

## Regeling saldering luchtkwaliteit 2005

*Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 11 maart 2006, nr. LMV 2006241187, houdende nadere regels inzake saldering van luchtkwaliteit (Regeling saldering luchtkwaliteit 2005)*

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Gelet op artikel 7, vierde lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005;

Besluit:

### § 1. Algemene bepalingen

#### Artikel 1

1. In deze regeling wordt verstaan onder:  
 a. Besluit: Besluit luchtkwaliteit 2005;  
 b. plangebied: gebied waarop de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, betrekking heeft;  
 c. salderingsgebied: gebied of gebieden waarbinnen zich effecten voor de luchtkwaliteit voordoen als gevolg van de uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel b, van dat artikel, dan wel als gevolg van een met die uitoefening samenhangende maatregel.  
 2. Onder de uitoefening van een bevoegdheid wordt voor de toepassing van deze regeling mede verstaan de toepassing van een wettelijk voorschrift.

#### Artikel 2

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel a of onderdeel b, van dat artikel, worden voor iedere stof afzonderlijk de als gevolg van die uitoefening optredende positieve of negatieve effecten voor de luchtkwaliteit in aanmerking genomen.

### § 2. Gevallen als bedoeld in artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel a, van het Besluit

#### Artikel 3

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel a, van dat artikel, bevat een daaruit voortvloeiend besluit ten minste een beschrijving van:  
 a. de afname of toename van de concentratie van een stof in het plangebied,

alsmede de autonome situatie die daarbij als uitgangspunt is genomen, en  
 b. de kwalitatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit in het plangebied van dat besluit.

### § 3. Gevallen als bedoeld in artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel b, van het Besluit

#### Artikel 4

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel b, van dat artikel, onderzoekt het betreffende bestuursorgaan de als gevolg van die uitoefening of een daarmee samenhangende maatregel optredende positieve en negatieve effecten voor de luchtkwaliteit en stelt het vast of, en zo ja welke, daarbij aan te geven maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit getroffen dienen te worden.

#### Artikel 5

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel b, van dat artikel:

- a. heeft het salderingsgebied een functionele of geografische samenhang met het plangebied;
- b. worden maatregelen ter vermindering van de concentratie van de stof in beginsel niet later dan gelijktijdig met de te compenseren activiteiten uitgevoerd, tenzij een gelijktijdige uitvoering een vermindering van de concentratie van die stof op de langere termijn in de weg staat, of anderszins niet doelmatig is;
- c. worden waarborgen getroffen opdat de maatregelen ter vermindering van de concentratie van de stof daadwerkelijk worden uitgevoerd.

#### Artikel 6

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel b, van dat artikel, bevat een daaruit voortvloeiend besluit ten minste:

- a. een beschrijving van de met de betreffende uitoefening van een bevoegdheid beoogde ontwikkeling of activiteit;
- b. een omschrijving van het plangebied en het salderingsgebied;
- c. een topografische kaart waarop het plangebied en het salderingsgebied zijn aangegeven;
- d. een beschrijving van de toename en de vermindering van de concentratie van

een stof in het salderingsgebied, alsmede een beschrijving van de autonome situatie die daarbij als uitgangspunt is genomen;

e. een beschrijving van de maatregelen waardoor de concentratie van de betreffende stof vermindert, daaronder mede begrepen eventuele maatregelen in het plangebied zelf;

f. het tijdstip waarop, of de termijn waarbinnen, de onder e bedoelde maatregelen worden uitgevoerd.

#### Artikel 7

Bij uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid, aanhef en onderdeel b, van dat artikel, bevat de motivering van een daaruit voortvloeiend besluit in elk geval overwegingen met betrekking tot:

- a. in aanmerking genomen mogelijkheden tot het voorkomen of beperken van de toename van de concentratie van een stof in het plangebied;
- b. de geografische of functionele samenhang tussen het plangebied en het salderingsgebied;
- c. kwalitatief omschreven gevolgen van zowel de toename als de vermindering van de concentratie van een stof;
- d. de manier waarop bij de vaststelling van de maatregelen rekening is gehouden met het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een toename of vermindering van de concentratie van een stof;
- e. het tijdstip waarop, of de termijn waarbinnen, de maatregelen, bedoeld in artikel 6, onderdeel e, worden uitgevoerd;
- f. de waarborgen die getroffen worden, opdat de maatregelen, bedoeld in artikel 6, onderdeel e, daadwerkelijk worden uitgevoerd.

### § 4. Overige bepalingen

#### Artikel 8

Deze regeling is niet van toepassing op besluiten die zijn voortgevoerd uit de uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van het Besluit, met toepassing van het derde lid van dat artikel, noch op de uit die besluiten voortvloeiende rechts- en feitelijke handelingen, voor zover het ontwerp van een dergelijk besluit voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze regeling ter inzage is gelegd of een dergelijk besluit voor dat tijdstip is vastgesteld.

