

PROJECTEN KUNNEN WEER DOORGANG VINDEN

DE NIEUWE WET LUCHTKWALITEIT

'Nederland loopt vast', kopten de kranten in de afgelopen jaren. De EU-luchtrichtlijnen stellen strenge eisen aan de luchtkwaliteit, waardoor veel projecten zijn komen stil te liggen. Het vorige kabinet heeft daarop een nieuwe Wet luchtkwaliteit (Wlk) bij de Tweede Kamer ingediend, waarmee enerzijds aan de normen kan worden voldaan en anderzijds projecten weer doorgang kunnen vinden. In dit artikel wordt ingegaan op de bestaande praktijk van het toetsen van de luchtkwaliteit onder het oude regime van het Besluit luchtkwaliteit 2005. Vervolgens wordt beschreven hoe de toetsing er onder de nieuwe Wet luchtkwaliteit uit gaat zien, onder andere in m.e.r.-procedures.

Jan Muntinga, Pieter Anne Faber en Werenfried Spit

4

TOETS 03 07

De nieuwe Wet luchtkwaliteit (Wlk), in feite een wijziging van de Wet milieubeheer, is inmiddels de Tweede Kamer gepasseerd (eind 2006), maar nog niet de Eerste Kamer. Kern is een programma-aanpak: in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) zijn projecten en luchtkwaliteitverbeterende maatregelen opgenomen, zodat aan de luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan. Deze programma-aanpak is niet zonder risico's. Onderzoek naar luchtkwaliteit zal ook in de toekomst vaker nodig zijn dan in eerste instantie gedacht. In juridische procedures over projectbesluiten zal naar verwachting moeten worden aangetoond dat het voorgenomen project niet meer verontreinigt dan de variant die in het NSL is opgenomen (en doorgerekend).

Toetsing van luchtkwaliteit onder BLK 2005

Op 5 augustus 2005 is het Besluit luchtkwaliteit 2005 (hierna: het Besluit) van kracht geworden. Hiermee is het oude besluit luchtkwaliteit uit 2001 ingetrokken. Met het Besluit implementeert Nederland richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂) en stikstofdioxide (NO₂), zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood (Pb) in de lucht (Pb EG L163) in de Nederlandse wetgeving en wordt deze richtlijn verder uitgewerkt voor de Nederlandse situatie. In het Besluit zijn wettelijke luchtkwaliteitsnormen vastgelegd voor bovengenoemde stoffen en tevens voor koolmonoxide (CO) en benzeen (C₆H₆). In het Besluit wordt gesteld dat 'bestuursorganen de grenswaarden voor de

betreffende stoffen in acht nemen bij de uitoefening van bevoegdheden dan wel bij de toepassingen van wettelijke voorschriften die gevolgen voor de luchtkwaliteit ten aanzien van de in het Besluit genoemde stoffen kunnen hebben'. Ruimtelijke plannen die van invloed kunnen zijn op de luchtkwaliteit dienen dus aan de voor het plan relevante grenswaarden uit het Besluit te worden getoetst. Bij overschrijding van grenswaarden kan de gezondheid van mensen negatief worden beïnvloed. De grenswaarden zijn de normen die uiteindelijk dienen te worden gehaald. Voor de meeste stoffen gelden deze vanaf 2010, voor fijn stof reeds sinds 1 januari 2005. De relevante grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ zijn in tabel 1 samengevat.

De overige componenten uit het Besluit zijn vrijwel nooit relevant, aangezien de grenswaarden van al deze componenten vrijwel nergens worden overschreden. De grenswaarden van de concentraties CO en benzeen worden in Nederland zelden overschreden. Dit kan voorkomen in specifieke situaties zoals streetcanyons of overdekte gebieden (bijvoorbeeld parkeergarages). De grenswaarde van de concentratie SO₂ wordt door het gebruik van zwavelarme brandstoffen niet meer overschreden. Dit geldt ook voor lood. In luchtonderzoeken in het kader van projectMER'en wordt op basis van gegevens van het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit, de verwachte verkeersintensiteiten en de ligging van gevoelige bestemmingen in het plangebied nagegaan of er in de verschillende situaties in het plangebied overschrijding van plandrempels en grenswaarden voor NO₂ en/of PM₁₀ kan worden verwacht. Hiertoe wordt gebruikgemaakt van verschillende luchtkwaliteitsmodellen (CARI, ADMS, Stacks, etc.). In deze modelberekeningen worden



