende delen van de A2 het aantal rijstroken uitgebreid. Bij het tracébesluit (TB) voor de verbreding naar 2x3 rijstroken in 2000 was al duidelijk dat voor de lange termijn 2x3 rijstroken niet voldoende capaciteit zouden bieden.⁷ Daarom is in 2003 besloten om een tracéwetprocedure voor een vierde rijstrook tussen de knooppunten Everdingen en Deil. In het onderzoek Praktijkttoetsen is alleen het besluitvormingsproces rondom de verbreding van 2x3 naar 2x4 rijstroken beschouwd. De verbreding van 2x2 naar 2x3 valt dus buiten de scope van het onderzoek.

Het ontwerp tracébesluit (OTB) is vastgesteld in september 2006, het tracébesluit (TB) in november 2008. Het OTB had het Besluit Luchtkwaliteit 2005 als wettelijke basis, het TB

de Wet Milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) uit 2007. Op dit moment (juli 2009) lopen er nog enkele bezwaarprocedures tegen het tracébesluit. Deze bezwaren betreffen het geluidonderzoek en vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

In het OTB onderzoek is er zowel voor stikstofdioxide als fijnstof sprake van een toename van emissies. Ook was in het basisjaar, de autonome situatie en alle berekende varianten sprake van overschrijdingen van de norm. Deze overschrijdingen zijn in het rapport uitgedrukt in aantal hectare overschrijdingsoppervlakte en de maximale concentratie in het studiegebied. De maximaal bepaalde verslechtering van het jaargemiddelde NO₂ was 1 µg/m³, de maximale verslechtering van het etmaalgemiddelde PM₁₀ was 0,2 µg/m³. Er waren echter andere punten waar verbetering optrad, waardoor het totale overschrijdingsoppervlak voor het voorkeursalternatief af nam ten opzichte van de autonome situatie. Conclusie uit het OTB onderzoek is dat de luchtkwaliteit in het rapportagegebied voor het

⁶ Deelrapportage "Praktijkttoets Infraproject A2 Everdingen-Deil", DHV BV, december 2009, kenmerk MD-MK20092231

⁷ Deze verbreding werd ten tijde van het onderzoek nog gerealiseerd en zal in 2010 gereed zijn.

DHV B.V.

voorkeursalternatief in vergelijking met de autonome ontwikkeling, ondanks een geringe toename van de emissies, per saldo niet verslechtert. Daarmee werd voldaan aan het bepaalde in artikel 7, lid 3 sub a van het Blk 2005. De mogelijkheid tot saldering onder het Blk 2005 was daarmee de grondslag voor het OTB. Er waren daarvoor geen maatregelen nodig, terwijl deze wel uitgebreid zijn beschouwd in de vorm van bovengenoemde verschillende snelheidsvarianten.

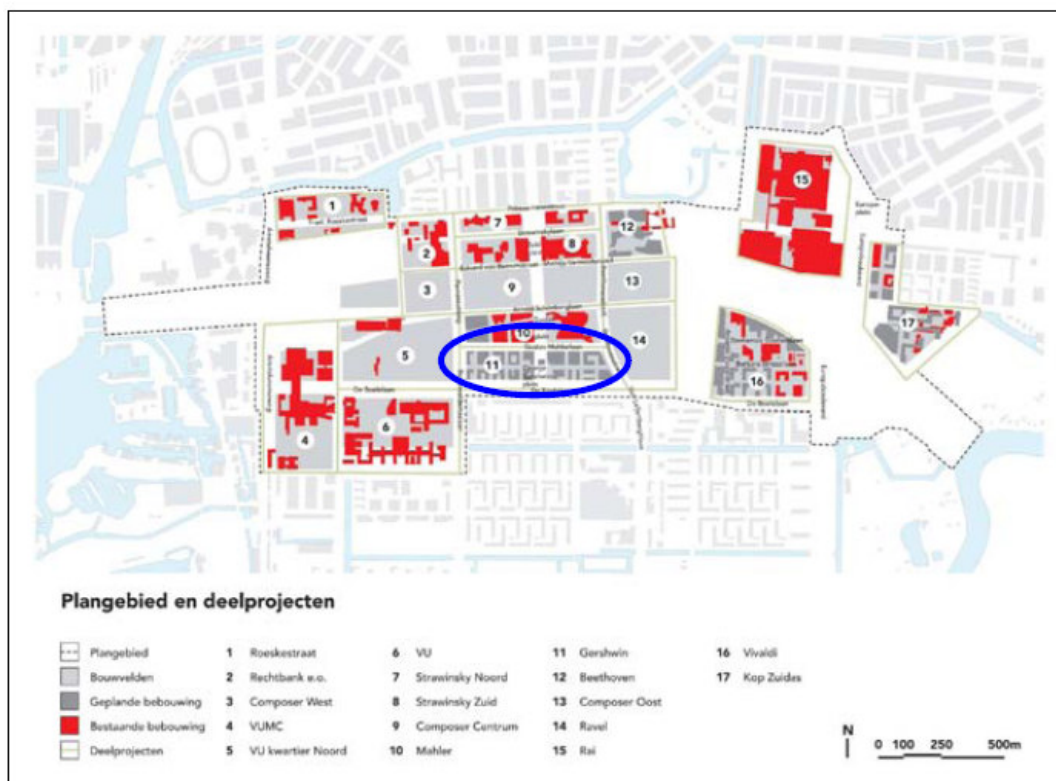
In het onderzoek naar de luchtkwaliteit voor het TB is het jaar 2012 als eerste peiljaar genomen, de overige peiljaren waren 2015 en 2020. In het TB onderzoek is ook een snelheidsvariant van 100 km per uur onderzocht. In het TB onderzoek was er wel sprake van overschrijding van de norm op een aantal punten langs het tracé, maar was de planbijdrage 0 of negatief. Daaruit wordt geconcludeerd dat er in 2012 geen sprake was van verslechtering van de luchtkwaliteit. In 2015 en 2020 ligt de concentratie PM₁₀ en NO₂ in zowel de autonome situatie als bij de voorkeursvariant onder de grenswaarde. Dit betekent dat het plan voldoet aan artikel 5.16, eerste lid, onder b, sub 1 van de Wet milieubeheer. De grondslag voor het voldoen aan de Wet milieubeheer was daarmee het feit dat het project de luchtkwaliteit niet verslechterde. Het nemen van maatregelen was daarom niet nodig.

Een OTB/TB procedure heeft een standaard doorlooptijd van 20 maanden, gebaseerd op een ideale situatie zonder bodemprocedures naar aanleiding van de ter inzage termijn na het OTB/TB. De doorlooptijd in de praktijk is in de meeste gevallen langer dan geschetste standaard doorlooptijd. In het geval van de A2 Everdingen – Deil 2x4 heeft het hele proces tussen start van het OTB en het TB zelf in totaal ca. 5½ jaar in beslag genomen.

3.1.2 RO-project: Gershwin

Het plangebied Gershwin⁸ ligt in het hart van het Zuidasgebied te Amsterdam en ongeveer 200 meter ten zuiden van de zuidelijke rijbaan van de A10. Het plangebied wordt begrensd door de Gustav Mahlerlaan en het hoofdkantoor van de ABN-AMRO in het noorden, de De Boelelaan in het zuiden, de Beethovenlaan in het oosten en de Buitenveldertselaan in het westen (zie figuur 4). Het plan voorziet in ontwikkeling van ca. 270.000 m² bruto vloeroppervlak verdeeld over woningen, voorzieningen en kantoren. Binnen het deelproject Gershwin worden vier clusters ontwikkeld.

⁸ Deelrapportage "Praktijktoets Bestemmingsplan Gershwin", DHV BV, december 2009, kenmerk: MD-MK20092233



Figuur 4: Planontwikkelingen in de Zuidas, Amsterdam. Nr. 11 geeft het bestemmingsplan Gershwin aan.

Eind 2003 is door de gemeenteraad van Amsterdam het bestemmingsplan Gershwin goedgekeurd. Het luchtkwaliteitsonderzoek dat gebruikt is in het bestemmingsplan laat zien dat de etmaalgemiddelde PM_{10} -grenswaarden wordt overschreden. Deze overschrijding staat los van de ontwikkelingen in het bestemmingsplan daar de achtergrondconcentratie alleen al voor overschrijding van de grenswaarde leidt. Het bestemmingsplan wordt in mei 2005 door Raad van State vernietigd omdat op grond van de bij het besluit heersende wettelijk regime (Besluit luchtkwaliteit 2001) overschrijding van luchtkwaliteitsgrenswaarden (ook fijn stof) niet was toegestaan.

Begin 2005 is door TNO een luchtkwaliteitsonderzoek uitgevoerd door de situatie van de Zuidas deels na te bouwen in een windtunnel. In het onderzoek zijn achtergrondconcentraties gehanteerd die door gemeente Amsterdam (IBA) zijn afgeleid. Deze waarden zijn aanzienlijk lager dan de achtergrondconcentraties (GCN) die het RIVM in die periode publiceert. Het onderzoek van TNO geeft detail inzichten in de luchtkwaliteit op twee kruisingen van de A10 met een grote gemeentelijke weg. Ter hoogte van die kruisingen worden volgens het onderzoek de jaargemiddelde NO_2 -grenswaarden overschreden en zorgen de planontwikkelingen, waaronder Gershwin, tot een verslechtering van de luchtkwaliteit boven de grenswaarde. Het plaatsen van een scherm aan weerszijden van de A10 leidt tot een verbetering van de luchtkwaliteit in de plansituatie ten opzichte van de autonome situatie. De gemeenteraad van Amsterdam stemt in om schermen als maatregel om de luchtkwaliteit te verbeteren te realiseren.

In augustus 2006 wordt het bestemmingsplan opnieuw goedgekeurd. Het luchtkwaliteitsonderzoek van TNO uit 2005 is gebruikt als onderbouwing bij het besluit. Er wordt bezwaar gemaakt op het besluit met als argumentatie dat de achtergrondconcentraties niet correct zijn. Uiteindelijk besluit Raad van State in maart

2008 dat het besluit wordt vernietigd. De vernietiging wordt uitgesproken omdat de gehanteerde achtergrondconcentraties niet gelijkwaardig worden geacht aan de door het RIVM geleverde achtergronden. Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat het TNO-rapport onjuiste uitkomsten bevatten.

