



Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag

www.vrom.nl

Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit

Notitie ontkoppelingsvarianten



1	Integrale besluitvorming	3
2	Europese context	5
2.1	Implementatie van de richtlijnen	5
2.2	Grenswaarden en streefwaarden	5
3	Ontkoppelingsvarianten	7
3.1	Een strikte koppeling: het Besluit luchtkwaliteit	7
3.2	Volledige ontkoppeling	8
3.3	Ontkoppeling van woningbouw	9
3.4	Ontkoppeling van ruimtelijke besluitvorming	10
3.5	Gedeeltelijke ontkoppeling en flexibele koppeling	11



1 Integrale besluitvorming

Met het oog op de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting kent Nederland een tweeledige wisselwerking tussen ruimtelijke besluitvorming en milieu. Alle relevante belangen, waartoe ook de milieubelangen behoren, worden bij de ruimtelijke besluitvorming betrokken. Deze integraliteit is in de Wet op de Ruimtelijke Ordening verankerd onder de noemer “goede ruimtelijke ordening”. Daarnaast kent het milieubeleid externe integratie als uitgangspunt: waar mogelijk vindt geen op zichzelf staande beoordeling van milieuaspecten plaats, maar wordt deze beoordeling geïntegreerd in andere besluitvorming die toch al plaatsvindt. In de praktijk vervult de ruimtelijke besluitvorming hierin een grote rol. Een goed voorbeeld van externe integratie is de besluitvorming inzake geluidhinder die onderdeel is van de Tracéwetprocedure.

Ook in de in februari 2006 van kracht geworden planologische kernbeslissing Nota Ruimte komt deze wisselwerking tot uitdrukking: ontwikkelkracht en basiskwaliteit gaan hand in hand. Kwaliteit is een integraal onderdeel van ruimtelijk ontwikkelen. Voor een aantal onderwerpen – waaronder luchtkwaliteit – is basiskwaliteit vastgelegd in (nationale) wet- en regelgeving en in Europese richtlijnen, waarmee deze basiskwaliteit een belangrijk stempel drukt op de totstandkoming van ruimtelijke ontwikkelingen. Dat is ook niet verwonderlijk: het betreft immers de dagelijkse leefomgeving en daarmee de gezondheid en het welzijn van de inwoners van een dichtbevolkt land.

Deze integrale benadering van ruimtelijke besluitvorming en milieu werd al onderkend in de (eerste) “Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland” uit 1960, getuige dit citaat: “(...) *Daarbij moet praktisch overal de ene bestemming wat situatie en oppervlakte betreft in het kader van het geheel worden afgewogen tegen de andere, dus bv. industrie tegen land- of tuinbouw, recreatie, waterwinning e.d.. Ook de onderlinge samenhang stelt haar eisen, bv. verkeersontsluiting, voorkoming van luchtverontreiniging, openhouden van bufferstroken e.d..*”

De meerwaarde van integrale ruimtelijke besluitvorming ligt in de mogelijkheid tot afwegen en prioriteren op een groter schaalniveau. Nederland is een dichtbevolkt land waarin verschillende, soms moeilijk met elkaar te combineren functies om dezelfde beperkte ruimte strijden. Door gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in samenhang te beoordelen met andere relevante functies en belangen, kan bij de besluitvorming worden geanticipeerd op mogelijke toekomstige conflicten tussen die functies en belangen. Niet in alle gevallen zullen dergelijke conflicten kunnen worden voorkomen, maar wel kan dan in een vroegtijdig stadium worden bezien hoe de verschillende functies en belangen in de gegeven omstandigheden zo goed mogelijk met elkaar te verenigen zijn en als dat niet lukt, kunnen bewuste keuzes worden gemaakt.

Een keuze voor een koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit is een keuze die samenhangt met dit Nederlandse stelsel van integraal beleid en integrale besluitvorming en is als zodanig niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen (zie paragraaf 2.1).



Met name het Besluit luchtkwaliteit uit 2001 kende een vrij strikte koppeling tussen gebruikmaking van (ruimtelijke) besluitvormingsbevoegdheden en de grenswaarden voor luchtkwaliteit die uit de Europese richtlijnen voortvloeien. Onder meer jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State rond luchtkwaliteit heeft geleid tot een maatschappelijke discussie over deze strikte koppeling. Verschillende mogelijkheden van volledige of gedeeltelijke ont koppeling worden in deze notitie beschreven.