### Artikel 9

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

### Artikel 10

Deze regeling kan worden aangehaald als: Regeling saldering luchtkwaliteit 2005.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*Den Haag, 11 maart 2006.*

*De Staatssecretaris van*

*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,*  
*P.L.B.A. van Geel.*

## Toelichting

### Algemeen

#### 1. Inleiding

Het sedert 5 augustus 2005 in werking getreden Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna verder aan te duiden als: het Besluit) bevat een aantal belangrijke bepalingen die beogen de sedert de zomer van 2004 optredende stagnering van diverse ruimtelijke en andere plannen weer enigszins vlot te trekken, zonder daarbij uiteraard de doelstellingen voor luchtkwaliteit uit het oog te verliezen. Naast het loslaten van het standstill beginsel voor situaties onder de grenswaarden en een aparte aftrek voor de zeezoutfractie van fijn stof, geeft het Besluit de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken in gebieden waar de normen van het Besluit reeds worden overschreden. Die ontwikkelingen kunnen doorgaan als de concentratie niet verder verslechtert of mogelijk zelfs verbetert. Het kan ook zijn dat er sprake is van een beperkte toename van de concentratie. De ontwikkeling kan dan doorgang vinden als de situatie door extra maatregelen – of door een rechtstreeks optredend gunstig effect van de ontwikkeling – per saldo verbetert. Dit wordt in de praktijk de salderingsregeling genoemd. De mogelijkheid om te salderen is in het Besluit opgenomen naar aanleiding van verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de aanleg van een rondweg werd toegestaan, ook al betekende dat dat de luchtkwaliteit in het gebied van de rondweg verslechterde. Dit nadeel woog naar de mening van de Raad op tegen het duidelijke voordeel dat de luchtkwaliteit en de leefbaarheid voor het hele dorp verbeterde.

Bij het totstandkomen van het Besluit heeft de Raad van State in zijn advies gewezen op de noodzaak nadere voorschriften te stellen, zodat richting gegeven wordt aan de toepassing van de salderingsmogelijkheid. Ook de Tweede

Kamer heeft in het kader van haar accordering van de algemene maatregel van bestuur aangedrongen op een beperking naar inhoud, plaats en tijd. Deze uitwerking is gegeven in de brief van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 juli 2005 over de salderingsaankpak (Kamerstukken II 2004/2005, 30 175, nr. 8). In deze brief is een ministeriële regeling aangekondigd. Deze regeling werkt de inhoud van de brief verder uit en beoogt, zo veel als dat op dit moment mogelijk is, handvatten te geven voor de uitvoeringspraktijk.

#### 2. De huidige praktijk

Het uitoefenen van de salderingsbevoegdheid is voor bestuursorganen nieuw terrein. Ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk is VROM in september 2005 gestart met een project 'pilots uitvoering Besluit luchtkwaliteit 2005'. Het project omvat twaalf pilotprojecten gericht op verschillende situaties waarvoor woningbouw, herstructurering, de aanleg van een bedrijfsterrein, het verlenen van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer en reconstructie van intensieve veehouderij. Eerste resultaten zullen begin 2006 worden verwacht. Bedoeling is dat de pilots informatie verschaffen over de wijze waarop de saldering in verschillende situaties kan worden aangepakt, waarbij er ook aandacht zal zijn voor een goede – ruimtelijke – onderbouwing van een besluit en de coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus.

De pilots maken zichtbaar dat het goed in kaart brengen van de gevolgen van een nieuwe ontwikkeling en het vinden van afdoende maatregelen een hele opgave is. Ook buiten de pilots laat de praktijk zien dat er nog veel onzekerheden zijn rondom het invullen geven aan de salderingsregeling. Mede om die reden zal er naast de ministeriële regeling in 2006 een handreiking worden opgesteld, waarin de saldobenadering concreter zal worden uitgewerkt. Daarbij zal de informatie uit de pilots maar ook van andere projecten worden benut om verschillende voorbeeldsituaties uit te werken. Ook zal het ministerie van VROM samenwerkingsvormen tussen de verschillende overheden stimuleren om te komen tot kennisuitwisseling.

Ter voorbereiding van deze regeling is bij een aantal overheden en enkele adviesbureau's nagegaan welke vraagpunten opkomen bij het uitwerken van de salderingsmogelijkheid. Vragen die steeds aan de orde kwamen zijn: in welke maat mag de salderingswinst worden uitgedrukt, mag de verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van reeds genomen maatregelen worden meegenomen, hoe groot mag een salderingsgebied zijn, hoe dient de zekerstelling te worden vormgegeven. Binnen het bestek van deze regeling wordt op deze

vragen zo goed mogelijk antwoord gegeven. Een meer gedetailleerde uitwerking zal plaats kunnen vinden bij de in 2006 op te stellen handreiking. De handreiking zal zo worden opgezet dat nieuwe ervaringen steeds kunnen worden toegevoegd.

Deze regeling is gebaseerd op het Besluit luchtkwaliteit 2005 en ziet op de de zogenoemde projectspecifieke saldering. Ingeval extra maatregelen nodig zijn om de verslechtering te compenseren, zullen deze maatregelen een direct verband dienen te hebben met de nieuwe ontwikkeling. Het breder toerekenen van maatregelen zal onderdeel zijn van de programmabepaling van het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen.

#### 3. Inhoud

Artikel 7, derde lid, van het Besluit luchtkwaliteit 2005 beschrijft in onderdeel a, de situatie dat een nieuwe ontwikkeling de bestaande situatie niet verslechtert of mogelijk zelfs verbetert.

Van zo'n situatie zal bijvoorbeeld sprake kunnen zijn bij besluiten met alleen positieve effecten zoals bijvoorbeeld een herstructurering van een woonwijk waarbij minder woningen worden teruggebouwd of een wijziging aan een weg die zorgt voor een betere doorstroming. Het is echter ook mogelijk dat een nieuwe ontwikkeling zowel positieve als negatieve effecten voor de luchtkwaliteit met zich brengt en de positieve effecten de overhand hebben. Er is dan sprake van een situatie die per saldo verbetert of niet verslechtert. Kenmerkend voor een situatie die valt onder artikel 7, derde lid, onderdeel a, van het Besluit is dat het gaat om de effecten voor de luchtkwaliteit in het gebied waar het besluit betrekking op heeft (het plangebied) en dat er geen extra salderingsmaatregelen nodig zijn. Zodra de effecten van een ontwikkeling zich voordoen buiten het plangebied is artikel 7, derde lid, onder b, van het Besluit van toepassing. Het spreekt voor zich dat een besluit dat wordt gegrond op artikel 7, derde lid, onder a, van het Besluit helder zal dienen te motiveren dat de concentratie van de luchtkwaliteit per saldo niet verslechtert en mogelijk zelfs verbetert.