Het bestemmingsplan Gershwin is nog steeds niet definitief. Wel zijn inmiddels 5 van 19 deelprojecten gerealiseerd middels artikel 19 procedures. Een enkel deelproject is goedgekeurd op basis van een luchtkwaliteitonderzoek dat door DHV in 2008 is opgesteld. In dit onderzoek werden geen overschrijdingen van de NO₂- en PM₁₀-grenswaarden geconstateerd.

De doorlooptijd van het project is aanzienlijk langer dan een minimale doorlooptijd van een bestemmingsplan. De minimale doorlooptijd van een bestemmingsplan bedraagt 24 weken. Echter, het is gebruikelijk dat er in de procedure bezwaar wordt gemaakt. In dat geval neemt de doorlooptijd over het algemeen flink toe en is een doorlooptijd van ruim een jaar normaal. In het geval van het bestemmingsplan Gershwin bedraagt de doorlooptijd tot nu ruim 6 jaar. Een groot deel van deze vertraging is te wijten aan het gebruik van afwijkende achtergrondconcentraties ten opzichte van de GCN waarden. De toenmalige wetgeving met betrekking tot bepalingmethoden voor de luchtkwaliteit gaf daarin meer ruimte dan de latere wetgeving, waarin steeds preciezer werd vastgelegd welke uitgangspunten en methoden in luchtkwaliteitonderzoeken gehanteerd dienden te worden. De tweede bepalende factor is het feit dat wanneer een procedure eenmaal bij de Raad van State terecht komt, het doorlopen van deze procedure zelf veel tijd kost. Dat geldt zowel voor het wachten op een zitting en een uitspraak wanneer appellanten beroep hebben aangetekend, als voor de tijd die nodig is om een verweerschrift in te dienen.

3.1.3 Milieuvergunning: Pouw Beheer BV

Theo Pouw Beheer B.V. (hierna: Pouw) is een op- en overslagbedrijf voor bouwstoffen en bouwpuin en gevestigd aan de Isotopenweg te Utrecht (zie figuur 5) en richt zich: op en overslag van bouwstoffen, verwerking van puinfractie uit bouw- en sloopafval in een vaste puinbreekinstallatie en daarbij horende werkzaamheden. Verder maakt de containerterminal Utrecht (CTU) deel uit van het bedrijf. Voor deze werkzaamheden beschikte Pouw sinds 1997 over een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer⁹.

Een geplande uitbreiding van de activiteiten vormde voor Pouw de aanleiding tot de aanvraag van een revisievergunning. In juni 2001 leidde dit tot de definitieve aanvraag, die in november 2002 gehonoreerd werd met een vergunning verleend door Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht. In de verleende revisievergunning werd een flinke toename van overslagactiviteiten vergund.

De onderbouwing voor luchtkwaliteit ten behoeve van de vergunningverlening was van kwalitatieve aard en ging vooral in op de aspecten 'Hinder door grof stof' en 'Geurhinder'. Het aspect luchtkwaliteit (concentraties PM₁₀ en NO₂) was niet in de onderbouwing opgenomen. In vervolgonderzoek door Promonitoring¹⁰ ten behoeve van de onderbouwing, bleek het aspect luchtkwaliteit zeer summier te zijn. Deze onderbouwing bestond uit een prognose van de concentraties fijnstof, gebaseerd op een gemiddelde emissie door de activiteiten van Pouw.

⁹ Deelrapportage "Praktijktoets Milieuvergunning Pouw", DHV BV, december 2009, kenmerk MD-MK20092232

¹⁰ Prognose van de stofemissie en stof-immisatie voor woonwijk Zuilen bij beoogde uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten Theo Pouw Beheer B.V. door Promonitoring, d.d 26 april 2001, kenmerk r027271,

De toename van de concentraties in de woonwijk Zuilen door de inrichting van Pouw werd gesteld op een jaargemiddelde van $0,7 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In de rapportage werd alleen melding gemaakt dat het “een marginale toename” betrof. Er werd niet ingegaan op de overschrijding van de aankomende fijn stof grenswaarden, alleen het aspect grofstof speelde een rol in de aanvraag, niet fijnstof.



Figuur 5: Ligging terrein Theo Pouw Groep, Isotopenweg 29 Utrecht.

Voor luchtkwaliteitsaspecten conform het in destijds geldende Blk 2001 was dus geen kwantitatieve onderbouwing geleverd. Evenmin was hierom gevraagd in de verschillende verzoeken om extra informatie die namens de Provincie Utrecht waren uitgestuurd. Het heersende gedachte beeld in die tijd was dat de rijksoverheid de verantwoordelijkheid had met betrekking tot de fijn stof problematiek en niet de lagere overheden.

Deze gedachte is door de Raad van State onderuit gehaald. De Utrechtse bewonersgroep 'Zuilen Gezond' had beroep aangetekend tegen de vergunningverlening. Na lang beraad oordeelde de Raad van State in het voorjaar van 2004 dat de Provincie niet van de luchtkwaliteitseisen, zoals gesteld in Blk 2001, kan afwijken, ook niet indien (de uitbreiding van) de inrichting slechts “... in geringe mate bijdraagt aan de overschrijding van de grenswaarden.” Tevens oordeelde de afdeling bestuursrechtspraak: “Verweerder heeft niet deugdelijk gemotiveerd hoe het bestreden besluit met dat uitgangspunt is te verenigen, bijvoorbeeld doordat het zou passen in een plan van aanpak waarmee de totale emissie van zwevende deeltjes vanwege het industrieterrein per 1 januari 2005 wordt teruggebracht tot de norm van artikel 13 van het Besluit luchtkwaliteit.” (ABRVs, 21 april 2004, zaaknr. 200206822/1).

Ingegeven door het aankomende Besluit luchtkwaliteit 2005 is vervolgens besloten met een gedoogvergunning te werken. Het was immers begin 2005 al helder hoe het Blk 2005 er uit zou komen te zien, en dat het de mogelijkheid tot saldering zou bevatten. Uitbreidingen werden toch mogelijk indien

negatieve gevolgen gecompenseerd konden worden. Gezien het feit dat ook bij andere bedrijven op Lage Weide (revisie)vergunningen in voorbereiding waren, wilde de Provincie weten hoe groot de fijnstof concentratie in de wijk Zuilen werkelijk was en wat de bijdrage was van het industrieterrein aan de fijnstof concentraties in Zuilen. De vergunningaanvragen waren namelijk niet toegesneden op de gewijzigde regelgeving. Ook leverden ze niet de noodzakelijke gegevens voor een goede afweging in het vergunningverleningproces en motivering van de beschikking in relatie tot het Besluit luchtkwaliteit.

Onder meer ten behoeve van de uitbreiding van Pouw zijn daarom van september tot en met december 2004 door TNO alle op het industrieterrein fijnstof emissies in kaart gebracht. Daarnaast is, door het bedrijf en vergunningverlener, gezocht naar salderende maatregelen. Deze maatregelen zijn voorgeschreven in de vergunning¹¹. Zo zijn er aanvullende maatregelen, om stofverspreiding te voorkomen, voorgeschreven. Uit dit onderzoek¹² bleek dat de fijn-stofconcentratie in Zuilen de jaargemiddelde grenswaarde ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) niet overschreed, maar wel de etmaalgemiddelde grenswaarde (35 dagen met een gemiddelde concentratie van meer dan $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$)¹³.

In de nieuwe vergunningverleningprocedure werd hier geen speciale aandacht aan besteed omdat het aantal dagen met overschrijding van etmaalgemiddelde grenswaarde overal in Utrecht hoger was dan toegestaan. Verder bleek dat de totale bijdrage van het gehele industrieterrein op de fijn-stofconcentratie in Zuilen niet meer dan 1,5% bedroeg ten opzichte van de jaargemiddelde PM_{10} grenswaarde. De bijdrage aan de concentratie fijn stof bedroeg maximaal $0,5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en was beperkter dan eerder was aangenomen. De bijdrage door Pouw was nog minder omdat het industrieterrein meer is dan Pouw alleen.

Na een gedoogbeschikking, gebaseerd op het nieuwe luchtonderzoek door TNO in 2005, is uiteindelijk eind 2006, op basis van Blk 2005 een definitieve vergunning verleend. Op deze vergunningverlening is geen beroep meer gekomen.