Tabel 1. Grenswaarden^{a)} conform Besluit luchtkwaliteit 2005

	jaargemiddelde		etmaalgemiddelde		uurgemiddelde	
	concentratie (µg/m ³)	aantal keer te overschrijden	concentratie (µg/m ³)	aantal keer te overschrijden	concentratie (µg/m ³)	aantal keer te overschrijden
NO ₂	40	0	-	-	200	18 ^{c)}
PM ₁₀	40	0	50	35 ^{b)}		

a) gelden met ingang van 1 januari 2010.

b) overschrijding van het etmaalgemiddelde maximaal op 35 dagen per jaar.

c) overschrijding uurgemiddelde maximaal gedurende 18 uur.

de bijdragen van ingevoerde bronnen – veelal verkeer – berekend en opgeteld bij de achtergrondconcentraties. De achtergrondconcentraties verdisconteren de bijdragen van overige bestaande bronnen zoals bedrijven, scheepvaart en bijdragen uit het buitenland, en zijn standaard in het model opgenomen.

De resultaten van de modelberekeningen worden vergeleken met de normen. Bij overschrijding van de normen kan worden gedacht aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit of aan saldering. Voor saldering is in het Besluit luchtkwaliteit 2005 een regeling opgenomen. Bijvoorbeeld bij rondwegen is hiervan wel gebruik gemaakt.

Kern van de toetsing onder de werking van het Besluit luchtkwaliteit is dat elk project afzonderlijk aan de luchtnormen wordt getoetst.

Toetsing van luchtkwaliteit onder de nieuwe Wet luchtkwaliteit

VROM heeft door middel van een nieuwe Wet luchtkwaliteit – met een programmatische aanpak – een oplossing bedacht voor het feit dat elk project afzonderlijk moet worden getoetst. Om dit te bereiken worden alle grote projecten in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) ondergebracht. Dit programma moet in evenwicht met een pakket ‘luchtkwaliteitverbeterende maatregelen’ leiden tot het voldoen aan de EU-normen.

Balans

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) moet worden gezien als een balans. Aan de ene kant staan de grote projecten die ‘in betekenende mate’ aan de luchtverontreiniging bijdragen (IBM-projecten). Aan de andere kant staan de generieke luchtkwaliteitverbeterende maatregelen. De toetsing aan de normen vindt plaats in twee stappen. In de salderingsstap wordt geborgd dat deze balans een positief saldo heeft voor de luchtkwaliteit. Deze saldering vindt plaats binnen daartoe ingestelde programmagebieden. De resterende beperkte overschrijdingen van de grenswaarden worden in de saneringsstap met extra locatiespecifieke maatregelen weggewerkt.

Een ander belangrijk aspect van de nieuwe wet is het nieuw geïntroduceerde onderscheid tussen projecten die al dan niet in betekenende mate bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit. In een algemene maatregel van bestuur (AMvB) en een ministeriële regeling komt een lijst met projecten die niet in betekenende mate bijdragen. Het merendeel van de ruimte-

DE AUTEURS

Pieter Anne Faber (p.faber@witteveenbos.nl) is senior-jurist ruimtelijke ontwikkeling bij Witteveen+Bos. Jan Muntinga (j.muntinga@witteveenbos.nl) is projectleider milieueffectrapportage bij Witteveen+Bos. Werenfried Spit (werenfried.spit@rws.nl) is specialist luchtkwaliteit en klimaat bij Rijkswaterstaat DWW en begeleider van het onderzoek.

De Rijksoverheid voorziet een pakket generieke maatregelen voor verbetering van de luchtkwaliteit. Dit pakket is het uitgangspunt voor het vaststellen van de saneringsopgave, en omvat onder meer de volgende maatregelen:

1. fiscale regeling roetfilters voor nieuwe personenauto's, taxi's, bestelwagens, vuilniswagens;
2. subsidie voor schone bussen en vrachtwagens;
3. stimuleren zwavelvrije diesel, biobrandstoffen en aardgas;
4. fiscaal stimuleren van hybride auto's, elektrische auto's en auto's op waterstof;
5. schonere binnenvaart;
6. differentiatie motorrijtuigenbelasting;
7. reductieplan fijn stof voor de industrie;
8. stimuleren luchtwassers in de landbouw gericht op reductie fijn stof;
9. verlaging maximumsnelheid;
10. aanvullend prijsbeleid bij personenverkeer vanaf 2012.