Artikel 7, derde lid, onder b, beschrijft de situatie dat een nieuwe ontwikkeling een toename van de heersende concentratie tot gevolg heeft. In dat geval kan de ontwikkeling doorgang vinden als door eveneens optredende positieve effecten van die ontwikkeling of door het treffen van extra maatregelen de situatie per saldo verbetert.

Het bekende voorbeeld van saldering is de aanleg van de rondweg, die weliswaar zorgt voor een toename van de concentratie langs de rondweg, maar tegelijkertijd het positieve effect heeft dat de situatie voor de bewoners van de dorpskern aanmerkelijk zal verbeteren.

Een voorbeeld van saldering waarbij extra maatregelen worden getroffen is bijvoorbeeld de aanleg van een industrie-terrein waarbij vanwege het extra verkeer op aan- en afvoerwegen wordt besloten tot extra doorstromingsmaatregelen.

Salderen is aan de orde bij de uitoefening van bevoegdheden (besluiten) en toepassing van wettelijke voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dat zijn in ieder geval de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften, bedoeld in artikel 7, tweede lid, van het Besluit. Het kunnen mogelijk ook andere vormen van bevoegdheidsuitoefening zijn. Het gaat daarbij blijkens artikel 5.2 van de Wet milieubeheer en het daarop gebaseerde Besluit om bevoegdheden die zijn gebaseerd op een wettelijke regeling, voor zover die wettelijke regeling zich daar althans niet tegen verzet.

In de praktijk is vaak sprake van opeenvolgende besluitvorming. Zo zullen een verkeers- en vervoersplan en een bestemmingsplan vaak worden gevolgd door afzonderlijke uitvoeringsbesluiten. Wanneer deze plannen voldoende gedetailleerd op het aspect luchtkwaliteit zijn getoetst, kan voor de onderbouwing van het daarop volgende besluit worden verwezen naar de onderbouwing van het plan. Dit ondersteunt het belang voor het bevoegd gezag om bij besluiten die worden gevolgd door uitvoeringsbesluiten goed na te gaan wat de mogelijkheden zijn om het aspect luchtkwaliteit reeds zo breed mogelijk mee te nemen.

Van de mogelijkheid tot salderen kan gebruik worden gemaakt in gebieden waar de normen uit het Besluit worden overschreden. In de praktijk zal het meestentijds gaan om overschrijding van de daggemiddelde norm voor fijn stof. In gebieden langs drukke wegen kan het ook gaan om overschrijding van de met ingang van 1 januari 2010 geldende grenswaarden voor NO<sub>2</sub> of de jaargemiddelde norm voor fijn stof. Saldering betekent dat de luchtkwaliteit op een bepaalde plek kan verslechteren maar dat daar een verbetering tegenover staat. De verbetering kan, zoals bij de rondweg, plaats vinden in een ander gebied. Er dient echter naar te worden gestreefd om de verbetering zo veel mogelijk te laten plaatsvinden in het plangebied. Pas daarna komen maatregelen in een aangrenzend gebied aan de orde. In onderdeel 5 van deze toelichting zal daar nader op worden ingegaan. Daarnaast gelden onverkort de verplichtingen om op grond van artikel 8 en artikel 9 van het Besluit maatregelen te treffen in het luchtkwaliteitsplan.

#### 4. Aandachtspunten bij de opzet van de regeling

Bij het opstellen van deze regeling is gezocht naar een evenwichtige balans tussen enerzijds het geven van voldoende

de houvast en rechtszekerheid in de vorm van kaderstellende voorschriften en anderzijds het geven van ruimte aan de uitvoerings-praktijk die vraagt om maatwerk. Voorschriften zijn nodig om te waarborgen dat we ook met de salderingsmogelijkheid op weg blijven naar het halen van de normen. De Raad van State heeft in dat verband in haar advies over het ontwerpbesluit dat leidde tot het Besluit Luchtkwaliteit 2005 gewezen op de noodzaak van kadering door het stellen van beperkingen naar inhoud, plaats en tijd.

In deze regeling is gekozen voor een samenstel van regels dat bestaat uit algemene criteria waar een besluit en de saldering aan dienen te voldoen, inhoudelijke voorschriften waar een besluit aan dient te voldoen en motiveringseisen. De voorschriften zijn zodanig van karakter dat maatwerk mogelijk is. De criteria zijn ontleend aan de voorwaarden uit de salderingsbrief van 20 juli 2005 en hebben betrekking op vereisten rondom inhoud, plaats en tijd. De voorschriften zien op het totstandkomen van een besluit dat op transparante wijze weergeeft wat de effecten zijn van een nieuwe ontwikkeling, welke maatregelen worden getroffen en wat daarvan de gevolgen zijn voor de verbetering van de luchtkwaliteit. De motiveringseisen zijn met name gericht op het voldoen aan de criteria en op het totstandkomen van een goed gemotiveerd en helder onderbouwd besluit. De jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft laten zien dat dit een belangrijk vereiste is.