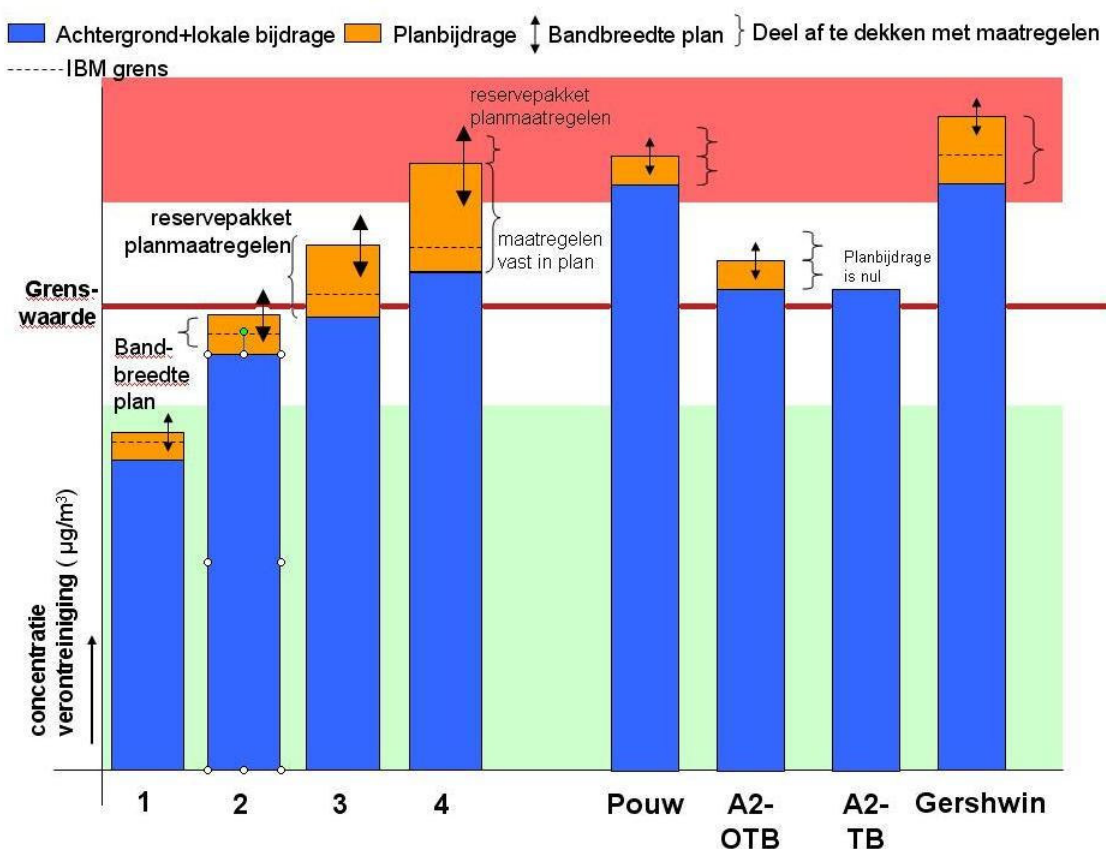
3.2 Karakterisering van de projecten

Figuur 3-2 uit het rapport "De luchtkwaliteit centraal" geeft een viertal situaties weer waarbij de onzekerheid op verschillende wijzen wordt afgedekt. De figuur is hieronder aangevuld aan de rechterzijde met de situaties zoals ze zich voordeden bij de 3 onderzochte cases. Omdat er in het geval van de A2 duidelijk verschil was in de berekende situatie voor het OTB en het TB zijn deze apart weergegeven.

¹¹ Voorschriften behorende bij de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer van Theo Pouw Beheer B.V. te Utrecht, d.d. 5 december 2006, nr. 2006WEM004958i

¹² TNO-rapport, d.d. februari 2005 met projectnummer 35229

¹³ De etmaalgemiddelde grenswaarde wordt overschreden wanneer de jaargemiddelde PM_{10} concentratie $31,3 \mu\text{g}/\text{m}^3$ of meer bedraagt.



Figuur 6: Relatie tussen hoogte jaargemiddelde concentratie en grootte maatregelpakket bij plantoetsing voor plannen buiten het NSL uit adviezen Verheijen, met kenmerken van projecten uit de 3 praktijkcases.

A2 Everdingen – Deil (infra)

Het onderzochte project A2 Everdingen – Deil is een project waarbij de luchtkwaliteit net boven de norm wordt bepaald ($41 \mu\text{g}/\text{m}^3$, nog wel in het witte, niet in het rode gebied¹⁴). Het is daarmee een vorm van situatie 3. Omdat niet langs het hele onderzoeksgebied dezelfde waarden voor de luchtkwaliteit heersen, zijn er evenwel ook delen in het onderzoeksgebied die zich feitelijk in situatie 2 (onder de norm) bevinden. Verschil tussen het onderzoek voor het OTB en het TB is dat er bij het TB wel sprake is van een planbijdrage bij concentraties boven de norm, en dat deze voor het TB voor situaties met normoverschrijding 0 of negatief is.

Gershwin (RO)

Het onderzochte project bestemmingsplan Gershwin is een project waarbij in alle onderzoeken die in de procedure zijn ingebracht overschrijding van luchtkwaliteitsgrenswaarde(n) optrad. In eerste instantie was dit alleen de etmaalgemiddelde PM_{10} -grenswaarde (IBA's "Onderzoek luchtkwaliteit Zuidas" uit 2003).

¹⁴ De grenzen van het groene en rode gebied corresponderen met de waarden A/C en B/D uit de figuur in par. 2.3.3. Verheijen noemt als voorbeelden voor de invulling dat het groene gebied ligt bij waarden onder $37 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor NO_2 en $29 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor PM_{10} . Het voorbeeld voor de ondergrens van het rode gebied is $43 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor NO_2 en $34 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor PM_{10} .

Deze overschrijding werd veroorzaakt, volgens de toen geldende inzichten, door de achtergrondconcentratie. De NO₂-grenswaarde werd volgens dat onderzoek niet overschreden. In het er opvolgende luchtkwaliteitonderzoek, uitgevoerd door TNO in 2005 en gebruikmakend van de achtergrondconcentraties vastgesteld door IBA, werd alleen nog op een aantal locaties de jaargemiddelde NO₂-grenswaarde overschreden. Indien de toenmalige GCN-waarden zouden zijn gehanteerd was het aantal overschrijdingen fors groter geweest. De overschrijdingen traden ook al op in de autonome situatie, wel zorgde de planontwikkeling voor een toename van de overschrijding. Daarmee is het project aan te duiden als een situatie 4.

Pouw (milieuvergunning)

Het onderzochte project Pouw is een project waarbij tijdens de aanvraag in 2001 de luchtkwaliteit (de jaargemiddelde fijnstof concentraties) ruim boven de norm van 40 µg/m³ is vastgesteld. De achtergrondconcentratie lag rond de 46 µg/m³, en de bijdrage van het gehele industriegebied tussen de 1 en 2 µg/m³ te Zuilen. De overschrijdingen traden ook al op in de autonome situatie, wel zorgde de planontwikkeling voor een (lichte) toename van de overschrijding. Daarmee is het project een geval van situatie 4 (grenswaarden worden fors overschreden, in dit geval in het 'rode' gebied¹⁵). Het is daarmee een vorm van situatie 4.

3.3 Generaliseerbaarheid van de cases

A2 Everdingen-Deil

Het project A2 Everdingen-Deil, verbreding van 2x3 naar 2x4, bleek als praktijkcase, na analyse van het project en de terugkoppeling met deskundigen van Rijkswaterstaat en Verkeer en Waterstaat een goede keuze. De knelpunten die zich in het project hebben voorgedaan met betrekking tot luchtkwaliteit zijn exemplarisch voor andere infrastructurele projecten aan het hoofdwegennet die in ongeveer dezelfde periode de procedure hebben doorlopen. Dit maakt echter nog niet dat de bevindingen met betrekking tot de effecten van het implementeren van de adviezen van de Commissie Verheijen voor dit project ook één op één voor andere infra projecten gelden.

Het project is representatief voor veel (O)TB's waarin al een voorkeursalternatief gekozen is. Ten opzichte van projecten waarin de afweging tussen meerdere alternatieven nog gemaakt moet worden, is het project minder representatief. Vanwege het ontbreken van meerdere alternatieven in de planstudie is het potentiële effect van eenvoudiger rekenen daarom in dit project mogelijk minder zichtbaar dan in andere projecten. Een ander advies dat hier niet is toegepast, is het instellen van een filterstap. Voor projecten die ver van de norm zitten, is dat wel een relevant advies, dat dan ook direct grote invloed kan hebben op doorlooptijd en bestuurslast.

Het onderzochte project is echter niet representatief voor infrastructurele effecten waarbij sprake is van een nieuwe doorsnijding; dit is immers bij een verbreding van een bestaand tracé niet het geval. Bij nieuwe doorsnijdingen zal vaak sprake zijn van een grotere planbijdrage dan bij aanpassingen van een bestaand tracé.

¹⁵ De grenzen van het groene en rode gebied corresponderen met de waarden A/C en B/D uit de figuur in par. 2.3.3. Verheijen noemt als voorbeelden voor de invulling dat het groene gebied ligt bij waarden onder 37 µg/m³ voor NO₂ en 29 µg/m³ voor PM₁₀. Het voorbeeld voor de ondergrens van het rode gebied is 43 µg/m³ voor NO₂ en 34 µg/m³ voor PM₁₀.

Gershwin

In dit project was er sprake van een discussie over achtergrondconcentraties die veel vertraging heeft veroorzaakt. Hoewel dit ook wel bij enkele andere projecten heeft gespeeld, zou dit bij het merendeel van de RO projecten geen rol gespeeld hebben omdat daar de standaard GCN-waarden zijn gebruikt. Op dat punt is het project, en de conclusies hierover, dus niet vergelijkbaar met andere projecten.

De overige aspecten die een rol spelen bij het project Gershwin in relatie tot de adviezen van de Commissie Verheijen, zoals eenvoudiger rekenen, maatregelen achter de hand houden en een effecttoets spelen, ondanks de afwijkende discussie in de procedures, zijn goed te generaliseren naar andere RO projecten.

De specifieke problematiek die bij Gershwin optreedt doordat hier een complex stedelijk gebied betreft waarin bijvoorbeeld een dominante bron als de A10 aanwezig is, zal zich niet bij alle projecten voordoen, maar is zeker ook geen uitzondering bij projecten die knelpunten kennen.

Pouw

Het aspect luchtkwaliteit is bij de vergunningverlening voor Pouw in eerste instantie onderschat bij het opstellen van de onderbouwing. Het rigide karakter van het destijds vigerende Blk 2001, waarin toevoeging van elke planbijdrage bij een overschrijdingssituatie in geen geval mogelijk was, werd onderschat. Pas nadat de vergunning door de Raad van State was vernietigd, is een uitgebreide onderbouwing opgesteld waarbij rekening gehouden werd met het geldend wettelijk kader. Deze insteek blijkt symptomatisch voor de werkwijze bij het verstrekken van milieuvergunningen in die tijd. De conclusies op dit vlak, zijn derhalve ook geldig voor vergelijkbare projecten in de betreffende periode.

Ten aanzien van het nemen van maatregelen en het al dan niet achter de hand houden hiervan, een effecttoets en dergelijke is de milieuvergunning Pouw goed te vergelijken met andere milieuvergunningen. Het project is daarmee zeker representatief voor milieuvergunningen in het algemeen.

