

WETSVORSTEL LUCHTKWALITEITSEISEN: VOORBEELDCASUS

Inleiding

Medio maart 2006 is het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 489, nrs. 1-4). Vooruitlopend op de parlementaire behandeling is een oefen-exercitie met een aantal fictieve voorbeeldcasus uitgevoerd. Wanneer moet onderzoek worden gedaan naar het effect van een voorgenomen project of ontwikkeling op de luchtkwaliteit en wanneer niet? Moeten negatieve effecten worden gecompenseerd of niet? Ligt projectspecifieke 'saldering' voor de hand of wordt aansluiting gezocht bij het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)? Deze vragen vloeien rechtstreeks voort uit het wetsvoorstel, dat ziet op de beoordeling van projecten als *bron* van luchtverontreiniging (op de bijdrage van het project aan de luchtkwaliteitsproblematiek).

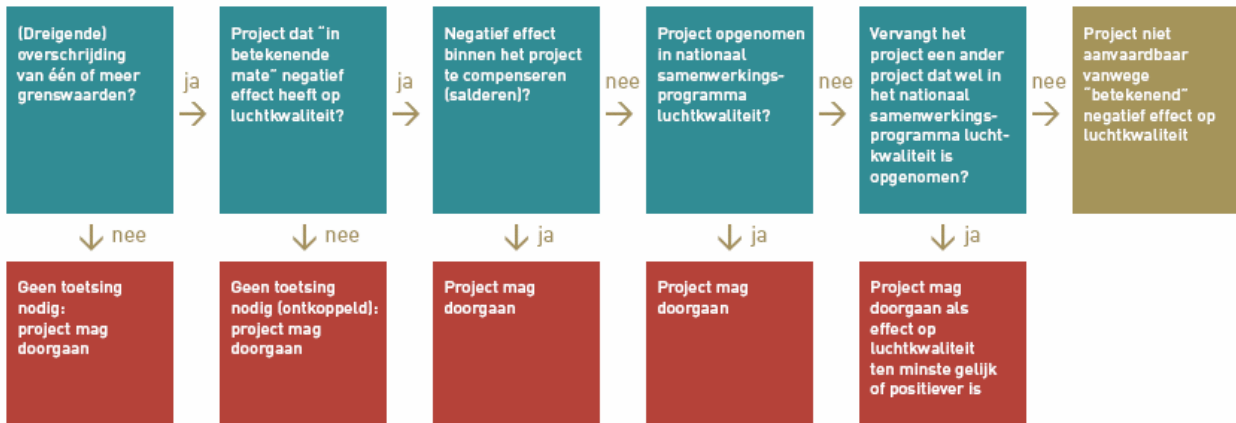
Daarnaast heeft het bestuursorgaan bij ruimtelijke besluitvorming de verplichting het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening in ogenschouw te nemen. Deze verplichting volgt niet uit het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen, maar uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de jurisprudentie daaromtrent. Voor wat betreft luchtkwaliteit speelt in dat kader met name de *blootstelling* van mensen aan luchtverontreiniging een rol (bijvoorbeeld bij de voorgenomen bouw van enkele woningen of van een school in de nabijheid van een drukke weg). Het aspect 'goede ruimtelijke ordening' betreft geen toetsing aan eenduidige criteria, maar behelst een belangenafweging, bijvoorbeeld betreffende de locatiekeuze. Bij de motivering daarvan kan het (nader) in beeld brengen van de luchtkwaliteitsomstandigheden een rol spelen, maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling via de achterdeur van de goede ruimtelijke ordening alsnog een uitvoeriger luchtkwaliteitstoetsing te verlangen dan waartoe het wetsvoorstel verplicht. De achtergrondgegevens die beschikbaar komen met het opstellen van het NSL zullen vaak een goede basis bieden en nader onderzoek zal dan ook vaak niet nodig zijn. De te maken belangenafweging is bij uitstek een decentrale verantwoordelijkheid. Omdat 'goede ruimtelijke ordening' geen toetsing aan wettelijke grenswaarden betreft, maar om een goede belangenafweging vraagt, wordt dit aspect ook op een andere wijze getoetst door de bestuursrechter. In principe beoordeelt de bestuursrechter niet *inhoudelijk* of het bevoegd gezag een goede afweging heeft gemaakt, maar wordt door de rechter beoordeeld of de diverse relevante belangen wel op een *zorgvuldige* manier in de besluitvorming zijn meegenomen/gewogen.