#### 5. De voorwaarden uit de brief van 20 juli 2005 nader ingekleurd

De reeds genoemde brief van 20 juli 2005 geeft voorwaarden naar inhoud, plaats en tijd. In de regeling zijn deze voorwaarden uitgewerkt in een aantal criteria en voorschriften die het bevoegd gezag bij het nemen van een besluit in acht dient te nemen. In dit onderdeel van de toelichting worden de voorschriften toegelicht en wordt – zo veel als op dit moment mogelijk is – antwoord gegeven op belangrijke vragen van de uitvoeringspraktijk. Daar waar de praktijk zich kenmerkt door een uiteenlopende casuïstiek, zijn richtinggevende principes voor de motivering van het salderingsbesluit opgenomen.

#### – Dezelfde stof

Het spreekt voor zich dat de salderingsmogelijkheid niet in de weg mag staan aan de verplichting uit het Besluit tot het bereiken van elk van de voor de verschillende stoffen gestelde grenswaarden. Toestaan dat een verslechtering voor PM<sub>10</sub> mag worden gecompenseerd door een verbetering voor NO<sub>2</sub> en omgekeerd doet onvoldoende recht aan deze verplichtingen. Het zou kunnen betekenen dat de luchtkwaliteit in zijn

totaliteit voor PM<sub>10</sub> of NO<sub>2</sub> alleen maar verder verslechtert, in plaats van verbetert. Het uitgangspunt dat dient te worden gesaldeerde binnen dezelfde stof is dan ook uitdrukkelijk in de regeling vastgelegd. Overigens zullen maatregelen voor de verschillende stoffen in de praktijk vaak voor beide stoffen gunstig uitwerken.

#### – Toename concentratie

Artikel 7, derde lid, onder b, van het Besluit komt in beeld bij ontwikkelingen in een gebied waar sprake is van overschrijding van de grenswaarden. Saldering is aan de orde wanneer een ontwikkeling tot gevolg heeft dat de concentratie van de luchtkwaliteit in een gebied in beperkte mate verslechtert. Wat geldt als beperkte toename valt niet op voorhand te definiëren. Verschillende factoren kunnen daarbij een rol spelen, zoals de grootte van het gebied waarin de extra overschrijding speelt, het aantal blootgestelden, maar ook de grootte van de totale salderingswinst. Van belang is daarbij te bedenken dat bestuursorganen er belang bij hebben de toename van de concentratie zo veel mogelijk te voorkomen of beperken. Dat is zeker van belang bij mogelijke blootgestelden in een gebied en het beperkt de – veelal niet eenvoudige – salderingsopgave.

Het gaat om een nieuwe ontwikkeling die een aannemelijke en tegelijk aantoonbare toename van de concentratie van een stof tot gevolg heeft. De toekomstige Reken en Meetvoorschriften (maart 2006) zullen nauwkeurigheidseisen bevatten, waarbij dit aspect zal worden meegenomen.

De gevolgen van een nieuwe ontwikkeling worden bepaald aan de hand van de autonome situatie. Dat is de situatie zoals die zou zijn zonder de nieuwe ontwikkeling. Aangezien de nieuwe ontwikkeling veelal zal plaats vinden in de toekomst, zal deze ook dienen te worden gerelateerd aan de autonome situatie zoals die zich in de toekomst aandient. Dat zal met zich brengen dat bij het bepalen van de autonome situatie ook in de toekomst plaatsvindende ontwikkelingen met invloed op de luchtkwaliteit dienen te worden meegenomen. Dat kunnen ontwikkelingen zijn met positieve dan wel negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit. De ontwikkelingen dienen voldoende zeker te zijn. In het onderdeel 'toerekenen van maatregelen' wordt nader ingegaan op vraag hoe in dit verband dient te worden omgegaan met reeds genomen of in voorbereiding zijnde maatregelen voor luchtkwaliteit. In de onderbouwing van een besluit zal dienen te worden aangegeven met welke autonome situatie is gerekend.

– *Het gebied waar de effecten van een nieuwe ontwikkeling zich voordoen*  
De meeste nieuwe ontwikkelingen gaan gepaard met extra verkeer. Deze extra verkeerseffecten zullen zich voordoen in het gebied waar een besluit voor geldt, maar in veel gevallen ook daarbuiten. Zo zal het effect van extra verkeer vanwege de ontsluiting van een nieuwe woonwijk zich voordoen tot het eerstvolgende knooppunt waarbij het extra verkeer verwaarloosbaar is in verhouding tot de totale verkeersstroom. De ontsluitingsweg en zeker de afvoerende wegen zullen vaak geen onderdeel uitmaken van het betreffende bestemmingsplan. Dezelfde situatie kan zich voordoen bij besluiten tot aanleg of wijziging van een lokale weg. Ook het extra verkeer vanwege een inrichting of een industrieterrein zal vaak pas ‘verdampen’ buiten het plangebied. Verkeerseffecten van lokale ontwikkelingen kunnen zich op deze wijze uitstreken tot het niveau van aangrenzende gemeenten.

De effecten van aanleg of wijziging van een provinciale weg of rijksweg zullen zich noodzakelijkerwijs kunnen uitstreken over een ruimer gebied dat – zeker bij rijkswegen – ook de grenzen van een agglomeratie zal overstijgen.

Het bevoegd gezag zal in haar besluit dienen te motiveren tot hoever de effecten zijn meegenomen. Het bevoegd gezag zal zich hier mede moeten laten leiden door wat in het licht van de nieuwe ontwikkeling en mogelijke maatregelen redelijk is.