nende mate-projecten'. Indien het een concreet benoemd project is, kan het zonder meer en zonder luchtkwaliteitsonderzoek worden gerealiseerd. Uit de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel blijkt, dat in uitzonderlijke situaties onderzoek nodig kan zijn (vergaderjaar 2006-2007, 30489, nr. H). Momenteel wordt overwogen onder andere woningbouw tot 2000 woningen netto als zo'n concreet benoemd project aan te merken (www.vrom.nl);

- b. vervolgens dient te worden gekeken of het project voorkomt in het NSL. Wanneer dat het geval is, kan het project worden gerealiseerd. Wel moet mogelijk worden aangetoond dat de variant van het project die wordt gerealiseerd even veel of minder bijdraagt aan de luchtverontreiniging als de variant die in het NSL is opgenomen. Hiervoor kan luchtkwaliteitsonderzoek noodzakelijk zijn;
- c. indien het project niet valt onder de voorgaande twee categorieën is zonder meer luchtkwaliteitsonderzoek noodzakelijk. Indien uit dat onderzoek blijkt dat:
 - er geen sprake is van overschrijding van grenswaarden; of
 - het project niet in betekenende mate bijdraagt aan verslechtering van de luchtkwaliteit, omdat het niet boven de kwantitatieve norm komt, kan het doorgang vinden. De kwantitatieve norm komt vermoedelijk te liggen op 3 % van de grenswaarde boven de grenswaarde.

Zeker bij ontwikkelingen in dunbevolkte gebieden is het denkbaar dat het luchtonderzoek beperkt kan blijven en dat kan worden volstaan met een verwijzing naar kengetallen.
- d. wanneer het luchtkwaliteitsonderzoek aangeeft dat het project wel in betekenende mate bijdraagt aan verslechtering van de luchtkwaliteit, dient te worden bekeken of saldering binnen het project een optie is. Saldering, zoals die onder de Blk 2005 kan worden toegepast, blijft onder Wlk ook mogelijk. Hieronder valt ook de mogelijkheid om een locatiespecifieke maatregel te nemen die de luchtkwaliteit verbetert. Deze maatregel moet uiteraard niet al in het reeds voorziene landelijke maatregel-pakket zitten. Gedacht kan worden aan snelheidsbeperkingen of beperkte toegang voor vrachtauto's.

lijke projecten zal naar verwachting onder deze categorie vallen en door de voorgestelde werkwijze een stuk makkelijker te realiseren worden. Projecten kunnen naar verwachting op twee manieren worden aangemerkt als 'niet in betekenende mate':

- doordat zij vallen onder een in de regelgeving genoemde categorie van concrete projecten (bijvoorbeeld de bouw van een x-aantal woningen);
- doordat zij leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit die niet meer bedraagt dan een in de regelgeving genoemde kwantitatief omschreven norm.

Stappenplan

Onder de nieuwe Wet luchtkwaliteit kunnen projecten op vier manieren worden gerealiseerd.

1. het project leidt niet tot overschrijding van de grenswaarden;
2. realisatie van het project draagt niet in betekenende mate bij aan verslechtering van de luchtkwaliteit;
3. het project draagt wel in betekenende mate bij aan verslechtering van de luchtkwaliteit, maar is opgenomen in het NSL;
4. het project draagt in betekende mate bij aan verslechtering van de luchtkwaliteit en is niet opgenomen in het NSL, maar kan door middel van saldering binnen het project worden gerealiseerd.

Een praktisch stappenplan om te bepalen hoe een project kan worden gerealiseerd ziet er als volgt uit:

- a. eerst moet worden gekeken of een project valt onder een in de AMvB of ministeriële regeling benoemde categorie van concrete 'niet in beteke-

Toetsing van projecten

In de opzet van de toetsing aan de luchtkwaliteit onder de Wlk kunnen in het MER de bovenstaande stappen als een praktisch handvat worden gevolgd:

- a. voor projecten die vallen onder categorie a hoeft geen luchtkwaliteitsonderzoek te worden uitgevoerd. Verwezen kan worden naar de AMvB 'niet in betekenende mate-projecten';
- b. voor projecten die in het NSL zitten, moet aandacht worden besteed aan een vergelijking van de uiteindelijk gekozen variant van het project en de variant die in het NSL was opgenomen. Hard moet kunnen worden aangetoond dat de uiteindelijk gekozen variant niet meer verontreinigt dan de variant die in het NSL is doorgerekend. Het is raadzaam dit reeds in het MER te doen, en niet af te wachten of dit na het aanvechten van het projectbesluit bij de Raad van State alsnog moet gebeuren. Het uitvoeren van luchtmodelberekeningen is dan noodzakelijk;

- c. voor de overige projecten moet een luchtkwaliteitsonderzoek worden uitgevoerd (zie stap c. en d.). Hierin moet worden aangetoond, dat de normen niet worden overschreden. In geval van categorie d projecten, eventueel met toepassing van saldering.