Vooraf moet worden opgemerkt dat – om deze notitie overzichtelijk te houden – met het doorlopen van navolgend schema de werkelijkheid sterk wordt vereenvoudigd. Met name ingeval van omvangrijkere ruimtelijke ontwikkelingen zal in de praktijk zelden sprake zijn van volledig monofunctionele plannen. Vaak zal in een plan met bijvoorbeeld een groot aantal woningen sprake zijn van een combinatie met andere functies (bijvoorbeeld winkelvoorzieningen, kantoren e.d.). Aspecten als cumulatie van effecten van dergelijke combinaties van functies, de wijze waarop onderzoek uitgevoerd moet worden en ook juridische principes als het standstill-beginsel blijven in deze notitie buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor het hiervoor beschreven aspect 'goede ruimtelijke ordening'; de notitie is uitsluitend gericht op de systematiek van het ingediende wetsvoorstel. Met deze notitie wordt nadrukkelijk géén volledigheid nagestreefd, maar wordt slechts gepoogd op hoofdlijnen inzicht te bieden in de beoogde werking van het wetsvoorstel in concrete situaties.



Het wetsvoorstel schematisch

Vertrekpunt voor het beoordelen van de hierna te beschrijven voorbeeldcasus is deze schematische weergave van de systematiek van het wetsvoorstel:



Het wetsvoorstel – en dus ook dit schema – heeft feitelijk alleen betrekking op de beoordeling van voorgenomen projecten en ontwikkelingen als mogelijke bron van luchtverontreiniging. Het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening (met name betreffende de *blootstelling* van mensen aan luchtverontreiniging) is ook van toepassing bij ruimtelijke besluitvorming (zie hiervoor), maar is niet in dit schema opgenomen en blijft ook in de hierna te beschrijven voorbeeldcasus buiten beschouwing. De beoordeling van ruimtelijke projecten en ontwikkelingen ingevolge het wetsvoorstel wordt beïnvloed door de Europese grenswaarden. Zoals bekend zijn dit resultaatsverplichtingen die de afwegingsruimte voor het bevoegd gezag inperken. Het principe van een goede ruimtelijke ordening heeft geen directe relatie met de Europese grenswaarden en biedt daardoor meer ruimte voor een eigen (belangen)afweging van het bevoegd gezag.

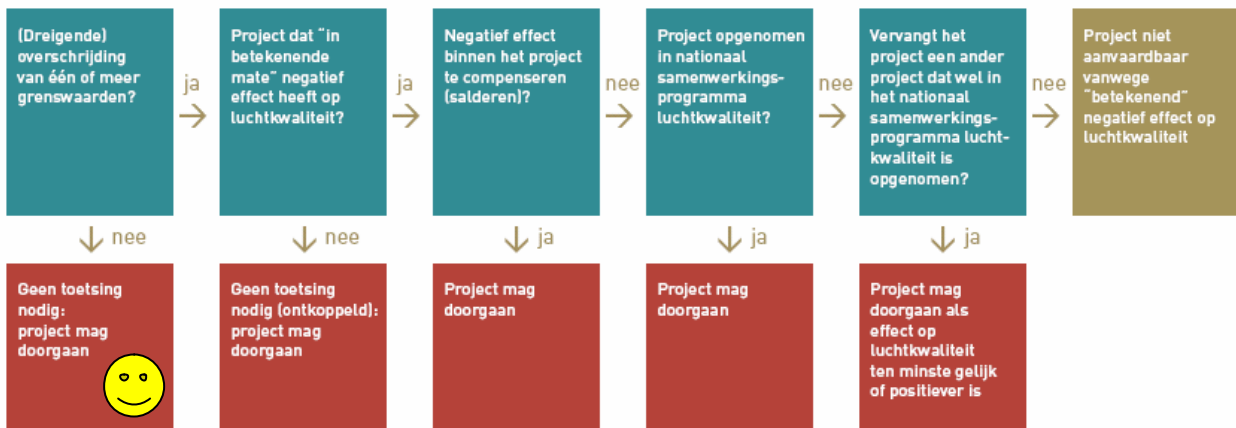
Casusbeschrijvingen

Om het toepassingsbereik van c.q. de werkwijze onder de werking van de voorgestelde wet te illustreren is mede aan de hand van deze schematische weergave een aantal *fictieve* voorbeeldcasus bedacht:

1. aanleg van een bedrijventerrein van 20 ha in Oost-Groningen;
2. a. bouw van 800 nieuwe woningen in Amsterdam;
b. herstructurering van een Amsterdamse woonwijk: sloop van 1.400 woningen, bouw van 2.200 nieuwe woningen;
3. verbreding van een provinciale weg in de omgeving van Amsterdam;
4. aanleg van een rondweg om een dorpskern in Zuid-Holland;
5. bouw van een nieuwe kantorencomplex van 60.000 m² in de regio Rijnmond;
6. bouw van 2.700 woningen in plaats van een kantorencomplex van 60.000 m² in de regio Rijnmond.

Casus 1 – aanleg van een bedrijventerrein van 20 ha in Oost-Groningen

Als eerste komt de vraag aan de orde of er sprake is van een feitelijke of dreigende overschrijding van één of meer grenswaarden in het gebied waar het bedrijventerrein wordt gepland. In dit geval kan die vraag – aan de hand van de beschikbare informatie over achtergrondconcentraties – negatief worden beantwoord. In een overduidelijke situatie waarin de feitelijke luchtkwaliteit ruimschoots onder de grenswaarden blijft, vloeien uit het wetsvoorstel geen verdere toetsingsverplichtingen of onderbouwingsvereisten voort voor dit project, anders dan dat er sprake is van zo'n overduidelijke situatie. Het project is dan uit een oogpunt van luchtkwaliteit (als mogelijke bron van luchtverontreiniging) als acceptabel te beoordelen.



Dat ligt anders als de luchtkwaliteitssituatie niet zo overduidelijk is. Als er (nog) geen sprake is van een overschrijding van één of meer grenswaarden, maar er wel een overschrijding dreigt, dan zou realisering van extra (bedrijfs)activiteiten in het gebied ertoe kunnen leiden dat er alsnog een overschrijding ontstaat. Dan zal in ieder geval nadere onderbouwing van de besluitvorming vereist zijn; zie hiervoor casus 2 e.v. Als daarbij blijkt dat de voorgenomen activiteit inderdaad dreigt te leiden tot het alsnog ontstaan van een overschrijdingssituatie, dan zullen maatregelen moeten worden getroffen om dat te voorkomen. Algemeen uitgangspunt is immers dat in 'schone' gebieden, dat wil zeggen gebieden waarin nog geen sprake is van een overschrijding van grenswaarden, niet alsnog een overschrijding ontstaat als gevolg van extra activiteiten.

Casus 2a – bouw van 800 nieuwe woningen in Amsterdam

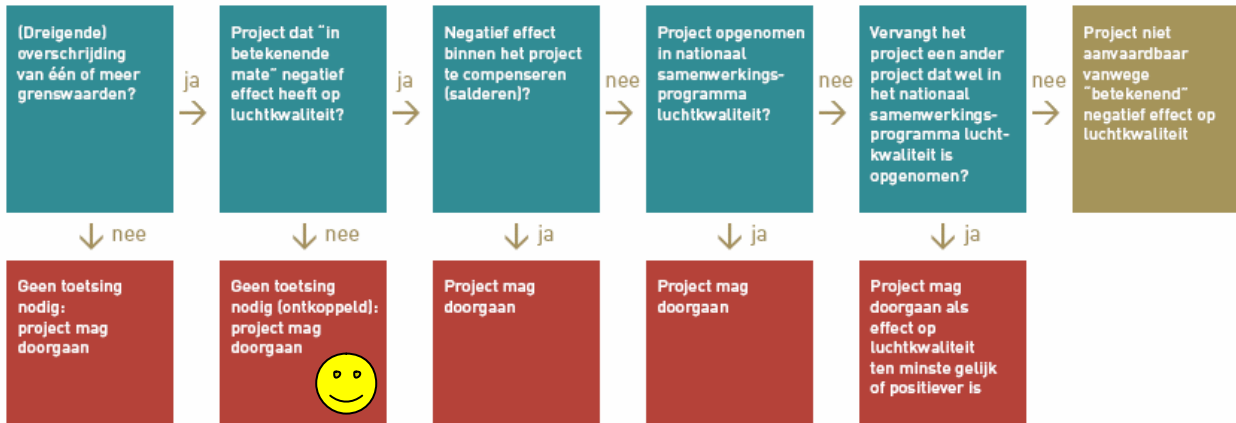
Aan de hand van de beschikbare informatie over achtergrondconcentraties wordt de eerste vraag – of er sprake is van een (dreigende) overschrijding – in dit geval met “ja” beantwoord. Dan volgt de tweede vraag, namelijk de vraag of van dit project ‘in betekenende mate’ een negatief effect op de luchtkwaliteit te verwachten is. De AMvB ‘in betekenende mate’ zal handvatten bieden bij de beantwoording van deze vraag. In de AMvB zal 3% van de jaargemiddelde norm voor zowel NO₂ als fijn stof worden gehanteerd als grens voor wel of juist niet ‘in betekenende mate’ en daarnaast zal die 3% voor bepaalde categorieën van projecten worden ‘vertaald’ in absolute cijfers (aantallen woningen, bruto vloeroppervlak kantoren en dergelijke). Voor woningbouw is het voornemen de grens te bepalen op 2.000 woningen. Als een project beneden die absolute grens blijft, kan onder enkele verwijzing naar de AMvB worden gemotiveerd dat een project niet ‘in betekenende mate’ bijdraagt aan de luchtverontreiniging in de zin van het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen. In deze casus is direct duidelijk dat het project onder de AMvB-grens van 2.000 woningen blijft, dus mag voor dit project bij de besluitvorming daarover – doorgaans bij de vaststelling van een daartoe strekkend bestemmingsplan of het nemen van een vrijstellingsbesluit – zonder meer worden aangenomen dat het niet ‘in betekenende mate’ bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek. Nader onderzoek naar of berekening van het eventuele effect van het project op de luchtkwaliteit is niet nodig.





