

Notitie Inhoud en systematiek ontwerpbesluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)

In deze notitie wordt de inhoud en werking van het besluit niet in betekenende mate bijdragen (nibm) toegelicht. Het besluit nibm zal een grondslag bevatten om bij ministeriële regeling categorieën van gevallen aan te wijzen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen. In die gevallen vindt geen verdere toets aan de 3% grens of aan enige grenswaarde plaats. Als bijlage bij deze notitie is het huidige concept van deze ministeriële regeling bijgevoegd.

1. Doel, wettelijk kader en systematiek ontwerpbesluit

Doel

Met het wetsvoorstel luchtkwaliteit (30489) wordt een specifiek op luchtkwaliteit betrekking hebbende titel 5.2 in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) opgenomen. De daarin opgenomen bepalingen introduceren naast de individuele projecttoets een andere wijze van toetsen. Zo kunnen bepaalde grotere projecten op programmaniveau getoetst worden in plaats van op projectniveau. Daarnaast is er een categorie projecten die van individuele toetsing zijn vrijgesteld. Het betreft die gevallen die vallen onder de categorie “niet in betekenende mate”. In al deze gevallen waarin niet op projectniveau wordt getoetst worden de effecten van de projecten op de luchtkwaliteit meegenomen in het nationale programma (NSL). Hiermee zal tijdig, binnen de daarvoor naar verwachting in de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit opgenomen uitsteltermijnen, aan de grenswaarden worden voldaan.

Het besluit nibm regelt welke gevallen als “niet in betekenende mate” kunnen worden aangemerkt en de wijze waarop aannemelijk gemaakt wordt of een (voorgenomen) project als niet in betekenende mate kan worden aangemerkt.

Wettelijk kader

Het wettelijke kader voor dit besluit en de “niet in betekenende mate” projecten is als volgt.

Artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm bepaalt dat bestuursorganen de in het tweede lid van dat artikel bedoelde bevoegdheden of wettelijke voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen uitoefenen dan wel toepassen, indien daardoor niet in betekenende mate wordt bijgedragen aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen.

De redenen voor het in de Wm opnemen van deze wettelijke voorziening zijn toegelicht in de memorie van toelichting behorend bij het betreffende wetsvoorstel¹, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

In het vierde lid van artikel 5.16 van de Wm wordt verder bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen. Dit besluit is gebaseerd op artikel 5.16, vierde lid, van de Wm. Het bepaalt in welke gevallen de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften met betrekking tot een project, rekening houdend met de effecten van

¹ Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 3, par. 5.3.

onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentraties in de buitenlucht van stoffen waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen. In deze gevallen vindt bij de besluitvorming op projectniveau geen toetsing aan die grenswaarden meer plaats.

Systematiek

Algemeen

In alle gevallen houdt de opdracht aan het betreffende bestuursorgaan in dat aannemelijk wordt gemaakt, bij de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift, dat deze niet in betekenende mate bijdraagt. De eis van “aannemelijk maken” volgt uit artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm.

Het besluit nibm is alleen van toepassing op een bedrijfslocatie, inrichting, infrastructuur, kantoorlocatie, woningbouwlocatie dan wel andere locatie, handeling of activiteit, indien deze nieuw is dan wel een uitbreiding of wijziging van een bestaande locatie, inrichting enz. omvat, en het betreffende besluit is of zal worden genomen na de inwerkingtreding van het besluit.

Het besluit omvat allereerst een algemeen criterium voor niet in betekenende mate, de zogenoemde 3% grens. Deze 3% grens geldt zowel voor de aanwijzing bij ministeriële regeling van categorieën van gevallen die niet in betekenende mate bijdragen als voor individuele toetsing van projecten die niet behoren tot een krachtens dat artikel aangewezen categorie.