4 DE ADVIEZEN VAN VERHEIJEN AAN DE PRAKTIJK GETOETST

Dit hoofdstuk vat de bevindingen en constatering uit de onderzoeken aan de drie praktijkcases samen in overkoepelende conclusies. De eerste paragraaf gaat daarbij in op de algemene conclusies, de tweede paragraaf zoomt verder in op de afzonderlijke adviezen van de commissie Verheijen. In de laatste paragraaf worden de conclusies over het effect op doorlooptijd, bestuurslast en gezondheid samengevat.

4.1 Algemene conclusies met betrekking tot de adviezen

De systematiek met maatregelen achter de hand in combinatie met een effecttoets zoals de Commissie Verheijen die heeft voorgesteld, lijkt in de praktijk toepasbaar maar wel op een ander niveau dan op projectniveau. Een uitwerking op projectniveau zoals de Commissie heeft geadviseerd leidt tot het risico dat een genuanceerde toepassing hiervan tot complicaties, in plaats van vereenvoudigingen, leidt.

Een deel van de adviezen van de Commissie vergt nog een uitwerkingsslag voordat deze kunnen worden toegepast op een bestaande case. Dat is voor een deel inherent aan de adviezen zelf omdat ze wel richting geven maar nog niet exact zijn geoperationaliseerd. Daarnaast zijn een aantal door de Rijksoverheid te maken beleidskeuzes over nadere invulling van de adviezen nog niet ingevuld. Voorbeelden van aspecten die nog niet of niet voldoende geoperationaliseerd waren, zijn: de uitwerking van vuistregels, de filterstap, de vraag welke planbijdrage afgedekt dient te worden (de maximale planbijdrage of de planbijdrage boven de grenswaarde en waar dan). Ook de systematiek van 'maatregelen achter de hand' (hoe moet dit, wat is de juridische afdwingbaarheid van het invoeren van de maatregelen indien nodig) en uitvoering van de effecttoets was nog niet concreet uitgewerkt. In het onderzoek zijn bij een aantal van bovenstaande aspecten opties voor nadere uitwerking beschreven.

Uit de praktijktoetsen kan geconcludeerd worden dat een deel van de adviezen zoals de houdbaarheid van gegevens en eenvoudiger rekenen (door een filterstap of door vuistregels) een positief effect heeft op de doorlooptijd. Voor de systematiek van maatregelen achter de hand om onzekerheden af te dekken in combinatie met een effecttoets, zijn er praktische bezwaren tegen implementatie op projectniveau. Deze bezwaren lijken echter ondervangen te kunnen worden door toepassing op gebiedsniveau.

Implementatie van de adviezen had slechts een deel van de vertraging kunnen voorkomen, maar had wel een beperkte versnelling tot gevolg kunnen hebben.

De adviezen van de Commissie Verheijen hadden de procedures kunnen versnellen. Echter, slechts een deel van de vertraging in de praktijkcases was te voorkomen geweest. Verschillende externe factoren hebben geleid tot vertraging die buiten de invloedssfeer van de adviezen van Verheijen valt. Die vertraging was daarmee niet vermeden bij toepassing van de adviezen van Verheijen.

- Een belangrijke factor voor vertraging is het veranderend juridisch kader, zowel in wet- en regelgeving als in jurisprudentie. Daarnaast hebben belangrijke juridische uitspraken invloed gehad op bijvoorbeeld het te onderzoeken gebied. In de praktijk bleek het van groot belang hoe door opdrachtgevers omgegaan werd met het veranderend juridisch kader. De tijd die gemoeid was met besluitvorming hierover, blijkt behoorlijk bepalend voor de doorlooptijd. Kanttekening daarbij is wel dat juist het veranderende juridisch kader de realisatie van projecten mogelijk heeft gemaakt: veranderingen in de wetgeving betekende eigenlijk altijd een verruiming van de juridische mogelijkheden.
- Een tweede bepalende factor is het feit dat wanneer een procedure eenmaal bij de Raad van State terechtkomt, het doorlopen van deze procedure zelf veel tijd kost.

- Een derde factor van heel praktische aard waar adviezen van commissie Verheijen niet direct van invloed op zijn, is de beschikbare capaciteit voor het uitvoeren en aansturen van het onderzoek. Dit aspect is inmiddels opgelost omdat nu meerdere bureaus hiervoor gekwalificeerd zijn. Ook de capaciteit bij de opdrachtgevers is een probleem geweest, bijvoorbeeld beschikbaarheid van voldoende deskundigen en het formeren van een expertteam voor de gebiedsafbakening.

4.2 Aangrijpingspunten per advies

4.2.1 Eenvoudiger rekenen

Eenvoudiger rekenen kan een positief effect hebben op de doorlooptijd. Het gebruik van eenvoudiger rekenen aan maatregelen kan een versnelling van maximaal enkele weken opleveren. Het gebruik van een filterstap is alleen van toepassing voor projecten die ver onder de norm blijven, maar kan voor die projecten een groter positief effect op de doorlooptijd hebben. Eenvoudiger rekenen door middel van vuistregels lijkt vooral winst op te leveren bij het vergelijken van alternatieven in de voorbereidingsfase.

Filterstap

Het toepassen van een filterstap, een van de uitwerkingen binnen het eenvoudiger rekenen, komt niet naar voren in de drie cases. Dit komt doordat er in alle drie de gevallen sprake is van een overschrijdingssituatie waar een filterstap geen betrekking op heeft. Een filterstap is alleen van toepassing op situaties waarbij de concentraties ver onder de norm zijn. Toch kan het toepassen van een filterstap een aanzienlijke versnelling van de doorlooptijd te gevolg hebben voor projecten waarbij de totale concentratie ver onder de norm ligt. Voor hoeveel projecten de filterstap een versnelling betekent en hoe groot de tijdswinst zal zijn, is zonder nadere uitwerking van de filterstap niet te zeggen.

In het kader van de praktijktoets voor Milieuvergunningen is bij het generaliseren naar andere projecten een beknopte analyse gedaan van gegevens van milieuvergunningen van de Provincie Noord-Brabant¹⁶. Daaruit bleek dat bij een filterstap op basis van alleen de achtergrondconcentratie het aantal noodzakelijke onderzoeken tot minder dan de helft beperkt wordt. Dit komt in de richting van de analyse in het achtergrondrapport van de Commissie Verheijen bij het adviesrapport 'De Luchtkwaliteit Centraal', waar een schatting is gemaakt dat een filterstap, bij 30%-40% van de grotere projecten, betekent dat er geen luchtkwaliteitonderzoek meer nodig is. Eenzelfde percentage of hoger kan verwacht worden bij kleinere projecten.

Het hanteren van een filterstap alleen gebaseerd op de achtergrondconcentratie is een eenvoudige methode om aan te tonen dat als gevolg van het project de normen niet worden overschreden. Door het toepassen van een filterstap worden verschillen tussen alternatieven en de bijdrage van de ontwikkeling aan de luchtverontreiniging niet in beeld gebracht. Dit kan in een aantal gevallen niet wenselijk zijn vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening.

Uit de voorbeelden van de provincie Noord-Brabant bleek dat de bijdrage van individuele bedrijven aanzienlijk kan zijn. Het verdient daarom de aanbeveling om het gebruik van de filterstap op basis van een achtergrondconcentratie te koppelen aan een maximale planbijdrage. Deze laatste dient dan wel op basis van vuistregels bepaald te worden. Omdat de achtergrondconcentratie dermate laag is, is de onzekerheid in de planbijdrage minder relevant.

¹⁶ Gegevens aangeleverd door Erik van Aarle, Provincie Noord-Brabant

Vuistregels

Vuistregels zijn een vorm van eenvoudigere rekenmethodes. Ze kunnen een rol spelen bij het verminderen van de onderzoekslast. Het hanteren van eenvoudigere rekenmethodes werkt vooral bij het afwegen van verschillende alternatieven en in situaties waarbij er geen sprake is van een (bijna) overschrijding van de grenswaarde. In die situaties zijn namelijk een grotere onzekerheid in de uitgangspunten of resultaten minder relevant omdat de grenswaarde toch niet wordt overschreden. Wanneer er wel een overschrijding van een grenswaarde dreigt, is het hanteren van vuistregels over het algemeen minder goed toe te passen. In een dergelijke situatie geeft een nauwkeuriger onderzoek meer juridische zekerheid.

Naast het gebruik van vuistregels om de luchtkwaliteit te bepalen, kunnen vuistregels ook helpen om te inventariseren welke maatregelen de meeste slagingskansen hebben. Nadat een (pakket van) maatregel(en) is vastgesteld, kan op basis hiervan een definitieve berekening worden uitgevoerd. Vuistregels kunnen goed worden toegepast om alternatieven (bv. snelheidsvarianten bij een infrastructuur project) met elkaar te vergelijken. Afhankelijk van het soort vuistregels en de projecten kan het gebruik van vuistregels een tijdswinst opleveren van enkele weken.

Een belangrijk aspect bij het aspect vuistregels is dat het afleiden en vaststellen van (formele) vuistregels enige tijd in beslag neemt. Het afleiden van vuistregels is daarom alleen van nut voor situaties die veelvuldig voorkomen en vergelijkbaar met elkaar zijn. Voor meer uitzonderlijke situaties is het gebruik van vuistregels veel minder voor de handliggend.

4.2.2 Houdbaarheid gegevens

Het verlengen van de houdbaarheid van de gegevens die gebruikt worden voor de bepaling van de luchtkwaliteit levert vooral winst in doorlooptijd op bij langlopende procedures voor infrastructurele en RO projecten. Het effect bij milieuvergunningen is naar verwachting beperkt. Omdat de versnelling wordt bereikt doordat er minder onderzoek gedaan hoeft te worden, levert dit ook vermindering van de bestuurslast op.