Casus 2b – herstructurering van een Amsterdamse woonwijk: sloop van 1.400 woningen, bouw van 2.200 nieuwe woningen

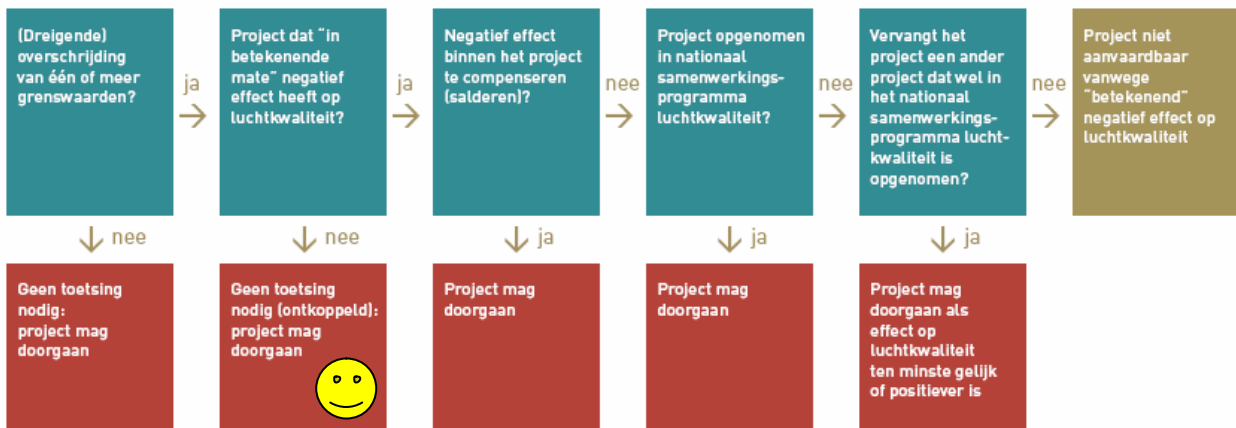
Hoewel de sloop- en bouwactiviteiten in deze casus grootschaliger zijn dan in casus 2a, zijn beide casus in termen van toetsing op luchtkwaliteitseffecten in wezen identiek. Waar de AMvB ‘in betekenende mate’ een absoluut cijfer hanteert als ondergrens voor woningbouw, wordt daarmee een *netto* cijfer bedoeld. In deze casus worden weliswaar 2.200 woningen gebouwd, maar 1.400 daarvan vervangen gesloopte woningen. In één samenhangend project worden er dus netto 800 woningen toegevoegd, wat ruimschoots onder de grens van 2.000 woningen uit de AMvB blijft. Daarom zijn ook in dit geval geen nadere berekeningen van het eventuele effect op luchtkwaliteit vereist.