Voor inrichtingen kunnen de effecten van een nieuwe ontwikkeling zich voordoen in een gebied dat met het gebied van de inrichting een functionele samenhang heeft. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij de verplaatsing van een bedrijf naar een geheel andere locatie, mogelijk zelfs naar een andere gemeente. In het betreffende besluit zal dan helder dienen te worden gemotiveerd of en op welke wijze de positieve effecten van deze uitplaatsing bij de saldering zijn meegenomen. De effecten vanwege een functionele samenhang kunnen worden meegerekend tot op agglomeratieniveau. Er zijn situaties denkbaar die een uitzondering rechtvaardigen. Dit is afhankelijk van de inhoud en de aard van een nieuwe ontwikkeling. Zo kan het zijn dat een regionaal bedrijventerrein op de grens van een agglomeratie vraagt om maatregelen in het aan de agglomeratie grenzende gebied (zie beantwoording vraag 40 van de Lijst vragen en antwoorden; Kamerstukken II 2005/2006, 30 175, nr.15). Ook kan het zijn dat een nieuw regionaal bedrijventerrein dient ter vervanging van oudere en kleinere bedrijventerreinen in een grotere regio dan alleen de agglomeratie.

– *Extra maatregelen in samenhang met de nieuwe ontwikkeling*

Uitgangspunt bij een salderingsbesluit is dat de negatieve effecten voor de luchtkwaliteit worden gecompenseerd. Het kan zijn dat de nieuwe ontwikkeling zelf reeds positieve effecten heeft op de luchtkwaliteit, zoals bij de rondweg die zorgt voor minder verkeer in de dorpskern of de verandering aan een weg die zorgt voor extra doorstroming. Het zal echter vaak zo zijn dat extra maatregelen dienen te worden ontwikkeld. Met name ontwikkelingen als een nieuwe woonwijk of een nieuwe inrichting zullen vanwege het extra verkeer vragen om extra maatregelen.

Bij het zoeken naar extra maatregelen dient zo veel mogelijk eerst te worden gezocht naar maatregelen in het gebied waar het besluit van de nieuwe ontwikkeling voor geldt. Zo kan bij nieuwe woonwijken worden gezocht naar compenserende maatregelen die het verkeer verminderen, zoals maatregelen ter bevordering van het openbaar vervoer. Ook het zorgen voor een voldoende voorzieningenniveau kan maken dat minder vervoersbewegingen nodig zijn. De emissies van woningen kunnen worden verminderd door het aanleggen van stadsverwarming. In een herstructureringsgebied in een binnenstad zal gezocht kunnen worden naar een betere verkeersstructuur in het gebied zelf en kan de inzet van afschermdende bebouwing worden overwogen.

Het zoeken naar maatregelen binnen het plangebied is van belang, omdat in dat geval het voldoen aan de vereisten van zekerstelling en tijdige uitvoering eenvoudiger zal zijn. Zodra maatregelen worden overwogen in een aangrenzend gebied, zal het bevoegd gezag goed dienen na te gaan of er voldoende zekerheid zal zijn dat deze maatregelen ook tijdig zullen worden uitgevoerd. Dat is zeker wenselijk als het gaat om maatregelen die niet door de gemeente zelf, maar door een ander bevoegd gezag dienen te worden genomen.

Het vereiste dat maatregelen dienen samen te hangen met een nieuwe ontwikkeling brengt met zich het bevoegd gezag er goed aan doet zich bij het nemen van besluiten over de inzet van extra maatregelen, af te vragen of deze maatregelen ook ruimte bieden voor compensatie van meerdere nieuwe ontwikkelingen. Het vastleggen van de salderingsruimte zal de motivering van toekomstige projecten kunnen ondersteunen.

– *Toe te rekenen maatregelen*

Belangrijk voor de uitvoeringspraktijk is de vraag in welke mate reeds genomen maatregelen als verbetering mogen worden meegenomen. In het algemeen geldt dat de bijdrage aan de luchtkwaliteit van reeds getroffen maatregelen en maatregelen waartoe het bevoegd gezag reeds

heeft besloten en waarvan zeker is dat ze op termijn worden uitgevoerd, dienen te worden verdisconteerd in de autonome situatie. Er zijn echter situaties denkbaar waarin een nieuwe ontwikkeling duidelijk samenhangt met andere maatregelen en waarbij een andere benadering redelijk is. Het gaat dan vaak om een totaal pakket aan maatregelen dat ziet op een belangrijke verbetering van de (lucht)kwaliteit in een specifiek gebied van een gemeente.

De maatregelen kunnen ondermeer bestaan uit het verbeteren van de doorstroming, het verminderen van (vracht)verkeer, de stedelijke distributie, of afscherming. In een dergelijke situatie kan het wenselijk zijn de verbetering van reeds getroffen of nog uit te voeren maatregelen toe te rekenen aan de nieuwe ontwikkeling, opdat wordt voorkomen dat de beoogde totale verbetering van het gebied geen gestalte kan krijgen. Het bevoegd gezag zal in dat geval in haar besluit goed dienen te motiveren dat de luchtkwaliteit door het geheel aan maatregelen verbetert. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de bouw van een transferium, waardoor de verkeersintensiteit van de binnenstad afneemt, gevolgd door de aanleg van een route voor hoogwaardig openbaar vervoer (HOV).

Duidelijk is dat beide maatregelen een verbetering van de (lucht) kwaliteit in de binnenstad tot doel hebben. In een dergelijk geval mag het als redelijk worden beschouwd dat de bouw van het transferium en de aanleg van de HOV route met elkaar verdisconteerd mogen worden. Ook in het geval van herstructurering van een bedrijventerrein kan een dergelijke benadering wenselijk zijn. Met name bij de grotere bedrijventerreinen zal de bouw van woningen fasegevoel plaatsvinden en is het van belang dat de verbetering van de luchtkwaliteit van het uitplaatsen van bedrijven kan worden toegerekend aan de nieuwbouw van woningen.