Het toepassen van een langere houdbaarheid van de gegevens blijkt effectief te kunnen zijn met betrekking tot de doorlooptijd, met name bij langlopende projecten. Een dergelijk project kan meerdere malen te maken krijgen met veranderingen in uitgangspunten zoals de achtergrondconcentraties (GCN), emissiefactoren en verkeersgegevens.

In de onderzochte projecten zou alleen in het infrastructuur project het hanteren van een langere houdbaarheid van de gegevens van invloed zijn geweest op de doorlooptijd en het aantal onderzoeken dat is uitgevoerd. Hoe groot de tijdswinst en vermindering van bestuurslast zou zijn bij een langere houdbaarheid van gegevens is moeilijk in te schatten omdat dit project specifiek is. De verwachting is dat een tijdswinst van enkele maanden geboekt kan worden wanneer de gegevens langer houdbaar zijn en een luchtkwaliteitonderzoek niet opnieuw gedaan hoeft te worden. Hierbij moet opgemerkt worden dat houdbaarheid van gegevens geen of minder invloed heeft wanneer de discussie gaat over afwijkende waarden tussen twee gelijkwaardige gegevensbronnen (bv. verkeersmodellen).

Zoals opgemerkt heeft de discussie ten aanzien van de houdbaarheid van gegevens vooral betrekking op langlopende procedures en heeft daardoor met name betrekking op grote infrastructurele projecten en RO

plannen. In veel mindere mate heeft de houdbaarheid van gegevens invloed op de doorlooptijd en bestuurslast bij milieuvergunningen.

4.2.3 Bandbreedte en maatregelpakket om onzekerheden af te dekken

- *De mogelijkheid om een deel van de onzekerheid in de luchtkwaliteitsbepaling af te dekken met achter de hand te houden maatregelen is sterk afhankelijk van de maat die hiervoor gekozen wordt. De onderzochte invulling voor deze maat (25%/125% of 50%/150% van de planbijdrage of 5% van de totale concentratie) bleek zodanig dat voor veel projecten niet voldoende maatregelen beschikbaar zijn om de gekozen bandbreedte af te dekken. De beperking ligt dan vooral in het feit dat maatregelen om praktische of kostentechnische redenen niet zinvol achteraf toegepast kunnen worden.*
- *Voor projecten die een volledig nieuwe activiteit betreffen (zoals bijvoorbeeld nieuwe doorsnijdingen) zal het afdekken van de genoemde bandbreedtes niet mogelijk zijn.*
- *De doorlooptijd van een procedure zal met de methodiek van het hebben van maatregelen achter de hand voor een aantal projecten in de planfase een versnelling van enkele weken tot maanden kunnen opleveren. Voor het grootste deel van de plannen zal het advies geen positieve invloed op de doorlooptijd hebben.*
- *Voor gezondheid zou toepassing van de systematiek wel zinvol kunnen zijn, omdat er met maatregelen achter de hand meer zekerheid wordt geboden om aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden te voldoen of de bijdrage door een project bij tegenvallers zoveel mogelijk te beperken.*
- *De methodiek met maatregelen achter de hand betekent dat de bestuurslast aanzienlijk toe zal nemen omdat er geld gereserveerd moet worden voor maatregelen.*
- *Het relateren van het afdekken van de onzekerheid aan de planbijdrage is in de praktijk vrij complex. Vanuit pragmatisch oogpunt is het daarom beter werkbaar om de af te dekken onzekerheid te relateren aan de maximale totale concentratie.*
- *Het inzetten van eventuele maatregelen achter de hand, na het verlenen van de milieuvergunning, lijkt juridisch moeilijk afdwingbaar.*
- *De mogelijkheid om maatregelen achter de hand te houden is op gebiedsniveau groter dan op projectniveau.*
- *Al met al kan gesteld worden dat toepassing van dit advies van de Commissie Verheijen in deze vorm op projectniveau theoretisch werkbaar is, maar in de praktijk op praktische bezwaren stuit, met name ten gevolge van de beperkt beschikbare maatregelen op projectniveau in relatie tot de af te dekken omvang van de bandbreedte van onzekerheid. Het doortrekken van de systematiek die Verheijen heeft voorgesteld op een hoger (gebieds)niveau lijkt daarom een effectievere methode dan een systematiek op projectniveau.*

In hoofdstuk 2 is aangegeven welke invulling van de adviezen van de commissie Verheijen op het punt van het hanteren van een bandbreedte en maatregelen achter de hand aan de hand van de praktijkcases is onderzocht.

Bepalen planbijdrage

De basis bij het afdekken van de onzekerheid in de luchtkwaliteit op projectniveau is in de adviezen van de Commissie Verheijen de planbijdrage. Daarin is echter geen definitie gegeven van welke planbijdrage wordt bedoeld. Ook is niet expliciet aangegeven of maatregelen achter de hand moeten worden ingezet bij

DHV B.V.

een overschrijding van de grenswaarde, of ook wanneer de planbijdrage groter is dan verwacht. Dit heeft er toe geleid dat in de uitwerking van de adviezen van de commissie Verheijen vier opties zijn onderscheiden voor het definiëren van de af te dekken bandbreedte van de planbijdrage én het achter de hand houden van maatregelen.

Optie 1: Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet *bij een overschrijdingssituatie*.

Optie 2: Definieer de af te dekken bandbreedte aan de hand van de maximale planbijdrage die zich ergens in het onderzoeksgebied voordoet (die kan dus ook liggen op een locatie waar je nog ver onder de norm zit).

Optie 3: Laat de af te dekken omvang variëren over het onderzoeksgebied, afhankelijk van de planbijdrage per locatie.

Optie 4: De omvang van de af te dekken bandbreedte van onzekerheid niet koppelen aan de planbijdrage en in plaats daarvan deze relateren aan een vast percentage (5%) van de totale maximale concentratie.

Ad. 1

Door alleen te focussen op de luchtkwaliteit boven de norm wordt geen recht gedaan aan de onzekerheden in de luchtkwaliteit onder de norm. Wanneer er geen sprake is van (toename van) overschrijdingen boven de norm zouden er, volgens deze definitie, geen maatregelen achter de hand gehouden hoeven te worden. Deze bijzondere situatie die niet strookt met de gedachte achter de adviezen van Verheijen wordt geïllustreerd door het TB besluit van de A2 Everdingen-Deil. Het project (toevoegen van een rijstrook) was feitelijk een maatregel om bij knelpunten de congestie te verminderen en zo de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarmee was op de knelpunten de planbijdrage 0 of positief. Er was uiteraard echter wel sprake van een verkeersaantrekkende werking en meer emissies op andere plaatsen, ook net onder de norm, met de bijbehorende onzekerheden in het effect op de luchtkwaliteit.

Tegenvallers kunnen er toe leiden dat situaties die eerst (net) onder de norm waren, ineens wel tot overschrijdingen leiden. Aandacht voor planbijdragen (net) onder de norm is daarom, in lijn met de adviezen van de commissie Verheijen, op zijn plaats en is het achter de hand houden van maatregelen, gebaseerd op alleen de planbijdrage boven de norm, te beperkt in relatie tot de onzekerheden in de bepaling van de luchtkwaliteit.

Omdat in de adviezen van Verheijen voor situaties boven de norm de af te dekken bandbreedte gedefinieerd wordt als de planbijdrage plus een percentage daarvan (totaal 125 of 150% van de planbijdrage) zal zich bij een deel van de projecten de situatie voordoen dat er niet voldoende maatregelen achter de hand gehouden kunnen worden. Deels omdat deze er niet zijn, deels omdat het maatregelen betreft die gezien hun aard eigenlijk niet achteraf geïmplementeerd kunnen worden (bijv. schermen).

Ad. 2

De maximale planbijdrage hoeft niet op te treden waar de hoogste concentraties zich voordoen. Hierdoor kan het achter de hand houden van maatregelen bij deze definitie leiden tot een grotere benodigde set aan maatregelen terwijl de kans op overschrijding van de grenswaarde beperkt is. Ook hier kan de opgave (de omvang van de achter de hand te houden maatregelen) dermate groot zijn dat er geen pakket van maatregelen is op te stellen die hier aan voldoet. In dat geval komt de realisatie van het project in gevaar.

Ad. 3

De planbijdrage kan sterk variëren in het studiegebied. Hierdoor is het praktisch zeer lastig om de af te dekken omvang per locatie te koppelen aan de daar geldende planbijdrage. Er is dan een rekenexercitie

nodig hoeveel er op welke plek moet worden afgedekt. Deze optie wordt daarom niet werkbaar geacht en is niet verder uitgewerkt.

Ad. 4

In deze definitie is de relatie met het plan en de planbijdrage losgelaten. De omvang van de af te dekken onzekerheid is volledig gekoppeld aan de maximale totale concentratie. Aandachtspunt bij deze definitie is, of het achter de hand houden van maatregelen, voor alle concentratieniveaus moet gelden of alleen voor die situaties waarbij er mogelijk (bij tegenvallers), of zo goed als zeker, de grenswaarde wordt overschreden (het witte of rode gebied in figuur 3). Het voordeel van deze uitwerking is dat deze zeer transparant en eenvoudig is en ook rekening houdt met concentraties net onder de norm. Voorwaarde is wel dat de af te dekken onzekerheid in absolute zin voor het hele studiegebied, vanaf een minimum concentratie (witte en rode gebied uit figuur 3), gelijk is. Een ander voordeel daarbij is ook dat deze definitie ook beter bruikbaar is voor volledig nieuwe ontwikkelingen (zoals nieuwe doorsnijdingen). Het nadeel is dat op projectniveau ook maatregelen achter de hand gehouden moeten worden vanwege de onzekerheid in de achtergrondconcentratie. Ook voor deze optie geldt dat het in veel situaties moeilijk zal zijn om voldoende maatregelen achter de hand te houden. Het toepassen van deze invulling op projectniveau kan de realisatie van projecten in gevaar brengen.