Casus 3 – verbreding van een provinciale weg in de omgeving van Amsterdam

Na positieve beantwoording van de eerste vraag – of er sprake is van een (dreigende) overschrijding van één of meer grenswaarden – volgt ook hier de vraag of het project ‘in betekenende mate’ bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek. In de voorgaande casus 2a/2b waren de projecten op voorhand ‘ontkoppeld’ via de in de AMvB ‘in betekenende mate’ op te nemen cijfermatige grens van 2.000 woningen. Voor infrastructurele projecten is echter uit onderzoek gebleken dat het niet goed mogelijk is de eerdergenoemde 3%-grens te concretiseren in zo’n absolute cijfermatige grens. De vraag of de concentratie NO₂ of fijn stof zal toenemen met meer dan 3% is in het geval van infrastructuur namelijk te zeer afhankelijk van de concrete omstandigheden van de casus, bijv. het aantal/percentage dieselauto’s ter plekke, de maximaal toegestane snelheid, de mate van congestie, etc.

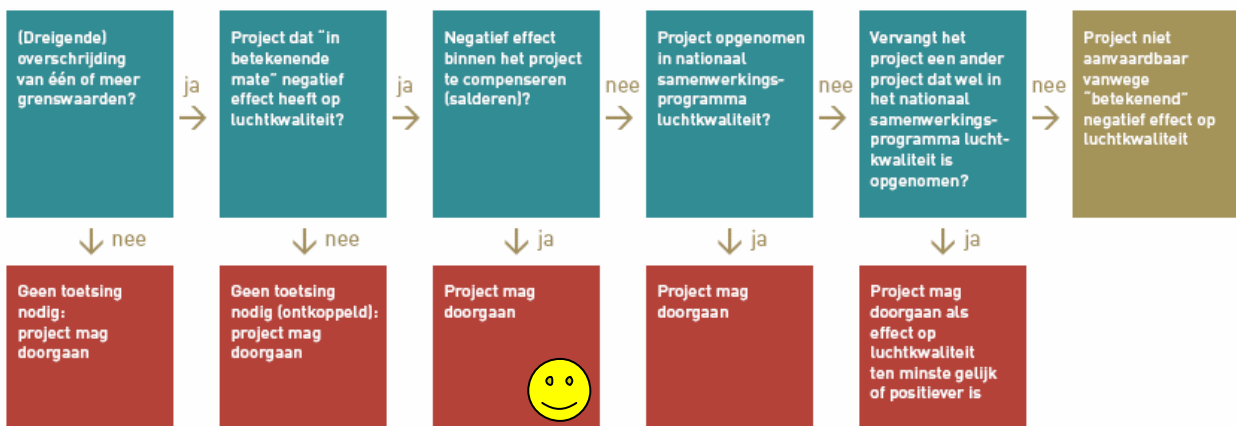
In deze casus zal daarom niet – zoals in casus 2a/2b – enkel op grond van de AMvB al geconcludeerd kunnen worden dat sprake is van een ‘ontkoppeling’ maar zullen bij de voorbereiding van de besluitvorming in ieder geval berekeningen moeten worden uitgevoerd om de bijdrage van het concrete project aan de luchtkwaliteitsproblematiek te kunnen relateren aan de 3% -grens. Als blijkt dat het project *niet* leidt tot een toename van de concentratie van ofwel NO₂ ofwel fijn stof met meer dan 3% van de jaargemiddelde norm, dan draagt dat project *niet* ‘in betekenende mate’ bij aan de luchtkwaliteitsproblematiek. In dat geval hoeft bij de besluitvorming over het project – in dit geval conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar ingeval van aanpassing van een rijksweg conform de Spoedwet wegverbreding of de Tracéwet – geen verdergaande berekening en beoordeling van de invloed van dat project op de luchtkwaliteit plaats te vinden, maar is het project op basis van uitsluitend die omstandigheid acceptabel te oordelen uit een oogpunt van luchtkwaliteit.