2 Europese context

2.1 Implementatie van de richtlijnen

De koppeling tussen ruimtelijke en andersoortige besluitvorming enerzijds en de grenswaarden voor luchtkwaliteit anderzijds wordt niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen. De richtlijnen laten zich niet uit over de wijze waarop de grenswaarden voor luchtkwaliteit in de nationale regelgeving moeten worden opgenomen. Ze schrijven alleen voor *dat* een bepaalde luchtkwaliteit gerealiseerd moet worden, niet *hoe* dat precies moet. Wel wordt gesproken over het treffen van maatregelen bij een dreigende overschrijding van de normen.

Het systeem waarbij Europese richtlijnen in de nationale regelgeving van de lidstaten worden geïmplementeerd, leidt onvermijdelijk tot verschillen in de doorwerking in de verschillende lidstaten. De wetgevingsstelsels van de EU-lidstaten zijn immers geen blauwdrukken van elkaar.

De Raad van State wees er in zijn Jaarverslag 2004 (pag. 25) op dat Europese wetgeving altijd moet worden bekeken en moet worden toegepast in samenhang met nationale wetgeving. Het is de taak van de nationale wetgeving om Europese en nationale regelgeving tot een samenhangend geheel te smeden, aldus de Raad.

Het aanbrengen van een koppeling tussen de grenswaarden voor luchtkwaliteit en ruimtelijke en andersoortige besluiten is een nationale keuze die – naast het in paragraaf 1 beschreven integrale stelsel – is ingegeven door vnl. inhoudelijke doelstellingen. Datzelfde geldt voor de precieze invulling van zo'n koppeling. Deze notitie vergelijkt verschillende (ont)koppelingsvarianten met elkaar.

In de meeste andere Europese landen is bij de implementatie van de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit niet – zoals in Nederland in de Besluiten luchtkwaliteit – een directe koppeling gelegd met ruimtelijke besluitvorming. Het probleem van de zich ook in die landen voordoende overschrijding van de grenswaarden is daardoor minder snel en minder frequent manifest geworden dan in Nederland. Het is overigens niet zo dat in andere landen elke vorm van koppeling ontbreekt; met name met de implementatie in Zweden zijn parallellen te trekken. Het rapport "Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit" van prof. dr Ch.W. Backes geeft inzicht in de wijze waarop verschillende lidstaten omgaan met de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit.

2.2 Grenswaarden en streefwaarden

Voor de wijze van implementatie van de normen voor luchtkwaliteit zoals die zijn vastgesteld in de Europese richtlijnen, is het karakter van die normen van belang. De richtlijnen onderscheiden grenswaarden en streefwaarden. Voor een aantal stoffen – waaronder stikstofdioxide en zwevende deeltjes (PM10) – gelden grenswaarden. Deze zijn opgenomen in de eerste en de tweede dochterrichtlijn.



Voor andere stoffen – bijv. ozon en cadmium – worden streefwaarden gesteld in de derde en vierde dochterrichtlijn.

Een “grenswaarde” in de richtlijnen staat voor een luchtkwaliteitsniveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld om schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen. Dit niveau moet binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mag, als het eenmaal bereikt is, niet meer worden overschreden. Het betreft resultaatsverplichtingen, geen inspanningsverplichtingen. Afwijken van de grenswaarden is niet toegestaan, juist omdat die zoals gezegd zijn vastgesteld op basis van gezondheidsrisico's voor mensen.

De begrippen “grenswaarden” en “streefwaarden” uit de richtlijnen sluiten goed aan bij het stelsel van de Wet milieubeheer (Wm) met eveneens twee soorten milieukwaliteitseisen: grenswaarden en richtwaarden. Een grenswaarde geeft het milieukwaliteitsniveau aan dat *ten minste* moet worden bereikt of gehandhaafd en moet in acht worden genomen; er mag derhalve niet van worden afgeweken (tenzij de desbetreffende regelgeving daarvoor expliciet ruimte biedt). Een richtwaarde geeft het niveau aan dat *zoveel mogelijk* moet worden bereikt of gehandhaafd. Met een richtwaarde moet rekening worden gehouden, wat betekent dat er gemotiveerd van mag worden afgeweken.