Realiseerbaarheid van maatregelen achter de hand

De praktijkcases laten zien dat het afdekken van de onzekerheid met name bij infrastructuur en RO projecten, een zware opgave is. Zo bleek in de praktijk case A2 Everdingen-Deil dat alleen in combinatie met het plaatsen van schermen de gewenste opgave gerealiseerd kon worden. Het is een politieke keuze of inzet van dergelijke maatregelen gewenst en financieel haalbaar is. In RO praktijktoets Gershwin bleek dat voor additionele maatregelen de medewerking van een andere partij dan gemeente Amsterdam noodzakelijk was¹⁷. Om de medewerking van een andere partij te krijgen, zal overleg nodig zijn, wat mogelijk leidt tot verlenging van de doorlooptijd.

De conclusie uit de praktijktoets milieuvergunning (Pouw) was dat het afdekken van de bandbreedte wel mogelijk bleek, maar dat het inzetten van eventuele maatregelen achter de hand, na het verlenen van de milieuvergunning, juridisch moeilijk afdwingbaar lijkt.

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de systematiek die 'Verheijen' adviseerde, namelijk het achter de hand houden van maatregelen om onzekerheden af te dekken, op projectniveau niet goed toegepast kan worden. Voor veel projecten is het aantal maatregelen dat achter de hand gehouden kan worden (zeer) beperkt en/of zijn de kosten die hiermee gepaard zijn, fors. In sommige gevallen vormt het eigenlijke plan zelfs een maatregel, bijvoorbeeld in het geval van de aanleg van een spitsstrook. Ten aanzien van de maatregel 'schermen' dient vermeld te worden dat deze maatregel alleen zinvol is als hiertoe wordt besloten vooraf aan de realisatie. Het inzetten van schermen als maatregel achteraf langs grote delen van het tracé is kostentechnisch niet wenselijk. De kosten voor het realiseren van schermen achteraf zijn zo hoog dat het in de praktijk niet gewenst is om schermen als maatregel achter de hand in te zetten.

Voor het afdekken van onzekerheid door middel van maatregelen achter de hand is de mogelijkheid hier toe met behulp van meer generieke maatregelen (bv. 'Anders betalen voor mobiliteit' voor infrastructuur of milieuzonering of parkeerbeleid op gemeentelijk niveau) groter dan alleen op projectniveau. Het hebben van een gebiedsgerichte aanpak van de luchtkwaliteit in plaats van op projectniveau is daarom

¹⁷ Een mogelijke maatregel achter de hand zou snelheidsverlaging op de A10 kunnen zijn. Om dit te realiseren is de medewerking van Rijkswaterstaat, als beheerder van de A10, nodig. Het is zeer de vraag of RWS deze medewerking zou hebben willen verlenen.

waarschijnlijk effectiever. Let wel, de discussie over gebiedsgerichte maatregelen dient niet vanuit een projectgedachte gevoerd te worden maar los van een concreet project. Wordt de discussie over welke maatregelen mogelijk zijn en wie deze gaat financieren, uitvoeren e.d. wel in de planfase van het project gevoerd worden en is het project afhankelijk van het resultaat van de discussie, dan zal dit zeer waarschijnlijk tot langere doorlooptijden leiden.

4.2.4 Effecttoets

- ***Een effecttoets die alleen toetst of de norm gehaald wordt, is eenvoudiger te realiseren dan een effecttoets die vast moet stellen of de planbijdrage niet groter is dan vooraf berekend was. Bij de tweede vorm is er meer informatie over het effect op de gezondheid.***
- ***Voor infra- en RO-projecten lijkt een effecttoets in de vorm van jaarlijkse monitoring op gebiedsniveau het best toepasbaar en uitvoerbaar. Nadeel van deze methodiek is dat het inzichtelijk maken van de 'werkelijke' planbijdrage niet of zeer beperkt mogelijk is. Het inzetten van achter de hand gehouden maatregelen kan dan alleen nog op basis van normoverschrijding en niet op basis van een grotere planbijdrage dan voorzien.***
- ***Voor milieuvergunningen lijken de adviezen van de Commissie Verheijen met betrekking tot een effecttoets niet goed toepasbaar. Door de bestaande handhaving uit te breiden met luchtkwaliteitspecifieke aspecten kan de handhaving wel als (soort van) effecttoets fungeren.***

Doel van de effecttoets in de adviezen van de Commissies Verheijen en Elverding is om te bepalen of het noodzakelijk is om de achter de hand gehouden maatregelen te implementeren. Het gaat daarbij om het afdekken van onzekerheden en om het toetsen of uiteindelijk aan de norm wordt voldaan. Daarmee moet de toets ook leiden tot meer vertrouwen bij burgers in de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

De term 'effecttoets' klinkt eenvoudig: toetsen of het effect van het project inderdaad is zoals het van tevoren verwacht werd. Echter voor een gedegen uitwerking is het nodig dat er een goede definitie van de effecttoets wordt geformuleerd. Zo zijn er vragen over wanneer dient er worden getoetst of hoe moet er worden getoetst en waar moet er worden getoetst. Achteraf toetsen leidt onherroepelijk tot een risico dat er een tijdelijke overschrijding van de norm optreedt, waarmee de gezondheid negatief wordt beïnvloed. Bovendien kan een tijdelijke overschrijding ook juridische problemen opleveren. De wijze waarop de effecttoets kan plaatsvinden, verschilt bovendien per type project.

Bij een invulling van een effecttoets zijn er meerdere keuzes mogelijk. Globaal zijn de volgende opties voor het uitvoeren van een effecttoets:

1. Projectgerelateerde metingen van de luchtkwaliteit na realisatie van het plan
2. Effecttoets door berekeningen voorafgaand aan realisatie van het plan
3. Effecttoets door berekeningen (bijv 1 jaar) na realisatie
4. Langdurige monitoring, los van projectniveau

Elke vorm van een effecttoets heeft voor- en nadelen zoals hieronder weergegeven.

Invulling effecttoets	Voordeel	Nadeel
1. Meten van de luchtkwaliteit na realisatie plan (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> Richt zich op totale concentratie (heldere conclusie over wel of niet halen norm) 	<ul style="list-style-type: none"> Zeer omslachtig voor 1 project. Er zijn lange meetreeksen nodig. Ook bij meten zijn er onzekerheden en krijg je geen 'absolute waarheid'. Met metingen is de planbijdrage niet te bepalen Deze optie is door meerdere partijen al verworpen en wordt niet beschouwd als realistische optie.
2. Effecttoets door berekenen voorafgaand aan realisatie (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk meer maatregelen implementeerbaar dan achteraf Door vroege toets geen tijdelijke overschrijding Wel nieuwe inzichten in emissiefactoren en GCN meegenomen Expliciete koppeling mogelijk met besluit over achter de hand gehouden maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> Het is geen 'echte' effecttoets, want het de planbijdrage wordt alleen theoretisch berekend. Er is dan geen toets op het uiteindelijke effect (bijv aantallen voertuigen) in de beheersfase. Er zijn alleen relevante nieuwe inzichten in verkeersintensiteiten wanneer er veel tijd zit tussen onderzoek en tijdstip voorafgaand aan ingebruikname
3. Effecttoets 1 jaar na realisatie (ingebruikname)	<ul style="list-style-type: none"> Verkeerseffecten op basis van telcijfers te gebruiken, zeker geschikt voor totaal vastgestelde emissiefactoren en achtergrondconcentraties Expliciete koppeling mogelijk met besluit over achter de hand gehouden maatregelen 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk tijdelijke overschrijding door later toets als effect zich al voordoet Momentopname. Is er al sprake van beheersfase met 'stabiel' effect? Planbijdrage is lastig te bepalen, effect op totale concentratie wel.
4. Langdurig monitoren	<ul style="list-style-type: none"> Geen momentopname, betrouwbaar beeld van luchtkwaliteit (Noot: Dit is de situatie zoals voorzien binnen het NSL) 	<ul style="list-style-type: none"> Geen expliciete koppeling mogelijk met project (en dus met maatregelen uit projectbesluit) doordat de relatie met het project niet inzichtelijk is. Mogelijk tijdelijke overschrijding Planbijdrage niet inzichtelijk

Ad 1.

De optie 'meten op projectniveau' als uitvoeringsvorm van de effecttoets wordt niet verder uitgewerkt omdat deze wijze van invulling door meerdere partijen als niet realistisch wordt beschouwd.

Ad 2.

Bij deze optie vindt de effecttoets door berekeningen kort voorafgaand aan de afronding van de realisatie van het plan plaats. Door vooraf de luchtkwaliteit te berekenen is er beeld over hoe de luchtkwaliteit na realisatie van het plan is. Dat kan door een nieuwe berekening, of een verschilanalyse met de oude berekening die tijdens de planfase is gebruikt.

Het voordeel van deze timing is dat eventuele maatregelen nog geïmplementeerd kunnen worden voorafgaand aan ingebruikname, waardoor je niet het risico loopt dat er een tijdelijke overschrijding is. Deze wijze van effecttoets biedt dan ook de mogelijkheid tot een expliciete koppeling met het nemen van

besluit over het al dan niet realiseren van de maatregelen zoals die bij het projectbesluit achter de hand gehouden zijn. Nadeel van met name de timing is echter dat je het werkelijke effect van het plan (bijv. de feitelijke verkeersintensiteiten na realisatie) in de beheersfase niet kunt meenemen.

Het uitvoeren van een effecttoets voorafgaand aan ingebruikname lijkt alleen zinvol als er veel tijd is verstreken tussen besluit en uitvoering. Bij alle drie de cases was dan slechts 2 jaar of minder verstreken. Dit lijkt representatief voor een groot deel van de projecten. Het verschil in inzicht tussen berekeningen bij het besluit en bij de toets is dan te beperkt, temeer daar een toets vooraf ook niet de feitelijke effecten van het plan (bijv. invloed op verkeersaanbod) in beeld brengt.

Voordeel van een nieuwe berekening in het kader van een effecttoets is dat de planbijdrage wederom inzichtelijk gemaakt wordt. Er kan, in deze optie, dus ook gestuurd worden op de planbijdrage en niet alleen op de totale concentratie.

Ad 3.