Casus 4 – aanleg van een rondweg om een dorpskern in Zuid-Holland

Deze casus schetst een project waarvoor de eerste twee vragen in het schema positief worden beantwoord: het project wordt gepland in een gebied waar één of meer grenswaarden wordt of dreigt te worden overschreden en het is een project dat ‘in betekenende mate’ negatief zal bijdragen aan de luchtkwaliteit. Een goed voorbeeld van zo’n project is de – inmiddels bijna spreekwoordelijke – aanleg van een rondweg rond een dorpskern. In dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat is vastgesteld dat de rondweg als zodanig ‘in betekenende mate’ zal bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek. Voorts wordt in deze casus verondersteld dat de rondweg gerealiseerd wordt als alternatief voor een weg door een dorpskern die – door een te beperkte capaciteit – overbelast wordt en tot veel congestie in de dorpskern leidt. In zo’n situatie kan alleen al het gebruik van de rondweg de luchtkwaliteit per saldo verbeteren als daardoor in de dorpskern geen (of minder) sprake meer is van congestie en ook het verkeer op de rondweg goed doorstroomt. Als wordt aangetoond dat het project per saldo – dat wil zeggen rekening houdend met de effecten van maatregelen die onlosmakelijk met dat project verbonden zijn – niet ‘in betekenende mate’ bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek, kan het project doorgang vinden. Er zullen berekeningen uitgevoerd moeten worden om dit te onderbouwen, waarbij alle relevante omstandigheden moeten worden betrokken, bijvoorbeeld ook de eventuele extra verkeersaantrekkende werking van zo’n nieuwe rondweg. Dit gebeurt bij de besluitvorming over dit project, dus in het kader van de bestemmingsplanprocedure(s) of – ingeval van een rijksweg – de tracéwetprocedure.

Als niet aangetoond kan worden dat het enkele gebruik van de rondweg al voldoende luchtkwaliteitswinst oplevert om het project aanvaardbaar te laten zijn, dan kan dat eventueel met aanvullende maatregelen alsnog worden bevorderd, bijvoorbeeld bewegwijzering die het gebruik van de rondweg bevordert c.q. ‘ontmoedigingsmaatregelen’ ten aanzien van de weg die door de dorpskern loopt. Ook om te onderbouwen dat deze salderingsmaatregelen voldoende soelaas bieden, zijn uiteraard berekeningen vereist.



Als een project als dit aan de orde is in een gebied waarvoor binnen het NSL een gebiedsgerichte uitwerking wordt gemaakt, kan het project ook in het NSL opgenomen worden (zoals bij casus 5 het geval is); in zo’n geval verschuift de onderbouwingsplicht naar het NSL. Verplicht is dit echter niet.



Bijkomend voordeel in een casus als deze is dat het verkeer – en dus de (beperkt) slechtere luchtkwaliteit – zich verplaatst van een locatie binnen de kern, waar mensen wonen, naar het buitengebied, waar minder mensen wonen. Ofschoon dit bij de saldering geen doorslaggevend criterium kan zijn (de richtlijnen gaan immers uit van de concentratie als maatstaf), leidt dit wel tot minder blootgestelden, wat een goede ruimtelijke ordening mede bevordert.

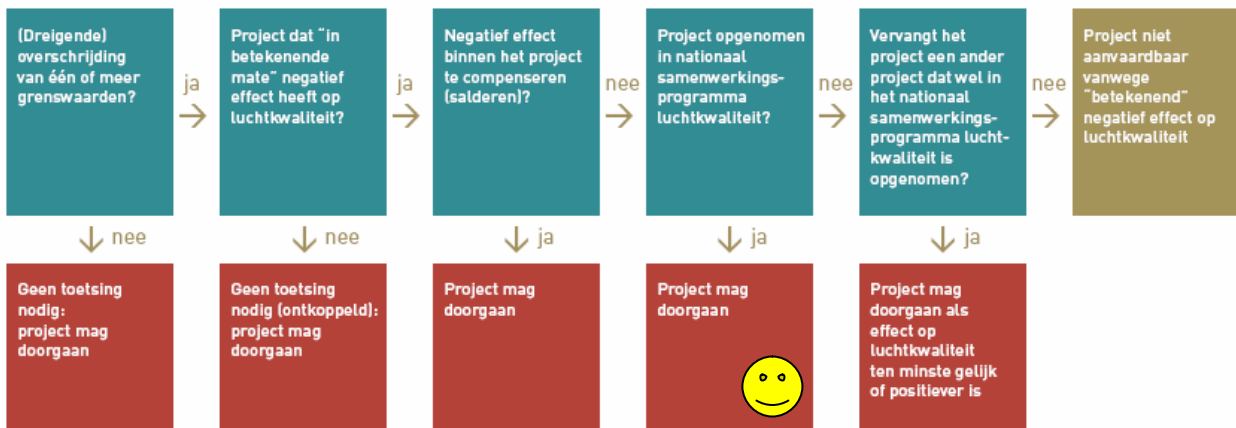
Casus 5 – bouw van een kantorencomplex van 60.000 m² in de regio Rijnmond