De Europese normen zijn zoveel mogelijk één op één ingepast in de systematiek van de Wm: de definitie van grenswaarde in de richtlijnen komt inhoudelijk overeen met die van grenswaarde in de Wm en de definitie van streefwaarde in de derde en vierde dochterrichtlijn vertoont grote gelijkens met die van richtwaarde in de Wm. Omdat de systematiek van de richtlijnen wel enigszins verschilt van die van de Wet milieubeheer was een “vertaling” nodig naar het systeem van de Wm. Zo is de verplichting uit de richtlijnen tot het “nemen van de nodige maatregelen” om aan de grenswaarden te voldoen, in Wm-termen vertaald naar het “in acht nemen van de grenswaarden” bij door bestuursorganen uit te oefenen bevoegdheden.

Varianten die een minder strikte koppeling zouden bewerkstelligen door de Europese grenswaarden in de Nederlandse regelgeving niet als grenswaarden maar als richtwaarden aan te merken, blijven in deze notitie buiten beschouwing.



3 Ontkoppelingsvarianten

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor de mate van koppeling tussen enerzijds besluitvorming over projecten en activiteiten door de verschillende bestuursorganen en anderzijds de grenswaarden voor luchtkwaliteit die uit de Europese richtlijnen ter zake voortvloeien. Deze notitie heeft slechts zijdelings betrekking op de relatie tussen *milieubesluitvorming* zoals vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer, en luchtkwaliteit. Ter discussie staat immers vooral de koppeling van het aspect luchtkwaliteit aan *ruimtelijke* besluitvorming. Onder ruimtelijke besluitvorming wordt hier ook begrepen de besluitvorming over aanleg en aanpassing van infrastructuur op basis van de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding.

De uiterste varianten zijn enerzijds een strikte koppeling zoals opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2005 en met name zijn voorganger, het Besluit luchtkwaliteit uit 2001, en anderzijds een volledige ontkoppeling. Denkbare “tussenvarianten” zijn:

- ontkoppeling van woningbouw;
- ontkoppeling van ruimtelijke besluitvorming (met subvarianten voor alleen WRO-besluiten en voor WRO- en infrastructurele besluiten);
- gedeeltelijke ontkoppeling en flexibele koppeling (zoals opgenomen in het wetsvoorstel).

In zijn algemeenheid kan worden aangenomen dat verdergaande ontkoppelingsvarianten – mits die juridisch worden aanvaard – in hoofdzaak vruchten zullen afwerpen voor ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en planvorming. De voordelen van varianten waarin een striktere mate van koppeling wordt gehandhaafd, zullen daarentegen voornamelijk betrekking hebben op gezondheids- en milieubelangen. De voor- en nadelen van specifieke varianten zullen hierna per variant worden uitgewerkt, waarbij vooraf wordt aangetekend dat geen van deze varianten impliceert dat de grenswaarden als te behalen norm worden losgelaten.

3.1 Een strikte koppeling: het Besluit luchtkwaliteit

Een strikte koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit garandeert dat de luchtkwaliteit niet ongecontroleerd verslechtert als gevolg van nieuwe projecten of activiteiten met een negatief effect op de luchtkwaliteit. Per geval wordt de beslissing over een project of activiteit met een mogelijk negatief effect langs de “luchtkwaliteitsmaatlat” gelegd. Het is dus een bruikbaar middel voor de overheid om grip te houden op de naleving van de resultaatsverplichtingen uit de Europese richtlijnen.

Het eerste Besluit luchtkwaliteit uit 2001 (Stb. 269) kende zo'n strikte koppeling. Het verplichtte bestuursorganen ertoe bij de uitoefening van (alle) bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben, oftewel bij ruimtelijke en andersoortige besluitvorming, de grenswaarden uit de Europese



richtlijnen *in acht te nemen*. De toelichting bij dat Besluit bevatte een opsomming om welke bevoegdheden het hierbij in ieder geval gaat. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 bevat de formulering “in acht nemen” strikt formeel geredeneerd geen enkele ruimte voor afwijking en ook het Besluit zelf bood geen expliciete ruimte om onder voorwaarden van de grenswaarden af te wijken. Dit stelde zware eisen aan de motivering van besluiten die op zichzelf weliswaar niet leidden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit (of waarvan de verslechtering weggenomen of gecompenseerd kan worden) maar die betrekking hadden op een gebied waar al een grenswaarde werd overschreden. Overigens leken sommige uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook al onder de werking van het eerste Besluit luchtkwaliteit wel een zekere, zij het beperkte speelruimte te bieden¹.