Bij een effecttoets in de 'beheersfase', bijvoorbeeld een jaar na ingebruikname, is meer inzicht te krijgen in de feitelijke effecten van het project in relatie tot het halen van de norm. Er kan dan gebruik gemaakt worden van de dan optredende emissies, intensiteiten en achtergrondconcentraties. De onzekerheden in de absolute luchtkwaliteit zijn daardoor kleiner dan bij de effecttoets vooraf.

Nadeel is wel dat dan mogelijk tijdelijk een overschrijding heeft bestaan. Voor (grote) infrastructuurprojecten was deze vorm van effecttoets een optie geweest. Voor complexe en omvangrijke RO projecten (zoals het voorbeeld project Gershwin) zou deze vorm echter zeer lastig toe te passen zijn geweest omdat het project zeer gefaseerd is gerealiseerd en het bepalen van een geschikt moment voor een effecttoets dus lastig is. Bovendien was het niet goed mogelijk geweest de effecten van dit project te onderscheiden van andere projecten die in het omliggende gebied worden gerealiseerd. Ook was de omvang van een effecttoets en daarmee de bestuurslast relatief groot geweest doordat er veel wegen beschouwd zouden moeten worden. Daar komt nog bij dat een deel van de maatregelen zoals schermen ook niet achteraf toegepast kan worden omdat er dan opnieuw gebouwd moet worden. Verder is het niet altijd duidelijk dat 1 jaar na oplevering ook het maximale effect als gevolg van het plan optreedt.

Ad 4.

Het langdurig monitoren van de luchtkwaliteit voor en na realisatie van het plan geeft inzicht in de totale luchtkwaliteit ter plaatse, daarmee voldoet het aan de vraag om toetsing of uiteindelijk de norm gehaald wordt. Dit gebeurt echter wel achteraf.

Voor alle opties, met uitzondering van optie 2, geldt dat het niet (goed) mogelijk is om de planbijdrage te bepalen. Hierdoor ontstaat er geen koppeling met het eventueel inzetten van de maatregelen, die achter de hand zijn gehouden, in de planfase. De uitwerkingen van de effecttoets zijn vooral gericht op het inzichtelijk maken of de norm wordt gehaald.

In het geval van een milieuvergunning is de vergunningverlenende partij verplicht tot het handhaven van de vergunning. Het invoeren van een aparte effecttoets voor milieuvergunningen lijkt daardoor minder zinvol. De huidige vorm van de monitoring in het kader van het NSL is niet geschikt als effecttoets voor milieuvergunningen omdat de monitoring niet inzoomt op industriële activiteiten zoals dat wel gebeurt voor verkeer. Echter door de handhaving uit te breiden met luchtkwaliteitspecifieke aspecten kan de handhaving als (soort van) effecttoets fungeren.

Invoering van effecttoets

De invoering van een effecttoets leidt, welke optie ook wordt gekozen, tot een verzwaring van de onderzoeks- en/of bestuurslast. Afhankelijk van de uitvoering van de effecttoets kan de extra tijd en het

extra geld dat nodig is voor het uitvoeren van een effecttoets beperkt zijn. Dit is het geval wanneer de gereserveerde maatregelen niet ingezet hoeven te worden. Wanneer er wel maatregelen nodig blijken en hiervoor veel overleg noodzakelijk is, kan de bestuurslast echter aanzienlijk toenemen.

Op basis van de uitgevoerde analyses kan geconcludeerd worden dat voor infra- en RO-projecten een effecttoets in de vorm van een jaarlijkse monitoring het best toepasbaar en uitvoerbaar. In die vorm wordt rekening gehouden met effecten als gevolg van het plan die langer doorwerken dan 1 jaar na realisatie. Het nadeel is wel dat, in de huidige vorm, het niet mogelijk is om de planbijdrage inzichtelijk te maken en dat de focus daarmee ligt op het halen van de norm. Hierdoor is niet mogelijk op projectniveau een koppeling te maken tussen maatregelen achter de hand en de planbijdrage.

In theorie kan voor milieuvergunningen ook een effecttoets in de vorm van een jaarlijkse monitoring worden toegepast. Echter praktisch gezien sluit een dergelijke systematiek niet aan bij de huidige monitoring binnen het NSL en zou het een aanzienlijke verzwaring zijn ten opzichte van de huidige methodiek. Het lijkt daarom effectiever om een vorm van een effecttoets onder te brengen in de handhaving. Daar komt nog bij dat, gezien de conclusies uit paragraaf 4.2.3, de vraag opgeworpen kan worden of het zinvol is om een effecttoets te ontwikkelen gezien de juridisch lastige afdwingbaarheid in milieuvergunningen van maatregelen achter de hand.

4.3 Effecten op de te toetsen aspecten

4.3.1 Doorlooptijd

De adviezen van de Commissie Verheijen hebben een beperkte maar positieve invloed op de doorlooptijd.

Implementatie van de adviezen van de Commissie Verheijen heeft naar verwachting een beperkte positieve invloed op de doorlooptijd. Het positieve effect zal vooral uitgaan van de adviezen met betrekking tot eenvoudiger rekenen (incl. een filterstap). Met name de filterstap zal een verkorting van de doorlooptijd van meerdere weken kunnen bewerkstelligen. Het gebruik van vuistregels heeft een positief op de doorlooptijd, maar zal voor situaties waarbij de concentraties in de buurt van de norm liggen, weinig effect hebben omdat voor die situaties vuistregels niet geschikt zijn. In dergelijke situaties geeft een nauwkeuriger onderzoek meer juridische zekerheid. Het gebruik van vuistregels zal vooral in de verkenningsfase met meerdere alternatieven de omvang van het onderzoek kunnen beperken en daarmee de doorlooptijd bekorten.

Ook een langere houdbaarheid van gegevens kan de doorlooptijd bekorten. Afhankelijk van de omvang van het onderzoek kan dit een versnelling van enkele weken tot maanden tot gevolg hebben. In het infra-onderzoek A2 Everdingen – Deil zou ook het afdekken van onzekerheid door het achter de hand houden van maatregelen een positief effect gehad hebben, omdat daarmee meer zekerheid zou zijn gecreëerd over het uiteindelijk halen van de norm.

Overigens zijn er in de gevallen wanneer er voor het achter de hand houden van maatregelen overlegd moet worden met andere partijen ook risico's voor juist verlenging van de doorlooptijd. Dit is het geval wanneer er weinig achter de hand te houden maatregelen beschikbaar zijn. Alternatieve maatregelen die in overleg met anderen genomen moeten worden, vraagt om bestuurlijk overleg en kan daarmee leiden tot een langere doorlooptijd.

4.3.2 Bestuurslast

Implementatie van de adviezen van de Commissie Verheijen heeft in twee richtingen effect op de bestuurslast. Enerzijds leiden adviezen als eenvoudiger rekenen en een langere houdbaarheid van onderzoeken tot een beperking van de onderzoekslast, en gaat ook een kortere doorlooptijd in het algemeen hand in hand met minder bestuurslast. Anderzijds is er een toename in de bestuurslast als gevolg van het reserveren van geld voor de achter de hand te houden maatregelen en het overleg met andere partijen daarover. Ook de effecttoets, die in de huidige systematiek niet is voorzien, leidt in welke vorm dan ook tot een verzwaring van de bestuurslast.

De adviezen van de commissie Verheijen hebben, op de effecttoets en het hebben van maatregelen achter de hand na, beperkte invloed op de bestuurslast. De bestuurslast is vaak een afgeleide van de doorlooptijd van een project. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, wordt de doorlooptijd door de adviezen beperkt positief beïnvloed.

Wat wel de bestuurslast beïnvloedt, is het opstellen van, en overeenstemmingen hebben, over maatregelen die achter de hand gehouden kunnen worden. Met name de besluitvorming ten aanzien van de maatregelen die achter de hand gehouden moeten worden, zal een verzwaring van de bestuurslast opleveren. In een aantal gevallen zal namelijk overleg tussen verschillende bevoegde gezagen moeten plaatsvinden. Ook het invoeren van een effecttoets waarin aan het al dan niet implementeren van de maatregelen aan verbonden is, zal een verzwaring van de bestuurslast opleveren. Het fenomeen effecttoets is nieuw waardoor het zeker in de beginperiode extra tijd en bestuurslast zal geven. Een uitzondering hierop is een effecttoets bij milieuvergunningen. Wanneer een effecttoets wordt gekoppeld aan de reguliere handhaving, zal er nagenoeg geen sprake zijn van een toename van de bestuurslast.

4.3.3 Gezondheid

De gezondheid wordt licht positief beïnvloed bij implementatie van de adviezen van de Commissie Verheijen.

Op basis van de praktijktoetsen kan geconcludeerd worden dat implementatie van de adviezen van de Commissie Verheijen een positief effect hebben op de uiteindelijke luchtkwaliteit en dus ook de gezondheid. Het systeem van maatregelen achter de hand zorgt er voor dat er meer zekerheid is dat de grenswaarden worden gehaald en/of planbijdrage kleiner is dan van tevoren bepaald. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een effecttoets in de vorm waarbij alleen gekeken wordt naar de totale luchtkwaliteit en bedoeld is om na te gaan of aan de normen wordt voldaan, geen inzicht biedt in de planbijdrage, en daarmee ook minder inzicht wordt gegeven in het effect op de gezondheid. Desalniettemin biedt een effecttoets, in welke vorm dan ook, meer zekerheid ten aanzien van de normen dan in de situatie zonder effecttoets het geval zou zijn.

5 AANBEVELINGEN

Geef snel duidelijkheid over het juridisch kader na het NSL

Los van de adviezen van de Commissie Verheijen bleek het veranderend juridisch kader een belangrijke factor te zijn in de doorlooptijd van projecten. Veel van de huidige projecten worden gerealiseerd onder een in principe tijdelijk juridisch kader, namelijk onder het NSL, dat loopt tot 2015. In dat licht is het van belang op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te geven over het juridisch kader na afloop van het NSL, en daarbij rekening te houden met onderstaande aanbevelingen..