Ook voor maatregelen in een gemeentelijk luchtkwaliteitsplan is het algemene uitgangspunt dat reeds getroffen maatregelen of maatregelen waarvan de uitvoering zeker is, dienen te worden meegenomen in de autonome situatie. Anders kan dit liggen voor maatregelen waarvan de uitvoering wordt verbonden aan een nieuwe ontwikkeling. Zo zullen maatregelen in een luchtkwaliteitsplan die zien op de verbetering van de luchtkwaliteit in een specifiek gebied als salderingsmaatregel kunnen worden gekoppeld aan een nieuwe ontwikkeling in dat gebied. De betrokken maatregel uit het plan zal dan eerder kunnen worden uitgevoerd en die winst kan dan worden toegerekend aan het concrete project.

Ook in het geval van kleinschalige ontwikkelingen kan het redelijk zijn dat maatregelen waartoe is besloten maar

die nog niet zijn uitgevoerd worden toegerekend aan die ontwikkelingen. Met name in situaties waarin sprake is van overschrijding van de daggemiddelde norm voor fijn stof en projectspecifieke maatregelen niet of nauwelijks effect hebben op de luchtkwaliteit, lijkt een verwijzing naar recente maatregelen voor fijn stof in het luchtkwaliteitsplan alleszins redelijk.

*– Aard en omvang van de met de salderingsmaatregelen te bereiken verbetering*  
De met de salderingsmaatregelen te bereiken verbetering dient op te wegen tegen de verslechtering. Voor de uitvoeringspraktijk telt in dat verband de vraag hoe deze vooruitgang dient te worden uitgedrukt en hoe verschillende elementen van de verbetering en verslechtering dienen te worden gewogen.

In het algemeen geldt dat de verbetering dient te worden aangegeven aan de hand van de verbetering van de concentratie in een gebied. Gebruikelijk is om in plannen voor bebouwd gebied de concentratie aan te geven in de directe omgeving van de weg en ter hoogte van de bebouwing. Veelal kan daaruit worden gedestilleerd of de oppervlakte overschrijding per saldo vermindert. Bij plannen voor rijkswegen wordt de verbetering veelal uitgedrukt aan de hand van het aantal hectares gebied waar de luchtkwaliteit verbetert.

Het aantal blootgestelden kan een belangrijke rol spelen bij de verbetering. Een verbetering van  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in een gebied waar zich mensen bevinden zal zwaarder kunnen wegen dan een verbetering van  $1 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in een gebied zonder blootgestelden. Denkbaar is dat voor bepaalde projecten een verdere nuancering mogelijk is, waarbij ook de verbetering van de luchtkwaliteit voor gevoelige groepen extra gewicht in de schaal legt.

Bij sommige nieuwe ontwikkelingen zal het verschil tussen verbetering en verslechtering het best inzichtelijk kunnen worden gemaakt aan de hand van het verschil in emissies of de vermindering van het aantal voertuigbewegingen. De verbetering van de concentratie kan dan globaal worden aangegeven en nader worden ingevuld aan de hand van de reductie van de emissies of de vermindering van het aantal voertuigbewegingen.

Het bevoegd gezag zal in haar besluit een beschrijving dienen te geven van de omvang en de aard van de verbetering. Ze zal daarbij tevens moeten motiveren op welke wijze bij het nemen van maatregelen rekening is gehouden met de in het gebied van de verslechtering aanwezige blootgestelden.

*– Zekerstelling en tijdige uitvoering van salderingsmaatregelen*

Maatregelen die dienen als compensatie voor een verslechtering dienen zo veel mogelijk gelijktijdig met de nieuwe ontwikkeling te worden getroffen. De daadwerkelijke uitvoering van de maatregelen dient daarbij voldoende zeker te zijn. Dat zal betekenen dat het besluit dat de nieuwe ontwikkeling mogelijk maakt, aandacht zal moeten besteden aan de wijze waarop de uitvoering van de maatregelen haar beslag krijgt. Zijn extra maatregelen van een ander overheidsniveau wenselijk, dan zullen afspraken met die overheden er voor dienen te zorgen dat de maatregelen er ook werkelijk komen. Het kan daarbij nodig zijn om besluiten inhoudelijk of procedureel te koppelen. Ook de financiering zal daarbij aandachtspunt zijn en mogelijk de handhaving.

In het algemeen geldt dat de inhoud en hardheid van de te maken afspraken zal afhangen van de omvang van een nieuwe ontwikkeling en de aard van de maatregel. Het bevoegd gezag zal in haar besluit dienen aan te geven welke waarborgen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat de compenserende maatregelen worden uitgevoerd. Wanneer de nieuwe ontwikkeling pas op termijn gereed zal zijn, kunnen ook de compenserende maatregelen op termijn worden getroffen, maar ook dan zal het besluit voldoende waarborgen dienen te bevatten. Uitgangspunt is dat er ten tijde van het nemen van het besluit ten aanzien van de nieuwe ontwikkeling voldoende zekerheid kan worden geboden over de uitvoering en het tijdstip van uitvoering van de salderingsmaatregelen.

Met name bij grote projecten met een lange looptijd is het aangewezen dat het bevoegd gezag nagaat of er een risico bestaat dat de maatregelen niet zullen worden getroffen en welke alternatieven dan mogelijk zijn.

#### *6. Toezicht op de naleving*

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van deze regeling zal plaats vinden door de VROM inspectie. De VROM inspectie heeft diverse mogelijkheden om in een vroegtijdig stadium betrokken te raken bij nieuwe ontwikkelingen in een gemeente. Deze vroegtijdige betrokkenheid bij ondermeer bestemmingsplannen en artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening - procedures maakt het mogelijk om toe te zien op een goede onderbouwing van besluiten waarbij artikel 7, derde lid, onderdeel a of b, van het Besluit aan de orde is. Het toezicht zal betekenen dat de VROM inspectie zal kunnen adviseren over de kwaliteit van de onderbouwing van een besluit. De VROM inspecteur kan naar aanleiding van een inspectiebezoek zonnig besluiten tot het inbrengen van zienswijzen of bedenkingen terzake van een besluit. De

ervaringen van de inspectie zullen worden betrokken bij het opstellen van de handreiking in 2006.