Het vigerende Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb. 316) bevat dezelfde verplichting als het eerste Besluit tot het in acht nemen van de Europese grenswaarden bij de uitoefening van (alle) relevante bevoegdheden. Nu worden deze bevoegdheden wel in artikel 7, tweede lid, van het Besluit zelf opgesomd, weliswaar zo volledig mogelijk, maar niet limitatief.

Wel is de koppeling in het vigerende Besluit minder strikt in die zin dat de regeling zelf ruimte biedt in de vorm van de saldobenadering die is opgenomen in het derde lid van artikel 7 van het Besluit. Dit artikellid biedt ruimte om – ook in overschrijdingssituaties – projecten doorgang te laten vinden als deze projecten op zichzelf niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit leiden of als een beperkt negatief effect van die projecten met maatregelen wordt gecompenseerd. Dat neemt echter niet weg dat vanwege de formulering van artikel 7 steeds als er in beginsel sprake *kan* zijn van een negatief effect op de luchtkwaliteit, zal moeten worden onderbouwd dat daarvan in dat concrete geval geen sprake is of dat compensatie het negatieve effect ten minste teniet doet.

3.2 Volledige ontkoppeling

In de loop van 2005 is een maatschappelijke discussie ontstaan over de koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit. De jurisprudentie van de Raad van State in relatie tot deze koppeling leidde ertoe dat verschillende ruimtelijke en infrastructurele projecten en ontwikkelingen (vooral nog) niet uitgevoerd konden worden of vertraging opliepen.

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van VROM op 16 november 2005 hebben de Tweede-Kamerleden De Krom (VVD) en Spies (CDA) de Staatssecretaris van VROM bij motie² verzocht de voor- en nadelen van een volledige ontkoppeling in beeld te brengen.

Overigens betekent volledige ontkoppeling niet dat de grenswaarden worden losgelaten. Deze zijn op Europees niveau vastgesteld en blijven onverminderd gelden.

Bij een volledige ontkoppeling van ruimtelijke besluiten en luchtkwaliteit zal stagnatie in de ruimtelijke besluitvorming vanwege luchtkwaliteitsaspecten zich in principe niet meer hoeven voor te doen, uiteraard behoudens juridische risico's zoals verderop beschreven. Stagnatie in de mate waarin die zich de afgelopen periode heeft voorgedaan, heeft als consequentie dat maatschappelijk urgente projecten in verschillende sectoren (woningbouw, infrastructuur, bedrijventerreinen) geen doorgang kunnen vinden of vertraging oplopen, wat onnodig belemmerend werkt voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het wegnemen van die stagnatie heeft economische voordelen voor ontwikkelaars, de bouwsector en het bedrijfsleven. De besluitvorming over ruimtelijke projecten komt los te staan van de

¹ O.a. ABRS 8 oktober 2003, nr. 200206083/1, Aalsmeer bestemmingsplan “N201-zone” en ABRS 21 juli 2004, nr. 200305714/1, Almelo bestemmingsplan “Rijksweg 35/36”.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300-XI, nr. 52.



luchtkwaliteitproblematiek. Daardoor wordt de onderzoekslast voor initiatiefnemers van projecten en bestuursorganen beperkt.

Verder worden in de huidige situatie de effecten van de regelgeving rond luchtkwaliteit geconcentreerd in de besluitvorming over de projecten. Bij ontkoppeling neemt de druk op projecten en bijbehorende maatregelen op korte termijn af en komt de nadruk te liggen op maatregelen op nationaal en Europees niveau.

Nadeel van een volledige ont koppeling is dat de meerwaarde van integrale ruimtelijke besluitvorming die in paragraaf 1 uiteengezet is, wordt losgelaten.