Nadat de eerste vraag met “ja” is beantwoord, volgt de vraag of het project ‘in betekenende mate’ negatief bijdraagt aan de luchtkwaliteit. Evenals voor woningbouw (casus 2a/2b) bestaat voor kantoren het voor-nemen om in de AMvB een grens in een absoluut getal op te nemen, namelijk een bruto vloeroppervlak (bvo) van 40.000 m². Op basis van de omvang van het te bouwen kantorencomplex kan in deze casus dus *niet* aan de hand van de AMvB al worden geconstateerd dat dit project *niet* ‘in betekenende mate’ zal bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek. In situaties waarin een concreet project de absolute grenzen uit de AMvB te boven gaat, zal in een aantal gevallen alsnog aan de hand van berekeningen kunnen worden aangetoond dat de negatieve invloed van het project op de luchtkwaliteit de grens van 3% niet te boven gaat; onlosmakelijk met het project verbonden maatregelen mogen hierbij worden betrokken. In zo’n geval kan aan de hand van die berekeningen alsnog de tweede vraag met “nee” worden beantwoord, waarmee het project zonder verdere onderbouwing of aanvullende maatregelen acceptabel kan worden geacht uit een oogpunt van luchtkwaliteit.

In deze casus wordt echter verondersteld dat de 3%-grens wel wordt overschreden en dat de negatieve effecten van het project op de luchtkwaliteit ook niet – zoals in casus 4 het geval was – in relatie tot dat concrete project gecompenseerd (kunnen) worden met maatregelen.

Indien het project wordt gepland in een gebied waarvoor onder de koepel van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) een gebiedsgerichte uitwerking wordt opgesteld, kan het bevoegde bestuursorgaan het desbetreffende project daarvoor aanmelden. Daarbij zal op het abstractieniveau van het programma in beeld moeten worden gebracht hoe groot naar verwachting het negatieve effect van het project op de luchtkwaliteit zal zijn. Anders dan bij de projectspecifieke saldering hoeven hierbij echter geen (effecten van) maatregelen aan dat ene concrete project te worden gerelateerd. Er worden wel maatregelen doorgerekend, maar ook dat gebeurt in de context en op het abstractieniveau van het programma zelf. Overigens zal ook hierbij wel een inspanning van de desbetreffende overheid worden verwacht voor wat betreft het treffen van maatregelen in de context van dat programma.