Bij toetsing aan de 3%-grens wordt in alle gevallen in aanmerking genomen de toename van concentraties afkomstig van het gemotoriseerde verkeer als gevolg van de betreffende uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften. Reden daarvoor is dat in de praktijk de toename van de concentraties als gevolg van het verkeer in die gevallen geheel of vrijwel geheel bepalend blijkt te zijn voor de totale toename. In geval van een bedrijfslocatie of inrichting worden tevens in beschouwing genomen de toename van de concentraties afkomstig van de betreffende inrichtingen zelf. Verder is in het besluit nibm een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling categorieën van gevallen aan te wijzen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen. In die gevallen vindt bij de uitoefening van bevoegdheden of toepassing van een wettelijk voorschrift geen verdere toets aan de 3% grens of aan enige grenswaarde plaats. Die toetsing vindt namelijk plaats bij de vaststelling van de regeling.

Tenslotte is een anticumulatiebepaling opgenomen die betrekking heeft op aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid gelegen bedrijfslocaties, kantoorlocaties of woningbouwlocaties die gebruikmaken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur. Voor de toepassing van het besluit nibm en de daarop berustende regels worden dergelijke locaties als één locatie beschouwd.

Maatgevende bijdragen: zwevende deeltjes en stikstofdioxide

Om te voorkomen dat voor alle stoffen, waarvoor bijlage 2 van de Wm een grenswaarde bevat, grenzen voor niet in betekenende mate moeten worden gegeven waaraan moet worden getoetst, zijn de 3% grens en daarmee de toetsing beperkt tot die stoffen waarbij de kans op overschrijding van de daarvoor vastgestelde grenswaarde het grootst is, te weten zwevende deeltjes (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). Voor andere stoffen speelt dit niet of vrijwel niet. Voor beide genoemde stoffen is maatgevend de grens van 3%, die is afgeleid van de grenswaarde voor de

jaargemiddelde concentratie voor die stoffen. Dit komt overeen met 1,2 microgram/m³. Indien een project, na aftrek van de effecten van daarmee onlosmakelijk verbonden voorzieningen of maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, voor beide stoffen niet tot overschrijding van de 3% grens leidt, is sprake van niet in betekenende mate bijdragen in de zin van artikel 5.16 van de Wm. Met andere woorden: voor elk van beide stoffen dient de toename van de concentratie niet de 3% grens te overschrijden om als “niet in betekenende mate” te worden aangemerkt. Een onderling verrekenen van de toenames, waardoor de gemiddelde toename niet de 3% grens overschrijdt, is derhalve niet toegestaan.

Toetsing van inrichtingen

Voor bedrijfslocaties en inrichtingen geldt een specifieke regeling, omdat daar niet alleen emissies van het daarvoor bestemde gemotoriseerde verkeer maar ook de emissies van de inrichtingen zelf bepalend kunnen zijn voor de toename van de concentraties en daarom in beschouwing moeten worden genomen. Tevens zijn van belang de cumulatieve effecten die kunnen optreden op een bedrijfslocatie, waar immers sprake is van meerdere inrichtingen. De wijze waarop wordt getoetst bij bedrijfslocaties en inrichtingen is als volgt:

- In geval van een solitaire, niet op een bedrijfslocatie gelegen inrichting wordt alleen die inrichting getoetst. Er is dan immers geen sprake van een bedrijfslocatie noch van cumulatie met andere inrichtingen. Vaak zal die toetsing bij de vergunningverlening gebeuren (dan wel, indien niet vergunningplichtig, bij de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 van de Wm). Bij solitaire, niet op een bedrijfslocatie gelegen inrichtingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bakkerswinkel in een woonwijk. Indien de betreffende inrichting behoort tot een krachtens artikel 4 aangewezen categorie, geldt deze in ieder geval als niet in betekenende mate. Een aanwijzing als “in ieder geval niet in betekenende mate” heeft het rechtsgevolg dat op voorhand vaststaat dat in de betreffende gevallen in ieder geval niet de 3% grens wordt overschreden. In zo’n geval wordt daarom het projectbesluit niet meer getoetst aan de 3% grens of aan enige grenswaarde.
- Indien een inrichting niet behoort tot een aangewezen categorie wordt de toename van de concentraties afkomstig van zowel het gemotoriseerde verkeer van en naar die inrichting als van die inrichting zelf in beschouwing wordt genomen en wordt getoetst aan de 3% grens. Indien aannemelijk is gemaakt dat die grens niet wordt overschreden geldt die inrichting als niet in betekenende mate.
- Ingeval van een bedrijfslocatie (bestemd voor twee of meer inrichtingen) vindt bij de daarop betrekking hebbende uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift een toets plaats van die locatie als geheel, waarbij een inschatting plaatsvindt van de daar redelijkerwijs te verwachten inrichtingen. In het algemeen zal deze toets (evenals bij ruimtelijke besluiten met betrekking tot andere locaties) plaatsvinden bij de voorbereiding van het betreffende bestemmingsplan of vrijstellingsbesluit.
- In geval van vestiging van een inrichting op een bedrijfslocatie vindt tevens een toets plaats van die inrichting. Indien die inrichting behoort tot een aangewezen categorie geldt deze als in ieder geval niet in betekenende mate en vindt geen verdere toets van de toename van de concentraties aan de 3% grens plaats. In alle overige gevallen wordt wél getoetst aan de 3% grens.

In al deze gevallen wordt de toename van concentraties afkomstig van zowel de verkeersemmissies als de emissies van de inrichtingen zelf in aanmerking genomen.

2. Normstelling “niet in betekenende mate” (3%-grens)

Bij de keuze en het operationeel maken van het begrip “niet in betekenende mate” is in de eerste plaats gekeken naar de algemene taalkundige betekenis en passendheid van dit begrip voor de gevallen die hierbij voor ogen stonden. Een dergelijke benadering kan niet leiden tot een exact getal, maar wel gevoel geven voor een orde van grootte. Het te kiezen begrip moet immers passen bij de omvang van de effecten van een onder die noemer te brengen project. Gesteld kan worden dat algemeen wordt aanvaard dat een hoeveelheid van circa 1% van iets veelal niet als “betekenend” wordt beschouwd. Bij een hoeveelheid van 10% of meer van iets is dat veelal wel het geval. Het lag daarom in de rede om een ondergrens van “in betekenende mate” te zoeken boven de 1% en ruim onder de 10%.

Voorts heeft een belangrijke rol gespeeld dat in Duitsland bij de milieuvergunningverlening een 3%-drempel wordt gehanteerd. Dit mede omdat die 3% binnen de hiervoor gemotiveerde range ligt. Het “niet in betekenende mate” concept zoals dat in Duitsland wordt gehanteerd en is geaccepteerd door de Europese Commissie, wordt ingevolge de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) toegepast bij besluiten op het gebied van milieubeheer, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Mede in het licht van de advisering door de Raad van State wordt de komende periode de toelichting op de keuze voor deze 3%-grens uitgebreid met nadere gegevens over enkele Europeesrechtelijke aspecten.

Het 3% criterium is op twee manieren getoetst waarbij tevens een gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd². Er is een vergelijking gemaakt met de omvang van de projecten die op de MER-beoordelingslijsten zijn opgenomen. Immers bij deze lijst gaat het om een enigszins vergelijkbaar criterium, namelijk de vraag wanneer van een project zodanige effecten op het milieu mogen worden verwacht dat een extra zorgvuldige beoordeling daarvan via het instrument MER noodzakelijk is. Het MER-criterium voor bedrijfsterreinen (150 ha.) bleek bijvoorbeeld veel te ruim in relatie tot de 3%. Daarom is er vanaf gezien om de MER-beoordelingslijst als criterium voor “niet in betekenende mate” te gebruiken. Wel is er op grond van deze exercitie voor gekozen om waar mogelijk de 3% in een ministeriële regeling te vertalen naar een eenduidig criterium, zoals aantallen woningen of m²'s kantooroppervlak. Indien mogelijk zullen ook andere categorieën in de toekomst worden aangewezen en zullen daarvoor criteria worden gegeven.