Voorts kleven aan een volledige ont koppeling juridische risico's in een situatie met normoverschrijding. In paragraaf 2 is al aangegeven dat de Europese richtlijnen niet voorschrijven *hoe* de grenswaarden gerealiseerd moeten worden, maar alleen *dat* dat moet. Duidelijk is echter wel dat de beoordelingsruimte voor de lidstaten om te bepalen hoe de grenswaarden gehaald moeten worden, afneemt naarmate de realisatiedatum van de te bereiken grenswaarde dichterbij komt. De beoordelingsruimte is het grootst in de periode voorafgaand aan de realisatiedatum. Komt die datum dichterbij of is die verstreken en is de luchtkwaliteit niet verbeterd of in overeenstemming met die grenswaarde, dan resteert er geen beoordelingsruimte meer en moeten alle redelijkerwijs te treffen maatregelen worden genomen. In deze situatie bevindt Nederland zich nu ten aanzien van fijn stof (norm ingegaan op 1 januari 2005) en ook voor stikstofdioxide is de dreiging daarvan na de ingangsdatum van de norm (1 januari 2010) reëel.

In een overschrijdingssituatie, waarin alleen maatregelen onvoldoende soelaas bieden en de overschrijding niet wegnemen, is een keuze voor een volledige ont koppeling – dus voor een stelsel waarin over projecten kan worden beslist, los van de inzet van maatregelen – juridisch kwetsbaar. Omdat zoals gezegd de Europese richtlijnen geen ruimte bieden om niet te voldoen aan de grenswaarden, is Nederland ingevolge het communautaire recht gehouden alle redelijkerwijs te treffen maatregelen in te zetten om alsnog aan de grenswaarden te voldoen³. Als bronmaatregelen onder deze omstandigheden ontoereikend zijn, is het moeilijk voorstelbaar dat het aspect luchtkwaliteit buiten beschouwing kan worden gelaten bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen die nieuwe bronnen van luchtverontreiniging behelzen of aantrekken. Uit het EG-recht volgt immers ook dat het lidstaten niet is toegestaan maatregelen te nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengen⁴. Als in een dergelijke situatie regelgeving ontbreekt die de relatie tussen ruimtelijke besluitvorming en de luchtkwaliteitseisen regelt, bestaat de kans dat de rechter rechtstreeks aan de grenswaarden uit de Europese richtlijnen luchtkwaliteit zal toetsen of prejudiciële vragen zal stellen aan het Europese Hof van Justitie. Prejudiciële vragen kunnen tot forse vertraging leiden voor de nationale rechtspraak en daarmee voor de realisering van projecten waartegen soortgelijke beroepszaken aanhangig zijn gemaakt. Bovendien zal een eventuele negatieve uitspraak van het Hof wederom tot aanpassing van de nationale wetgeving moeten leiden.

3.3 Ontkoppeling van woningbouw

Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van VROM op 16 november 2005 heeft Tweede-Kamerlid Van Velzen (SP) de Staatssecretaris van VROM bij motie⁵ verzocht de voor- en nadelen van een gedeeltelijke ont koppeling voor wat betreft woningbouw in beeld te brengen. Achtergrond van deze vraag is de maatschappelijke urgentie van woningbouw, mede gezien de al jaren gespannen situatie op de

³ Hof van Justitie C-198/97 (Commissie/Duitsland) inzake de Zwemwaterrichtlijn.

⁴ Hof van Justitie C-129/96 (Inter-Environnement Wallonie), alsmede het beginsel van gemeenschapstrouw.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300-XI, nr. 59.



woningmarkt en als gevolg daarvan hoge koopprijzen en lange wachtlijsten in de (sociale) huursector. Ofschoon de desbetreffende motie niet is aangenomen, past deze variant wel in het overzicht dat in deze notitie wordt gepresenteerd.

Ontkoppeling van ruimtelijke besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit uitsluitend voor besluiten die betrekking hebben op woningbouw kan de stagnatie van de productie van nieuwbouwwoningen verminderen en daarmee de druk op de woningmarkt verkleinen. Ontkoppeling van woningbouwbesluiten heeft niet alleen voordelen voor ontwikkelaars en de bouwsector, maar kan ook in voordeel werken van de burgers die zich op de woningmarkt begeven.

Ontkoppeling van woningbouw is een heldere vorm van beperkt ontkoppelen: in één oogopslag is duidelijk dat een besluit dat alleen betrekking heeft op woningbouw niet onderbouwd hoeft te worden ten aanzien van het aspect luchtkwaliteit. Het leidt daarmee tot een vermindering van de onderzoekslasten van de betrokken (m.n. gemeentelijke) bestuursorganen, waar die m.n. voor de kleinere (niet-m.e.r.-plichtige) woningbouwlocaties als onevenredig zwaar kunnen worden ervaren.