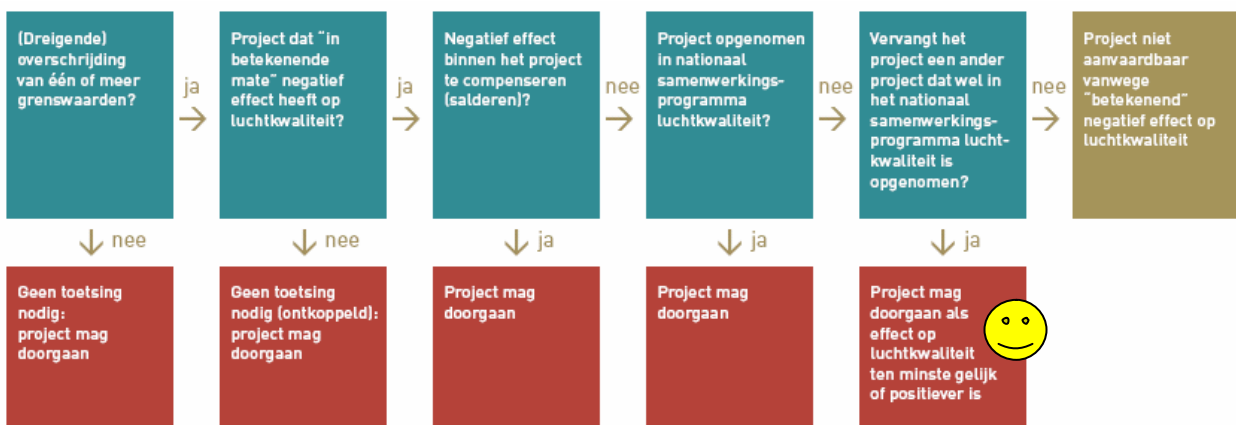
Als het project daadwerkelijk in het NSL wordt opgenomen, dan worden de verwachte effecten van dat project zoveel mogelijk in de context van het NSL in beeld gebracht en niet ‘pas’ bij de nadere besluitvorming over dat project; de onderbouwing wordt dus zoveel mogelijk in de tijd naar voren gehaald. De informatie uit het NSL vormt dan vervolgens het vertrekpunt voor de onderbouwing van dat project voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit in het kader van de (vervolg)besluitvorming, bijv. de vaststelling van een bestemmingsplan of eventueel een vrijstellingsbesluit ex artikel 19 WRO. In hoeverre bij het projectbesluit nader onderzoek nodig is om de onderbouwing te vervolmaken, is afhankelijk van de mate van detail waarin de effecten van dat project in het NSL zijn verdisconteerd: naarmate de informatie die in het NSL is opgenomen gedetailleerder en meer up-to-date is, zal bij het projectbesluit minder gedetailleerd nader onderzoek nodig zijn en vice versa. Ook zal aanvullend onderzoek nodig zijn als een project ten opzichte van het NSL gewijzigd wordt uitgevoerd of nader wordt ingevuld; de kans dat zich dat voordoet zal in de praktijk toenemen naarmate het tijdsverloop tussen vaststelling van het NSL en het nemen van het projectbesluit toeneemt. In dergelijke situaties zal moeten worden aangetoond dat de negatieve effecten van het project zoals dat uiteindelijk in het projectbesluit is opgenomen de in het NSL ingecalculeerde effecten niet te boven gaan.



Casus 6 – bouw van 2.700 woningen in plaats van een kantorencomplex van 60.000 m² in de regio Rijnmond

Tijdens de looptijd van het NSL kan – bijvoorbeeld door gewijzigde marktomstandigheden – blijken dat er geen behoefte meer bestaat aan de bouw van het kantorencomplex uit casus 5. Daarentegen blijkt juist sprake te zijn van een grotere vraag naar woningen dan aanvankelijk voorzien: het bestuursorgaan in kwestie zou daarom liever 2.700 woningen meer bouwen dan in het NSL zijn opgenomen.

De bouw van 2.700 woningen is een project dat 'in betekenende mate' bijdraagt aan de luchtverontreiniging: het aantal overschrijdt de absolute cijfermatige grens uit de AMvB 'in betekenende mate' en voor deze casus wordt aangenomen dat ook niet met berekeningen wordt onderbouwd dat de 3%-grens niet wordt overschreden. Het bestuursorgaan beschikt in deze omstandigheden over twee opties: zoeken naar maatregelen (die nog niet in het NSL zijn opgenomen) om de negatieve effecten van dit concrete project in het kader van projectsaldering te compenseren, of gebruik maken van de mogelijkheid die het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen biedt om in plaats van een project dat in het NSL is opgenomen, een ander project te realiseren met een vergelijkbaar of een positiever effect op de luchtkwaliteit (artikel 5.12, twaalfde lid). Dat in dit geval het effect van de bouw van 2.700 woningen op de luchtkwaliteit inderdaad niet slechter is dan de in het NSL voorziene bouw van een kantorencomplex van 60.000 m² zal met berekeningen moeten worden onderbouwd; deze onderbouwing vindt plaats bij de besluitvorming over het concrete project. Voor het overige kan – op dezelfde manier als in casus 5 – gebruik worden gemaakt van het NSL ter onderbouwing van het projectbesluit dat wordt genomen om de bouw van die 2.700 woningen daadwerkelijk mogelijk te maken.



Alle stappen

Pas na het doorlopen van alle stappen uit het schema, dus als:

- er sprake is van een (dreigende) overschrijdingssituatie
- én een project 'in betekenende mate' negatief bijdraagt aan de luchtkwaliteit
- én de effecten niet binnen dat project worden gesaldeer
- én het project niet in het NSL is opgenomen



- én het project niet een ander project vervangt dat wél in het NSL is opgenomen, pas dan kan de conclusie aan de orde zijn dat een project niet toelaatbaar is uit een oogpunt van luchtkwaliteit.