Tot slot is uitgaande van de 3% gekeken wat de gevolgen hiervan zouden zijn voor de hanteerbaarheid van het NSL. Dit mede in verband met de door sommigen gevreesde overheidsbureaucratie. Dit heeft geleid tot een qua omvang relatief beperkte lijst van projecten, die op basis van de huidige stand van zaken als “in betekenende mate” in het NSL worden meegenomen.

Overigens moet worden benadrukt dat als een project niet de 3% grens overschrijdt, dat niet betekent dat het effect ervan op de luchtkwaliteit niet zou worden betrokken bij de beleidsontwikkeling en het treffen van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en het halen van de grenswaarden. Via de prognose van de trendmatige ontwikkeling van bevolking, verkeer en bedrijvigheid wordt het cumulatieve effect

² Gevoeligheidsanalyse “Niet in betekenende mate”, verkenning van de effecten van mogelijke keuzes voor “niet in betekenende mate” bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit, eindrapportage DHV/TNO d.d. april 2006.

van alle kleinere ontwikkelingen bepaald en verwerkt in het NSL. Bij de vraag waar een verantwoorde grens voor “niet in betekenende mate” wordt gelegd gaat het dus niet zozeer om de vraag of de eventuele negatieve effecten van projecten worden gecompenseerd door maatregelen, maar om de vraag welke (grotere) projecten expliciet en individueel herkenbaar in het programma worden opgenomen en voor welke (kleinere) projecten dat niet geldt omdat deze worden verdisconteerd in de trendmatige ontwikkeling.

Met betrekking tot de bescherming van op een bepaalde plaats verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor luchtverontreiniging wordt nog het volgende opgemerkt. De inzet van het kabinet is er in de eerste plaats op gericht dat overal zo spoedig mogelijk de grenswaarden worden gehaald. Daarnaast dienen bestuursorganen ook het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening te hanteren bij ruimtelijke besluitvorming over projecten. Voor alle projecten, dus ook voor de niet in betekenende mate projecten, blijft onverminderd gelden dat alle relevante belangen, waaronder de milieubelangen, bij de ruimtelijke besluitvorming betrokken worden. Voor wat betreft luchtkwaliteit speelt blootstelling van mensen aan luchtverontreiniging daarbij een belangrijke rol. Een bestuursorgaan zal zich dus ook bij projecten die niet in betekenende mate bijdragen, goed rekenschap moeten geven van de luchtkwaliteit ter plaatse waar gebouwd wordt, bijvoorbeeld bij de beoordeling of het verantwoord is om pal naast een snelweg te bouwen. Niettemin wordt tevens een algemene maatregel van bestuur voorbereid waarbij nadere regels zullen worden gegeven ten aanzien van de realisering van bepaalde gevoelige bestemmingen in overschrijdingssituaties. De betreffende algemene maatregel van bestuur wordt gebaseerd op artikel 5.16a van de Wet milieubeheer, zoals ingevoegd in het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) op grond van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Van der Ham en Duyvendak (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, nr. 33).

3. Aanwijzing van categorieën

De aanwijzing kan onder meer betrekking hebben op een of meer daarbij genoemde categorieën van inrichtingen, woningbouwlocaties of kantoorlocaties. Deze kan desgewenst ook betrekking hebben op andere locaties, activiteiten of handelingen (zoals commerciële activiteiten, winkelcentra, gebouwen e.d.). De opsomming is niet limitatief. Een aanwijzing kan ook combinaties van meerdere categorieën betreffen. Bij de aanwijzing kunnen nadere begrenzingsvoorwaarden voor de omvang van de betreffende projecten worden gegeven, zoals aantallen nieuwe woningen, bruto-vloeroppervlakte (bij kantoren), aantallen dierplaatsen (bij veehouderijen) en dergelijke. De aanwijzing van bepaalde categorieën kan tevens afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen (zoals het aantal ontsluitingswegen) of de uitvoering van bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. Ook kan deze afhankelijk worden gesteld van bepaalde omstandigheden of voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de mate van verkeersdoorstroming. Voor alle duidelijkheid: de betreffende bepaling vormt niet de grondslag voor het verplichten tot dergelijke voorzieningen of maatregelen of het voldoen aan bepaalde voorwaarden. Deze bepaling maakt het alleen mogelijk om bij de aanwijzing van categorieën van gevallen de aanwezigheid van voorzieningen of maatregelen of het voldoen aan bepaalde voorwaarden in aanmerking te nemen bij de bepaling van hetgeen categoriaal onder de 3% norm valt en dus rekening te houden met de netto toename van de concentraties in de betreffende gevallen (zodat bijvoorbeeld een bedrijf met luchtwasser niet in