Hoewel van woningbouw als zodanig op het eerste gezicht een beperkt effect op de luchtkwaliteit te verwachten lijkt, zou een ontkoppeling van alle besluitvorming ten aanzien van woningbouw voorbijgaan aan het feit dat uit onderzoek blijkt dat met name het verkeer dat onlosmakelijk met zo'n woningbouwlocatie is verbonden, bij grotere woningbouwlocaties een aanzienlijk effect op de luchtkwaliteit kan hebben, m.n. geconcentreerd langs de ontsluitingswegen van zo'n locatie. Om deze reden verdient een algemene ontkoppeling van alle woningbouwbesluitvorming niet de voorkeur, maar bestaat het voornemen om een relatie te leggen met de omvang van woningbouwlocaties. Verwezen wordt naar de uitwerking van het begrip "in betekende mate" uit het wetsvoorstel, waarbij wordt opgemerkt dat dit begrip niet enkel van toepassing is op woningbouw, maar geldt voor alle typen ontwikkelingen (zie paragraaf 3.5).

3.4 Ontkoppeling van ruimtelijke besluitvorming

In de hiervoor beschreven variant zou het type activiteit – nl. het realiseren van woningen – doorslaggevend zijn voor de vraag of bij de besluitvorming daarover wel of geen relatie hoeft te worden gelegd met de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Daarnaast is ook een variant denkbaar waarbij het type besluit daarvoor bepalend is. Hierbij valt met name te denken aan het ontkoppelen van besluiten die hun grondslag vinden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Verder is – uitgaande van de lijst van bevoegdheden uit het Besluit luchtkwaliteit 2005 – nog een subvariant denkbaar waarbij naast WRO-besluiten ook besluiten over infrastructuur op grond van de Tracéwet, de Planwet Verkeer en Vervoer en de Spoorwet wegverbreding ontkoppeld zouden worden. In deze tweede subvariant resteert alleen nog een directe relatie van "echte" milieubesluiten op grond van de Wet milieubeheer en de Wet inzake de luchtverontreiniging met de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Het voordeel van deze beide varianten is dat op voorhand duidelijk is bij welke besluitvormingsprocedure wel en bij welke geen toetsing voor wat betreft het aspect luchtkwaliteit hoeft plaats te vinden.

Nadeel van deze variant is echter dat het type besluit – met name als het gaat om de meer algemene WRO-besluiten – niet noodzakelijkerwijs inzicht geeft in de activiteit die daarmee mogelijk wordt gemaakt. Voor het effect op de luchtkwaliteit is juist relevant om welke activiteit het gaat, en veel minder met welk type besluit die activiteit mogelijk wordt gemaakt. In bestemmingsplannen kan immers bijvoorbeeld de realisering van een wijkparkje met kleine parkeerplaats mogelijk worden gemaakt, maar ook de realisering of aanpassing van een drukke provinciale weg.

Het ontbreken van een heldere relatie tussen de aard van het besluit en de aard van de activiteit geldt vanzelfsprekend in mindere mate voor de tweede subvariant, waarin niet alleen WRO-besluiten, maar ook



infrastructurele besluiten zouden worden ontkoppeld van de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Uit onderzoek blijkt echter dat verkeersbewegingen in veel gevallen doorslaggevend zijn voor het bepalen van het effect van een activiteit op de luchtkwaliteit.

Gezien het vorenstaande ligt het voor de hand om voor een gedeeltelijke ontkoppeling geen aansluiting te zoeken bij het type besluit, maar bij het type activiteit, aangezien niet het besluit als zodanig, maar de activiteit al dan niet tot (negatieve) effecten op de luchtkwaliteit leidt.

3.5 Gedeeltelijke ontkoppeling en flexibele koppeling

In het wetsvoorstel luchtkwaliteit is voorzien in een zekere mate van ontkoppeling én voor wat betreft de resterende koppeling, in een flexibeler koppeling dan in de Besluiten luchtkwaliteit.

De Besluiten luchtkwaliteit verplicht(t)en bestuursorganen om de grenswaarden in acht te nemen bij het nemen van ruimtelijke en andere besluiten. Het wetsvoorstel beperkt de koppeling tussen besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit tot projecten die “in betekenende mate” bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek. Als een project niet of nauwelijks bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek, dan vormt luchtkwaliteit geen belemmering voor besluitvorming over en uitvoering van dit project; dat geldt ook in overschrijdingssituaties. Het project leidt dan immers niet tot een verdere verslechtering van de luchtkwaliteit en Nederland raakt door dat project niet verder verwijderd van het realiseren van de grenswaarden.