Voor grote projecten is het cruciaal dat ze zijn opgenomen in het NSL, omdat de salderingsopgave anders veel te omvangrijk en te duur zal worden. Het is aan te raden voor alle overheden om scherp te zijn op het tijdig aanmelden van projecten danwel wijzigen van het NSL-programma. Hiermee wordt de ruimte bewaakt om grotere projecten uit te voeren en wordt op tijd gesignaleerd of extra maatregelen voor de luchtkwaliteit moeten worden ingevoerd.

Extra taken

Het onderzoek dat ten grondslag ligt aan dit artikel is uitgevoerd voor Rijkswaterstaat. De conclusies die hierin voor het takenpakket van Rijkswaterstaat getrokken zijn, gelden voor een belangrijk deel ook voor provincies en gemeenten. Het modelleren, meten en data verzamelen over de luchtkwali-



FOTO: SYC/HU

teit is noodzakelijk om de luchtkwaliteit te toetsen aan de normen en voor VROM om de verplichte jaarlijkse voortgangsrapportages te kunnen opstellen. VROM werkt dit monitoringsstelsel uit. Als uit de voortgangsrapportage blijkt dat de luchtkwaliteit niet aan de normen voldoet, zullen de deelnemende partijen aan het NSL moeten bekijken welke kosteneffectieve maatregelen er denkbaar zijn om de tegenvallers te compenseren. De Wet luchtkwaliteit kent immers een uitvoeringsplicht voor maatregelen en een resultaatverplichting. Dit alles is overigens precies wat met de Europese Richtlijn voor luchtkwaliteit is beoogd: een actieve opstelling van de overheid om de luchtkwaliteit te bewaken en zonodig projecten te stoppen, danwel maatregelen nemen ter verbetering.

Risico's

Van de NSL-aanpak is een risicoanalyse uitgevoerd. Hieruit komen de volgende risico's naar voren:

1. het opstellen en doorrekenen van het NSL blijft vooralsnog een papieren exercitie. Voor het NSL is uitgegaan van een pakket van luchtkwaliteitsverbeterende maatregelen. Hiervan is onzeker of ze allemaal op tijd worden genomen en (tijdig) het beoogde effect hebben;
2. het monitoringsprogramma is nog niet vastgesteld, waardoor onzeker is of, wanneer en tegen welke kosten de benodigde data kunnen worden geleverd;
3. de toegepaste wijze van salderen vormt een juridisch risico, omdat het onzeker is of op deze wijze op elke plaats wordt voldaan aan de luchtnormen; dit geldt ook voor de toegepaste wijze van saneren, waarbij is vooruitgelopen op enkele aanpassingen van de EU-luchtrichtlijnen;
4. bij de samenstelling van het NSL is uitgegaan van uitstel voor het voldoen aan de luchtnormen; het is nog niet zeker of de EU daarin daadwerkelijk meegaat.

Ter beheersing van het eerste risico zijn beheersmaatregelen genomen: onder andere de resultaatverplichting van de overheden, de kwaliteitscontrole op modelwerk in het algemeen, en het monitoringprogramma NSL.

Conclusies

Alles overziend, maken Wet luchtkwaliteit en NSL de totstandkoming van veel projecten mogelijk. Zonder NSL zou de oplossing moeten worden gevonden in projectgebonden saldering of specifieke maatregelen tegen vermoedelijk zeer veel hogere kosten. Wel bestaan er risico's, waaronder juridische risico's en het risico dat tegenvallers in de uitvoering van het NSL alsnog tot blokkades of kostenverhogingen leiden.

Voor de milieueffectrapportage moet de toetsing van de luchtkwaliteit goed worden afgestemd op de nieuwe Wet Luchtkwaliteit en het NSL, én zijn modelberekeningen voor luchtkwaliteit in veel gevallen nog noodzakelijk om de conclusies voldoende te onderbouwen, danwel juridisch houdbaar te laten zijn.

Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek dat Witteveen+Bos heeft uitgevoerd voor Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouw in het najaar van 2006.