#### **Artikelsgewijs**

##### *Artikel 1, eerste lid*

Ter toelichting op de begrippen het volgende:

Het plangebied is het gebied waar de uitoefening van een bevoegdheid rechtstreeks betrekking op heeft. Dat zal bijvoorbeeld bij het vaststellen van een bestemmingsplan het bestemmingsplan-gebied zijn.

Het salderingsgebied is het gebied waarbinnen zich de effecten van een nieuwe ontwikkeling en de maatregelen voordoen. Dat gebied zal vanwege extra verkeerseffecten en de functionele samenhang tussen gebieden – zie ook onderdeel 5 van het algemeen deel van de toelichting bij de uitleg over de toename van de concentratie – doorgaans groter zijn dan het plangebied. Ook de effecten van de salderingsmaatregelen bepalen de omvang van dit gebied.

##### *Artikel 1, tweede lid*

Het tweede lid maakt expliciet dat deze regeling en de daarin opgenomen salderingsbepalingen ook op de toepassing van wettelijke voorschriften, bedoeld in artikel 7, eerste en tweede lid, van het Besluit, van toepassing zijn. Dit is overeenkomstig de opzet en strekking van artikel 7 van het Besluit.

##### *Artikel 2*

Zowel in gevallen waarbij artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel a van toepassing is als in gevallen waarin artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel b van toepassing is, geldt de voorwaarde dat positieve en negatieve effecten alleen mogen worden gesaldeerd voorzover sprake is van dezelfde stof.

##### *Artikel 3*

In het geval een nieuwe ontwikkeling de bestaande situatie niet verslechtert of zelfs verbetert kunnen bestuursorganen gebruik maken van de bevoegdheid als bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel a, van het Besluit. Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds toegelicht kan het hierbij gaan om gevallen met alleen positieve effecten, maar ook om gevallen waarin positieve en negatieve effecten in balans zijn of de positieve effecten overheersen. Uitgangspunt zijn de effecten binnen het plangebied.

Zijn effecten buiten het plangebied aan de orde dan is artikel 7, derde lid, onderdeel b, van het Besluit van toepassing.

##### *Aanhef en onderdeel a*

Een besluit dat is genomen met toepassing van artikel 7, derde lid, onderdeel a, van het Besluit zal helder dienen te motiveren dat de concentratie van de

luchtkwaliteit per saldo niet verslechtert en mogelijk zelfs verbetert. Het besluit dient daartoe aan de hand van de autonome situatie aan te geven in welke mate en op welke plekken binnen het plangebied de concentratie van de stof toe- en afneemt als gevolg van de nieuwe ontwikkeling. Inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen zijn meegenomen bij de berekening van de autonome situatie.

In de praktijk kan het onderscheid tussen artikel 7, derde lid, onderdeel a, van het Besluit en artikel 7, derde lid, onderdeel b, van dat besluit soms lastig liggen. Het kan immers zijn dat de negatieve gevolgen van een ontwikkeling kunnen worden verminderd door de ontwikkeling op andere wijze vorm te geven. Daartoe te treffen maatregelen zullen dan vanzelf bij de uitvoering van de ontwikkeling worden meegenomen. Gaat het echter om extra te treffen maatregelen dan zal de situatie vallen onder artikel 7, derde lid, onderdeel b, van het Besluit. Er zullen dan extra voorzieningen nodig zijn om er voor zorg te dragen dat de uitvoering van de maatregelen is zekergesteld.

#### *Aanhefen onderdeel b*

Dit onderdeel ziet op een kwalitatieve beschrijving van het verschil tussen de negatieve en positieve effecten. Het bevoegd gezag kan hierbij aangeven in hoeverre er sprake is van een verschil in oppervlakte, aantal blootgestelden, emissies of bijvoorbeeld het aantal voertuigkilometers.

#### *Artikel 4*

Het onderzoek en de op basis daarvan te nemen maatregelen moeten er, conform artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel b, van het Besluit, toe leiden dat de luchtkwaliteit per saldo verbetert.

#### *Artikel 5*

In dit artikel zijn criteria opgenomen voor de saldering. Naast het vereiste genoemd in artikel 2, dat de saldering betrekking dient te hebben op dezelfde stof als de stof waarvan de concentratie toeneemt, moet het salderingsgebied een duidelijke samenhang hebben met het plangebied, dienen maatregelen zo veel mogelijk tegelijkertijd met de nieuwe ontwikkeling te worden getroffen en dient de daadwerkelijk uitvoering van de maatregelen zo veel mogelijk te zijn zekergesteld. De criteria zijn uitgebreid beschreven in onderdeel 5 van het algemeen deel van de toelichting.

#### *Artikel 6*

In dit artikel zijn de bestanddelen genoemd die een besluit waarbij toepassing wordt gegeven aan de bevoegdheid in artikel 7, derde lid, onderdeel b, van het Besluit, in elk geval dient te bevatten.

#### *Aanhefen onderdeel a*

Het bevoegd gezag beschrijft de voorgenomen ontwikkeling of activiteit.

#### *Aanhefen onderdeel b*

Aan de beschrijving wordt een omschrijving van het plangebied en het salderingsgebied toegevoegd. De omschrijving gaat in op de omvang van het gebied waar de effecten van een nieuwe ontwikkeling en de te nemen salderingsmaatregelen zich voordoen.