In aansluiting bij de constatering aan het slot van paragraaf 3.4 heeft het begrip “in betekenende mate” betrekking op de aard van de activiteit, niet op het type besluit. Bepalend voor het effect op de luchtkwaliteit is immers de activiteit zelf, niet het besluit waarmee die activiteit mogelijk wordt gemaakt. Voor de aanleg van bijvoorbeeld een N-weg met een bepaalde wegindeling, bijv. één rijstrook per rijrichting, en een bepaalde maximum snelheid, bijv. 80 km/uur, is niet relevant of het gaat om een rijksweg die met een Tracéwetprocedure mogelijk wordt gemaakt of om een provinciale weg waarvoor één of meerdere bestemmingsplannen worden vastgesteld. Het feitelijke effect van die weg op de luchtkwaliteit wordt daar niet anders door.

Om te voorkomen dat elk afzonderlijk bestuursorgaan zich geconfronteerd ziet met de vraag hoe het begrip “in betekenende mate” geïnterpreteerd moet worden en om waar mogelijk vooraf duidelijkheid te bieden, zal dit begrip worden geconcretiseerd in een AMvB, waarbij de grens zal worden gevormd door een concentratietoename van 3% van de jaargemiddelde grenswaarde, hetzij voor NO₂, hetzij voor fijn stof. In ieder geval voor woningbouw, kantoorlocaties en bedrijventerreinen zal dit percentage tevens worden vertaald in concrete getallen per categorie, beneden welke getalsmatige grenzen automatisch wordt voldaan aan dat 3%-criterium.

Projecten waarvan mede aan de hand van de AMvB kan worden vastgesteld dat die niet “in betekenende mate” negatief zullen bijdragen aan de luchtkwaliteit, hoeven verder niet meer op het aspect luchtkwaliteit te worden getoetst en zijn daarmee ontkoppeld op een wijze die ook in het licht van de Europese richtlijnen verstandig is.

Voor de projecten die wél “in betekenende mate” bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek roept het wetsvoorstel bovendien een flexibeler koppeling in het leven, meer “op afstand”. Dit krijgt vorm aan de hand van een programma-aanpak die zal resulteren in een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) van de gezamenlijke overheden.

Het NSL bevat in de eerste plaats de voor heel Nederland te treffen generieke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Daarnaast worden voor overschrijdingsgebieden gebiedsgerichte uitwerkingen



gemaakt, waarin zowel de voor dat gebied te treffen maatregelen als de in dat gebied voorgenomen projecten die invloed hebben op de luchtkwaliteit, worden samengebracht. Het generieke deel en de gebiedsgerichte uitwerkingen vormen samen het NSL, dat als geheel tot een substantiële verbetering van de luchtkwaliteit moet leiden.

In het NSL wordt vooraf ingespeeld op de gevolgen voor de luchtkwaliteit van toekomstige projecten door daar in de context van dat NSL maatregelen tegenover te stellen die niet specifiek met die projecten verbonden hoeven te zijn: afweging en saldering verschuiven van projectniveau naar programmaniveau. Indien een voorgenomen project een plek heeft gekregen in het NSL hoeft bij de daadwerkelijke besluitvorming over dat project niet meer te worden getoetst aan het wettelijke kader, maar kan worden volstaan met het relateren van dat project aan het NSL: past een project binnen het NSL, dan vormt de luchtkwaliteitssituatie voor dat project geen blokkade.

Op deze wijze kunnen maatschappelijk relevante ruimtelijke ontwikkelingen doorgang vinden én wordt tegelijkertijd inzichtelijk gemaakt dat binnen het redelijke een maximale inspanning wordt geleverd om de luchtkwaliteitsproblematiek op te lossen. Op een evenwichtige manier wordt recht gedaan zowel aan gezondheids- en milieuaspecten als aan de belangen gemoeid met ruimtelijke ontwikkeling.

Overigens wordt ook de mogelijkheid van projectspecifieke saldering – dus buiten de context van het NSL – gehandhaafd in het wetsvoorstel. Ook deze zal alleen nog nodig zijn voor projecten die “in betekenende mate” bijdragen aan de luchtkwaliteitsproblematiek.