

Bijlage 3 Notitie over milieurand-voorwaarden/milieugebruiksruimte



Deze notitie handelt over het begrip milieugebruiksruimte. De hoofdlijnen zijn:

- *De minister van V&W kiest voor het hanteren van het instrument milieugebruiksruimte, passend in de dubbeldoelstelling van PMZ.*
- *Ongeacht de toepassing van milieugebruiksruimte blijft de bestaande wetgeving op het gebied van milieu van kracht. Maar, anders dan bij bestaande wetgeving, wordt door het hanteren van milieugebruiksruimte aandacht besteed aan de gebruiksfase van (weg)infrastructuur.*
- *De milieuaspecten die tijdens het gebruik (dus ná de aanleg) het meeste invloed hebben op de directe leefomgeving zijn luchtkwaliteit, geluidbelasting en externe veiligheid. Het meetsysteem wordt simpel gehouden met een beperkt aantal punten waar de gidsvariabelen worden vastgesteld. De metingen op de drie milieuaspecten (gidsvariabelen) op het beperkt aantal punten (gidspunten) geven de leefbaarheid van het gebied weer*
- *Private partijen wordt ruimte gegeven om met een voorstel te komen over hoe milieugebruiksruimte toegepast kan worden. Kenmerk van dit voorstel moet zijn: KISS (Keep It Simple, Stupid), d.w.z. effectief, simpel en begrijpelijk.*
- *De minister van V&W stelt de omvang van milieugebruiksruimte vast in lijn met internationale (EU) wet- en regelgeving.*

Toepassing van milieugebruiksruimte bij PMZ

Inleiding

PMZ heeft een dubbeldoelstelling om zowel de bereikbaarheid als de daarmee verbonden leefbaarheid en leefomgeving te verbeteren. Om de tweede doelstelling te bereiken kiest de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) o.m. voor het instrument milieugebruiksruimte. Hierbij maken publieke partijen en de exploitant afspraken over 'de hoeveelheid milieu die mag worden gebruikt' tijdens het gebruik van de A4-corridor die wordt geëxploiteerd. Belangrijk doel van de milieugebruiksruimte is om de kaders van het aspect leefbaarheid en leefomgeving inzichtelijk en controleerbaar te maken.

De huidige wetgeving over veel milieuaspecten m.b.t. infrastructuur richt zich op de aanleg van die infrastructuur en andere ruimtelijke ontwikkelingen. De minister van V&W wil ook tijdens het gebruik van de infrastructuur afspraken maken over de milieuaspecten.

De minister van V&W voert de milieugebruiksruimte in om invulling te geven aan één van de doelstellingen, maar ook om het draagvlak voor het project te vergroten bij verschillende publieke partijen. Bovendien creëert PMZ op deze manier duidelijkheid voor private partijen over de invulling van de leefbaarheidsdoelstelling.

Visie op milieugebruiksruimte

Binnen PMZ is het van wezenlijk belang dat de exploitant mogelijkheden heeft om innovatie toe te passen en creatieve oplossingen in te zetten. Met de milieugebruiksruimte verwacht PMZ deze ruimte te genereren voor het verbeteren van de leefbaarheid en leefomgeving. In deze visie past ook de mogelijkheid om een bonus-malus regeling toe te passen. De exploitant kan een bonus verwachten indien hij (ruim) binnen de milieugebruiksruimte blijft en een malus indien teveel ruimte wordt gebruikt.

Een belangrijk aspect is KISS: Keep It Simple, Stupid. Het is onwenselijk veel en complexe regels te introduceren, dit maakt de handhaving complex en is maatschappelijk niet uit te leggen.

Het is van groot belang dat de milieugebruiksruimte zodanig wordt vormgegeven dat de exploitant daadwerkelijk instrumenten heeft om binnen de gestelde ruimte te blijven. In deze marktverkenning vragen we de private partijen naar hun visie hierover.

De milieugebruiksruimte onderscheidt zich van milieurandvoorwaarden onder andere doordat het de mogelijkheid biedt om de schadelijke effecten op het milieu te compenseren. Deze compensatie moet zodanig plaatsvinden dat de leefbaarheid in de corridor wordt verbeterd.