betekende mate kan bijdragen en een bedrijf zonder die voorziening wél in betekende mate kan bijdragen).

Een project dat volledig binnen een aldus aangewezen categorie of combinatie van categorieën valt, beneden de daarvoor eventueel gestelde nadere begrenzing blijft en beschikt over eventuele daarbij genoemde voorzieningen of maatregelen, draagt in ieder geval niet in betekende mate bij. In deze gevallen behoeft derhalve verder niet door middel van berekeningen of anderszins te worden aangetoond dat de toename van de concentraties niet de 3% grens overschrijdt. In dat geval wordt dus niet meer toegekomen aan een toetsing aan de 3% grens.

Ook bij hogere aantallen, grotere oppervlaktes, etcetera dan genoemd in de bedoelde ministeriële regeling, kan een project overigens niet in betekende mate zijn, mits door middel van een luchtkwaliteitsonderzoek aannemelijk is gemaakt dat de toename van de concentraties in een concreet geval niet de 3% grens overschrijdt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gevolg van specifieke lokale omstandigheden of maatregelen.

Het is overigens niet goed mogelijk gebleken om voor bedrijfslocaties te komen tot een categorieaanwijzing. Daarom wordt er van uitgegaan dat alle bedrijfslocaties (dus inclusief de daar redelijkerwijs te verwachten inrichtingen) aan de 3% grens worden getoetst. De mogelijkheid om voor bedrijfslocaties categorieën aan te wijzen zal derhalve komen te vervallen, hetgeen tevens in lijn is met de advisering door de Raad van State.

Voor de concrete invulling van de ministeriële regeling wordt verder verwezen naar het bijgevoegde concept daarvan.

4. Meten en berekenen

Indien berekeningen vereist zijn om na te gaan of een project niet leidt tot overschrijding van de 3% grens, dan dient het effect van een project op de luchtkwaliteit te worden bepaald op een maatgevend punt. Aangezien het, met uitzondering van bedrijfslocaties en inrichtingen, hoofdzakelijk gaat om de verkeersgenererende werking van projecten zullen dit punten zijn bij de belangrijkste ontsluitingswegen van de projecten. Onder omstandigheden (bijvoorbeeld in geval van een "street-canyon") kunnen zich langs andere wegen hogere toenames voordoen dan bij een ontsluitingsweg. Hier dient rekening mee te worden gehouden. De bijdrage dient te worden bepaald volgens de Regeling beoordeling luchtkwaliteit (dat de Meetregeling 2005, het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit en de betreffende bepalingen van het Blk 2005 heeft vervangen). In die regeling zijn ook bepalingen opgenomen over de plaats waar bij wegen of inrichtingen gemeten of gerekend dient te worden. Bij het bepalen van wat "niet in betekende mate is" gaat het voorts uitsluitend om de toename van de concentraties en niet om de blootstelling. Dat laatste aspect wordt, zoals hiervoor aangegeven, betrokken bij de ruimtelijke afweging in het kader van onder andere de keuze van locaties voor projecten (goede ruimtelijke ordening).