#### *Aanhefen onderdeel c*

Het gebied wordt ook weergegeven op een topografische kaart. Het aangeven van deze gebieden op een kaart dient de transparantie van een besluit.

#### *Aanhefen onderdeel d*

In het besluit dient aan de hand van de autonome situatie te worden beschreven waar en in welke mate de negatieve en positieve effecten op de concentratie van de stof als gevolg van de nieuwe ontwikkeling zich voordoen. Inzichtelijk dient te worden gemaakt welke maatregelen al dan niet zijn meegenomen bij de berekening van de autonome situatie.

#### *Aanhefen onderdeel e*

In het besluit wordt aangegeven welke maatregelen worden getroffen ter saldering, wat daarvan de effecten zijn en, indien daarvan sprake is, welke maatregelen worden toegerekend (zie daarvoor onderdeel 5 van het algemeen deel van de toelichting bij de uitleg over het toerekenen van maatregelen). Ook aan de orde zijnde maatregelen in het plangebied zelf worden bij de beschrijving meegenomen.

#### *Aanhefen onderdeel f*

In het besluit dient te worden aangegeven wanneer de maatregelen worden getroffen. De maatregelen dienen zo veel mogelijk tegelijkertijd te worden getroffen met de nieuwe ontwikkeling (zie ook artikel 7, onder e).

#### *Artikel 7*

De motivering van een besluit waarin wordt gesaldeerd dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten.

#### *Aanhefen onderdeel a*

Dit onderdeel ziet op gedane inspanningen om de toename van de concentratie van de stof te beperken of te voorkomen. Het belang daarvan is toegelicht in onderdeel 5 van het algemeen deel van de toelichting bij de uitleg over extra maatregelen.

#### *Aanhefen onderdeel b*

Het bestuursorgaan zal dienen te motiveren welk gebied als uitgangspunt is genomen voor het treffen van maatregelen. Daarbij zal het bij de meeste ontwikkelingen gaan om een motivering tot hoever de extra verkeerseffecten zijn

meegenomen (geografisch). Bij ontwikkelingen rondom industrie zal het ook kunnen gaan om een motivering van het functionele verband. Het is de bedoeling dat de negatieve effecten van de concentratie van de stof zoveel mogelijk in, of in de directe nabijheid worden gecompenseerd en dat daar de luchtkwaliteit verbetert.

#### *Aanhefen onderdeel c*

Dit onderdeel ziet op een kwalitatieve beschrijving van het resultaat dat met de maatregelen wordt bereikt. Daarbij dient zowel te worden ingegaan op het gebied waar sprake is van een toename van de concentratie als op het gebied waar sprake is van een vermindering van de concentratie. Het bevoegd gezag kan hierbij aangeven in hoeverre er sprake is van een verschil in oppervlakte, aantal blootgestelden, emissies of bijvoorbeeld het aantal voertuigkilometers.

#### *Aanhefen onderdeel d*

In het besluit zal het bestuursorgaan moeten aangeven hoe er bij de vaststelling van de maatregelen rekening is gehouden met het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan een toename of vermindering van de concentratie. Idealerweise neemt het aantal blootgestelden door een saldering af. Dat zal echter niet altijd mogelijk zijn. In zo'n situatie vraagt de motivering extra aandacht. Het kan daarbij bijvoorbeeld zijn dat weliswaar het aantal blootgestelden toeneemt, maar dat de mate van blootstelling belangrijk verbetert. De in dit artikellid geformuleerde motiveringseis beoogt tevens dat het bevoegd gezag aangeeft of en welke maatregelen zijn getroffen voor bijvoorbeeld de bewoners van het gebied waar de situatie verslechtert.

#### *Aanhefen onderdeel e*

In het besluit zal het bestuursorgaan moeten aangeven wanneer de maatregelen worden getroffen. De maatregelen dienen zoveel mogelijk tegelijkertijd met de nieuwe ontwikkeling getroffen te worden. Wanneer de maatregelen later worden uitgevoerd zal het bestuursorgaan dat dienen te motiveren. Bovendien dient te worden aangegeven welke voorzieningen zullen worden getroffen teneinde dit tijdstip of die termijn niet te overschrijden (zie hiervoor ook onderdeel f).

#### *Aanhefen onderdeel f*

Het besluit dient aan te geven welke voorzieningen zijn getroffen om er voor te zorgen dat de maatregelen worden uitgevoerd. Het uitgangspunt is dat er voldoende zekerheid wordt geboden. De voorzieningen kunnen inhouden dat een overeenkomst is gesloten met het bestuursorgaan of de derde die de maatregelen dient te treffen. Het kan ook zijn dat er kettingbeding in een bestem-

---

mingsplan wordt opgenomen opdat de uitvoerder van een plan gehouden is tot het treffen van voorzieningen.

*Artikel 8*

Dit overgangsartikel is opgenomen, omdat deze regeling eerbiedigende werking heeft ten aanzien van besluiten waarvan het ontwerp voor de inwerking-

treding van deze regeling ter inzage is gelegd, dan wel die voor de inwerking-treding zijn vastgesteld. Daarmee wordt voorkomen dat besluiten die zijn voorbereid of vastgesteld voordat deze regeling van kracht werd, met toepassing van de op dat moment bestaande regels, nadien in rechte kunnen worden aangetast met het argument dat deze achteraf gezien

niet aan deze regeling zouden voldoen. Dat mogelijke gevolg is omwille van de rechtszekerheid en bestuurlijke efficiency ongewenst.

*De Staatssecretaris van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening  
en Milieubeheer,  
P.L.B.A. van Geel.*