Bij het toepassen van milieugebruiksruimte moet aandacht gegeven worden aan het verplaatsen, in plaats van verminderen, van vervuiling binnen de corridor. PMZ richt zich primair op de doorstroomroute A4. Om binnen de milieugebruiksruimte te blijven kan de exploitant ervoor zorgen dat de meest vervuilende auto's niet over de A4 rijden. Hierdoor leveren die vervuilende auto's geen bijdrage aan de milieugebruiksruimte op de A4, maar is het milieuvervuilend effect op andere routes in de corridor zeker wel aanwezig. Misschien is het effect zelfs groter. Dit is uiteraard niet gewenst en moet worden vermeden.

Wetgeving rondom milieu

Ongeacht de milieugebruiksruimte blijft de bestaande wetgeving op het gebied van milieu van kracht.

De huidige wetgeving over veel milieuaspecten m.b.t. infrastructuur richt zich op de aanleg van infrastructuur en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Voor de beoordeling van de milieuaspecten wordt de situatie geprognosticeerd die 10 jaar na de verwachte realisatie van het infrastructuurproject optreedt. Wanneer het object of de objecten gebruikt worden zijn de (wettelijke) kaders voor de belasting van het milieu beperkt. De trend in het beleid van de rijksoverheid is echter dat meer aandacht wordt besteed aan de gebruiksfase van bijv. infrastructuur.

Niet alleen bij veranderingen in de ruimtelijke ontwikkeling moet het milieu meegewogen worden, ook tijdens het gebruik moet de schade aan het milieu beperkt blijven. Deze ontwikkeling wordt ook verwacht bij herzieningen van huidige wetten.

Hoe snel deze trend verloopt en welke veranderingen er hierdoor daadwerkelijk in de wetgeving doorgevoerd worden, is voornamelijk onduidelijk. Wellicht dat het gedachtegoed van de milieugebruiksruimte over enkele jaren reeds vastgelegd is in wetgeving en is het dan niet meer noodzakelijk om aanvullende afspraken te maken

Milieuaspecten van de milieugebruiksruimte

De minister van V&W kiest ervoor om de milieugebruiksruimte toe te passen op een beperkt aantal milieuaspecten. Een groot aantal milieuaspecten geeft wellicht een gedetailleerder beeld van de leefbaarheid, maar is slechts te begrijpen door specialisten. Een te beperkt aantal aspecten geeft het geen betrouwbaar beeld van de leefbaarheid. De minister van V&W kiest daarom voor milieuaspecten die tijdens het gebruik (dus ná de aanleg) de meeste invloed hebben op de directe leefomgeving: luchtkwaliteit en geluidbelasting en externe veiligheid. Deze drie milieuaspecten zijn gidsvariabelen voor de leefbaarheid.

Luchtkwaliteit

Bij het aspect luchtkwaliteit is de hoeveelheid fijn stof momenteel de meest belangrijke variabele. Door het gebruik van infrastructuur neemt de hoeveelheid fijn stof in de omgeving toe. Het is niet wenselijk om dit ongelimiteerd te laten gebeuren. Op Europees en nationaal niveau worden hiervoor reeds maatregelen genomen door bijvoorbeeld schonere automotoren te verplichten. Deze ontwikkelingen worden uiteraard meegenomen bij de nadere invulling van de milieugebruiksruimte

Geluidhinder

Het aspect geluidbelasting wordt uitgedrukt in decibel (dB(A)). Weggebruikers produceren geluid, voor de leefomgeving is een te hoog niveau zeer onwenselijk. Om toestemming te krijgen voor de aanleg van infrastructuur wordt een inschatting gemaakt van de toekomstige geluidbelasting. De milieugebruiksruimte maakt dat de exploitant tijdens de gebruiksfase beperkte ruimte heeft om de omgeving te belasten met geluid.

Externe veiligheid

Externe veiligheid betreft, voor PMZ, de risico's die ontstaan voor de omgeving bij het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bij een incident met gevaarlijke stoffen hebben personen in de omgeving een kans om gewond te raken of te overlijden. Om dit risico te beperken wordt vaak een strook langs de infrastructuur vrijgehouden. In deze strook wordt geen bebouwing toegestaan.

Voor wat betreft de impact op de klimaatverandering speelt de uitstoot van CO₂ een belangrijke rol. Dit is direct gerelateerd aan het brandstofverbruik van auto's. De minister van V&W vraagt de private partijen in de marktverkenning naar hun gedachten over het betrekken van dit milieuaspect.