Gebruik de systematiek van Verheijen, maar pas deze toe op gebiedsniveau. Sluit daarbij aan bij de systematiek van het NSL

Vooral door het gebrek aan mogelijke maatregelen op projectniveau om achter de hand te houden om de gedefinieerde bandbreedte van onzekerheid af te dekken en die achteraf te implementeren zijn, blijkt de systematiek zoals Verheijen die op dit onderwerp heeft geschetst, namelijk op projectniveau, in de praktijk op praktische bezwaren te stuiten. Door de systematiek van Verheijen niet op projectniveau maar op gebiedsniveau (bv. gemeentelijk of regionaal) toe te passen, wordt aan een deel van de praktische bezwaren tegemoet gekomen.

Een alternatieve oplossingsrichting waarmee er mogelijk wel voldoende maatregelen zijn, is het verminderen van de af te dekken onzekerheid naar een lager – eveneens arbitrair – percentage van de planbijdrage of totale concentratie. Echter, hoe lager dat wordt, hoe minder dat recht doet aan de gedachte achter de adviezen van Verheijen in het licht van gezondheid. Dan weegt de ‘winst’ van de systematiek niet op tegen de toegenomen complexiteit. Wij bevelen daarom niet aan om deze weg in te slaan, maar om de praktische bezwaren op te vangen door te werken op gebiedsniveau.

Wat betekent het toepassen van de adviezen van Verheijen op gebiedsniveau?

Waar in de adviezen van de Commissie Verheijen wordt gesproken over het achter de hand houden van maatregelen op projectniveau zullen bij een systematiek à la Verheijen op gebiedsniveau maatregelen achter de hand moeten worden gehouden.

Er zal in de systematiek een koppeling moeten zijn tussen de realisatie van projecten en de achter de hand te houden maatregelen, omdat zonder koppeling aan een of meerder projecten wellicht onvoldoende druk bestaat om te komen tot besluiten over maatregelen. Dit betekent niet alleen voortzetting van de monitoringssystematiek maar vraagt ook om voortzetting van de systematiek van het NSL inclusief plannen en maatregelen. Dit kan op lokaal of regionaal niveau of op landelijk niveau zoals het NSL. Wij stellen voor dit aan te sturen op (nationaal) programmaniveau, en bij het kijken naar maatregelen intensief samen te werken op gebiedsniveau. Op deze manier kunnen gebieden dan bijvoorbeeld worden gezien als ‘air quality management area’s’ waar gestreefd wordt naar blijvende verbetering van de luchtkwaliteit in het gebied.

De onzekerheid kan dan worden afgedekt door ofwel een concrete doelstelling van overal bijvoorbeeld 38 ug/m³¹⁸ na te streven, ofwel door maatregelen om dat te kunnen bereiken achter de hand te houden, zodat deze ingezet kunnen worden wanneer er tegenvallers zijn.

¹⁸ Voorbeeldgetal, afgeleid van de 5% van de totale concentratie die een van de opties is onderzocht als maat voor de af te dekken onzekerheid.

Het systeem van monitoring kan dan gebruikt worden om de effecttoets vorm te geven. Mocht de monitoring uitwijzen dat op de locatie van projecten (of op andere locaties) de norm alsnog wordt overschreden, zullen de achter de hand gehouden maatregelen moeten worden ingezet.

Om de systematiek van Verheijen op gebiedsniveau te laten werken is er wel bestuurlijk veel af te stemmen, onder andere over de vragen wie welke maatregelen neemt en wie daarvoor gaat betalen.

Waar voorziet de NSL systematiek (nog) niet in?

Het NSL richt zich primair op het voldoen aan de normen waarbij opvulling tot de norm misschien niet gewenst, maar wel toegestaan is. De adviezen van de Commissie Verheijen zijn niet alleen geënt op het afdekken van onzekerheid en het halen van de norm. Vanuit het oogpunt van gezondheid is opvulling tot de norm niet wenselijk en daarom is ook de planbijdrage en het beperken daarvan een belangrijk aandachtspunt bij een goede ruimtelijke ordening, zeker daar waar blootstelling een belangrijke rol speelt. Ook onder de norm treedt immers gezondheidsschade op. Uiteraard bepaalt de politiek hoe onder de norm dit gezondheidsbelang gewogen wordt, rekening houdend met mogelijkheden, kosten en effecten van maatregelen.

In het geval van afdekken dat de planbijdrage niet groter mag zijn dan aanvankelijk berekend, dient er een andere systematiek gekozen te worden. Het sturen op beperking van de planbijdrage is immers bij het NSL nog niet verankerd in de monitoring noch in de planvorming. Het speelt wel een rol bij de vergelijking van alternatieven.

Het opnemen van de planbijdrage in de monitoring levert wel meer informatie op over het effect op gezondheid. Of dat zinvol is hangt af van de vraag of het hebben van die informatie ook kan leiden tot een actie of besluit. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat het opnemen van een planbijdrage in de monitoring leidt tot een substantiële uitbreiding van de stroom aan jaarlijkse inputgegevens die nodig is in de monitoringstool. Het is een omvangrijke aanpassing van het instrument dat vooralsnog niet ingericht is op het inzichtelijk maken van de planbijdrage. De onderzochte opties bij de effecttoets laten daarnaast ook zien dat het ook lastig is de planbijdrage achteraf goed inzichtelijk te maken. Er kunnen daarom vraagtekens geplaatst worden bij de haalbaarheid hiervan.

Als het niet mogelijk blijkt om achteraf de planbijdrage goed te monitoren, is het des te belangrijker om in de planvormingsfase aandacht te besteden aan gezondheid. Dit kan als volgt:

- Voor wat betreft de planvorming verdient het aanbeveling om zeker in plannen waarbij voor veel blootgestelden sprake is van mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit, ook onder de norm, het belang van gezondheid nog beter te borgen in de verkenningsfase. Dat kan door effecten op gezondheid ook expliciet in beeld te brengen in de afweging van alternatieven, bijvoorbeeld door middel van een GES.
- Het verdient aanbeveling om in het planproces van grotere projecten wel aandacht te besteden aan de identificatie van mogelijke maatregelen. Naast gebiedsgerichte maatregelen is het ook belangrijk om lokale, projectgerichte maatregelen in beeld te hebben in het geval dat deze er zijn. Het gaat immers ook om 'beter' en niet alleen om sneller.

Hoewel er voor infrastructurele en RO projecten de systematiek zoals voorgesteld door Verheijen grotendeels te vertalen lijkt naar gebiedsniveau in plaats van projectniveau, is dit voor vergunningen niet het geval. De monitoringssystematiek van het NSL is immers meer gericht op verkeersemisseries en is niet op voldoende detailniveau om bijvoorbeeld een effecttoets voor een milieuvergunning mee uit te voeren. Gekoppeld aan de eerdere bevindingen waarin gesteld werd dat het bij milieuvergunningen juridisch lastig ligt om voorwaardelijke maatregelen op te nemen in een vergunning, zijn de opties om het voor

vergunningen, bij de bestaande situatie te laten, of aansluiting te zoeken bij de systematiek van handhaving.

Voor de afweging van ruimtelijke plannen waarin naast verkeersemisseries ook industriële emissies een belangrijke rol spelen, zal nog moeten worden gezien in hoeverre de systematiek van de effecttoets via monitoring in het NSL toe te passen is.

Werk de filterstap uit en formaliseer deze

Voor kleinere projecten in gebieden waar de luchtkwaliteit niet onder druk staat, kan een filterstap met een juridische basis de bestuurslast aanzienlijk verminderen. Geadviseerd wordt om voor dergelijke situaties de filterstap concreet te maken en deze op te nemen in de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit. Hierbij dient ook aangegeven te worden wat als kleinere projecten wordt beschouwd, omdat ook bij lage achtergrondconcentraties grote projectbijdragen kunnen optreden. Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening (gezondheid) is het wenselijk om enig zicht te hebben op de planbijdrage (groot of klein). Het verdient daarom de aanbeveling om het gebruik van de filterstap op basis van een achtergrondconcentratie te koppelen aan een maximale planbijdrage. Deze laatste dient dan wel op basis van vuistregels bepaald te worden. Omdat de achtergrondconcentratie dermate laag is, is de onzekerheid in de planbijdrage minder relevant.

Het aantal luchtkwaliteitonderzoeken kan hierdoor aanzienlijk worden teruggebracht. De onderzoeksmethodiek in dit onderzoek was echter niet gericht op het uitwerken van een zinvolle invulling van de filterstap. Hiervoor is een andere aanpak nodig, waarbij op basis van grotere aantallen cases of datasets een geschikte invulling wordt onderbouwd.

Houdbaarheid gegevens aan laten sluiten bij Wet Versnelling Besluitvorming Infrastructuur

De praktijkcases hebben tevens aangetoond dat het vergroten van de houdbaarheid van gegevens en onderzoeken de doorlooptijd beperkt, en ook enige beperking van de bestuurslast oplevert. Het effect op gezondheid kan niet generiek worden vastgesteld, dat hangt ervan af of de feitelijke ontwikkeling tijdens de periode dat de gegevens vastliggen, zich juist ten gunste of ten nadele van de heersende concentraties ontwikkelen. Daarmee is het aan te bevelen om te onderzoeken of de manier waarop de houdbaarheid is uitgebreid in de Wet Versnelling Besluitvorming Infrastructuur ook te vertalen is naar de overige domeinen. Hierbij zal afgewogen moeten worden of het belang van versnelling opweegt tegen de wens om van de meest actuele gegevens uit te gaan.

DHV B.V.

6 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van VROM
Project	: De Proef op de Som
Dossier	: C3330
Omvang rapport	: 38 pagina's
Auteurs	: Sander Teeuwisse, Hanneke van de Ven, Pol Tummars, Jan Veeken,
Interne controle	: Hanneke van de Ven
Projectleider	: Jan Veeken
Projectmanager	: Hanneke van de Ven
Datum	: januari 2010
Naam/Paraaf	:

DHV B.V.

*Environment and
Transportation*

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (033) 468 20 00

F (033) 468 28 01

E info@dhv.com

www.dhv.nl