Meetsysteem

Van een beperkt aantal milieuaspecten, uitgedrukt in verschillende variabelen, moet vastgesteld worden of ze binnen de milieugebruiksruimte blijven. Hierbij moet het totaal (saldo) van de variabelen worden vastgesteld, uiteindelijk is van belang wat de omgeving ervan merkt. Wanneer de exploitant negatieve effecten van het gebruik van de infrastructuur (deels) kan compenseren is slechts het eindsaldo van belang.

Om het gebruik van de milieugebruiksruimte begrijpelijk te houden, is het wenselijk om het meetsysteem simpel te houden. Het is nog onbekend hoe de variabelen worden vastgesteld, zowel daadwerkelijke metingen als berekeningen behoren tot de mogelijkheden. Het aantal punten waar de daadwerkelijke waarde van de gidsvariabelen bepaald wordt, staat nog niet vast. Waar de punten komen te liggen ook nog niet. Hier zijn verschillende keuzes mogelijk. Maar het gehele meetsysteem staat of valt met de 'uitlegbaarheid' van de gekozen methodiek en met de kosten van de methodiek.

De minister van V&W vraagt de private partijen om met een voorstel te komen over hoe de milieugebruiksruimte getoetst kan worden. Hierin wordt onder andere vermeld op welke manier de gidsvariabelen worden vastgesteld (berekend of gemeten en op welke wijze) en waar de gidspunten liggen.

Vaststellen van milieugebruiksruimte

De omvang van de milieugebruiksruimte staat nog niet vast. In de komende tijd wordt de discussie daarover gevoerd. Hierbij vindt afstemming plaats met de ontwikkelingen in beleid en wetgeving zoals eerder omschreven.

De milieugebruiksruimte zal vastgesteld worden door de minister van Verkeer en Waterstaat. Veranderingen in de omvang van de milieugebruiksruimte zullen in lijn zijn met internationale, voornamelijk Europese, wet- en regelgeving.

Aandachtspunten / te maken keuzes

Een aandachtspunt van de milieugebruiksruimte is de vraag of het gewenst is om voor iedere gidsvariabele een aparte milieugebruiksruimte te creëren of dat één integrale milieugebruiksruimte kan worden afgesproken. In het eerste geval is de ruimte van de gidsvariabelen niet onderling uitwisselbaar. In het tweede geval is er sprake van één milieugebruiksruimte waarin de verschillende gidsvariabelen vertegenwoordigd zijn. Deze ene ruimte wordt opgevuld door alle gidsvariabelen, al dan niet gewogen, bij

elkaar te tellen. Bij zo'n integrale milieugebruiksruimte speelt een lastig vraagstuk, namelijk hoe vergelijk je de verschillende eenheden van de gidsvariabelen?

In de huidige situatie worden de milieuvervuilende effecten berekend vanuit de emissies. Zo wordt de veronderstelde hinder bepaald. Een andere mogelijkheid voor de milieugebruiksruimte is om uit te gaan van de hinder die een persoon op een bepaald punt ervaart (immissie) en dan te bepalen wat de bijbehorende emissie is. Op deze wijze wordt ook de maximaal toelaatbare emissie bepaald.

Het vaststellen van de immissie kan overigens alleen door meting plaatsvinden en niet door berekening. Het uitvoeren van metingen maakt waarschijnlijk dat de systematiek makkelijker te begrijpen is voor burgers en bestuurders. De kosten van een meetsysteem kunnen daarentegen hoger zijn dan een berekeningsmethode.

De normering van de gidsvariabelen kan in de vorm van een jaargemiddelde of een norm voor een maximale piekbelasting. Een gemiddelde waarde voor de gidsvariabelen over een langere periode (bijv. een jaar) geeft de exploitant voldoende tijd zijn om maatregelen in te voeren. Een ongewenst effect is echter dat de extreme piekwaarden binnen het jaar mogelijk zijn. Omwonenden kunnen dan worden geconfronteerd met extreem veel hinder in een korte tijd.

Wanneer echter alleen de maximale waarde van de gidsvariabele wordt begrensd, moet deze hoog genoeg worden gelegd om realistisch te zijn. De omwonenden zullen dan waarschijnlijk een meer continue hinder ondervinden, maar het gemiddelde niveau ervan kan dan ook hoger zijn.