5. Effecten in gebieden (cumulatie)

Het totaal van alle projecten die "niet in betekende mate" van invloed zijn wordt in aanmerking genomen bij het bepalen van de luchtkwaliteit in een gebiedsgerichte uitwerking als bedoeld in artikel 5.12 van de Wm en daarmee bij het saneren, waar nodig. Het effect van alle projecten die niet in betekende mate bijdragen wordt verdisconteerd bij de te verwachten ontwikkeling van de luchtkwaliteit in een bepaald gebied. Voor resterende of nieuwe overschrijdingssituaties voorziet het NSL in

maatregelen die deze overschrijdingen tenietdoen. De niet in betekenende mate projecten leiden er dus niet toe dat de grenswaarden in een programmagebied later bereikt worden dan zonder deze projecten het geval zou zijn, in de trendmatige ontwikkeling. Er is daarom ook geen sprake van dat de cumulatie van alle projecten die afzonderlijk beschouwd “niet in betekenende mate” bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit toch tot (nieuwe) overschrijdingen van een grenswaarde in een bepaald gebied zouden kunnen leiden.

Voorts bevat dit besluit een bepaling met het oog op mogelijke cumulatie van effecten van locaties die op zichzelf beschouwd als niet in betekenende mate zouden gelden. Deze bepaling houdt in dat, bij besluitvorming ten aanzien van aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid liggende bedrijfs-, kantoor- of woningbouwlocaties als genoemd in dat artikel die gebruikmaken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur, voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende regels als één locatie gelden. Daardoor wordt tevens voorkomen dat een project dat in betekenende mate bijdraagt wordt verdeeld in deelprojecten die ieder op zichzelf beschouwd niet in betekenende mate bijdragen. Mede in het licht van het advies van de Raad van State zal de werking van deze bepaling in de praktijk de komende periode nog verder worden toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de vraag of verzekerd is dat de cumulatieve effecten niet zullen leiden tot overschrijdingen van de grenswaarden en evenmin op plaatselijk niveau belangrijke verslechtingen ten gevolge zullen hebben.

6. Gevolgen in de praktijk

Voor de praktijk betekent het besluit en de daarop berustende Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) onder meer dat vrijwel alle wegaanpassingsprojecten als opgenomen in bijlage 1 van de Spoedwet wegverbreding naar verwachting qua toename onder de 3% grens blijven en daarom kunnen worden aangemerkt als “niet in betekenende mate”. De aanleg van nieuwe wegen alsmede grote woningbouwlocaties, grote kantoorlocaties en grote bedrijventerreinen zijn zonder aanvullende maatregelen in het algemeen wel “in betekenende mate”. Voor woningbouw geldt dat, uitgaande van een grens van netto 1500 nieuwe woningen (ingeval van één ontsluitingsweg), respectievelijk netto 3000 nieuwe woningen (ingeval van twee ontsluitingswegen), die als nadere begrenzingen zijn opgenomen in de ministeriële regeling op basis van artikel 4, het overgrote deel van de projecten woningbouw (ongeveer 70% van het aantal te bouwen woningen) niet in betekenende mate zal bijdragen. In totaal gaat het om een kleine 5000 woningbouwprojecten die niet in betekenende mate bijdragen. Deze projecten zijn of worden niet afzonderlijk opgenomen in het nationaal programma. De effecten van die projecten worden als toegelicht wél (gesommeerd) verdisconteerd in de autonome of trendmatige ontwikkeling en achtergrondconcentraties, zoals beschreven in het NSL. Door middel van de anticumulatiebepaling van artikel 5 wordt rekening gehouden met lokale cumulatieve effecten van deze projecten. Voor de wijze waarop de effecten van de niet in betekenende mate projecten zijn verdisconteerd in de trendmatige ontwikkeling, zoals beschreven in het NSL, wordt korthedshalve verwezen naar de notitie Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit³.

³ Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr.10

7. Lasten en effecten

Onder het Besluit luchtkwaliteit 2005 dienden alle besluiten met gevolgen voor de luchtkwaliteit te worden getoetst aan de grenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen. De invoering van het criterium “niet in betekenende mate” heeft tot gevolg dat besluiten die onder dat criterium vallen niet meer worden getoetst aan die grenswaarden. Er kan in die gevallen worden volstaan met het aannemelijk maken dat het voorgenomen project qua omvang blijft beneden de in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) genoemde aantallen te bouwen woningen of m² bruto vloeroppervlak kantoren of andere nadere begrenzingsen, dan wel met het aannemelijk maken dat de concentratietoename ten gevolge van het betreffende besluit niet de 3% grens overschrijdt. In deze gevallen vervallen derhalve de met het Blk 2005 verbonden lasten van onderzoek en eventuele maatregelen in het kader van de projectsaldering. De bestuurlijke lasten voor de betrokken overheden en de administratieve lasten van sectoren die relatief beperkt bijdragen aan de luchtverontreiniging, nemen derhalve af. Ook neemt naar verwachting het aantal rechterlijke procedures en daarmee de belasting voor de rechterlijke macht navenant af. Hiervoor, in par. 5, is reeds aangegeven dat dit alleen al voor woningbouw voor een kleine 5000 projecten tot een aanzienlijke lastenverlichting leidt. Voor andere soorten projecten zijn de betreffende gegevens veel moeilijker te kwantificeren. Voor alle gevallen geldt dat ook de omvang van de besparingen niet op voorhand kan worden gekwantificeerd. Wat betreft de bouw van woningen of kantoren zijn de getalsmatige nadere grenzen, opgenomen in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), bepalend. Beneden deze aantallen is geen onderzoek nodig en geldt een project automatisch als in ieder geval niet in betekenende mate. Ook in geval van hogere aantallen dan de in die regeling genoemde kan een project overigens nog als niet in betekenende mate gelden, indien uit onderzoek aannemelijk wordt dat de toename van de concentraties in het concrete geval niet de 3 % grens overschrijdt.

Het besluit zal gezien het voorgaande niet leiden tot meerkosten voor overheden, bedrijfsleven en de burger. Het besluit zal voorts leiden tot een afname van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger, tot een afname van de bestuurslasten voor de overheid en tot een afname van de belasting van de rechterlijke macht. De baten van het besluit vloeien met name voort uit de besparing op kosten van onderzoek en uit minder rechterlijke procedures met betrekking tot het aspect luchtkwaliteit van een besluit. Immers bij de projecten die vallen onder de werking van dit besluit vindt geen toets aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit meer plaats waardoor het aantal beroepsprocedures op die grond naar verwachting navenant zal verminderen. Ook kan het aspect luchtkwaliteit van een besluit voortaan niet meer bij het beroep tegen een vervolgbesluit aan de orde komen indien dat aspect bij een eerder beroep aan de orde had kunnen komen. Dit volgt uit artikel 20.2a van de Wm.

Milieueffecten

Bij het vaststellen van de autonome ontwikkeling van de luchtverontreiniging in het NSL wordt rekening gehouden met alle geplande ontwikkelingen die niet in betekenende mate bijdragen. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij het vaststellen van de autonome ontwikkeling gerekend wordt met verkeersintensiteiten die horen bij een situatie waarin de geplande ontwikkelingen zijn gerealiseerd. De gevolgen (toenames) van projecten die niet in betekenende mate bijdragen, zijn daarmee verdisconteerd in de concentratieniveaus die horen bij de autonome ontwikkeling. Bij de vaststelling

van de locaties waar de grenswaarden in de autonome ontwikkeling worden overschreden, wordt daardoor ook rekening gehouden met de (cumulatieve) toename van de concentraties als gevolg van deze projecten.

Mede in het licht van de advisering van de Raad van State zullen de milieueffecten van projecten niet in betekenende mate in de praktijk op dit punt nog verder worden toegelicht.

De in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) opgenomen getalsmatige nadere begrenzingsen voor aantallen woningen of m² bruto kantoor oppervlakte zijn zo gekozen dat aannemelijk is dat alle projecten met een planomvang onder de betreffende grens zullen leiden tot een maximale concentratietoename voor PM₁₀ en NO₂ die kleiner is dan 3 % van de jaargemiddelde grenswaarde. Dat betekent dat uitgangspunten zijn gekozen die enigszins aan de voorzichtige kant zitten. In de praktijk zullen concentratieverhogingen van meer dan 1,2 µg/m³ zeker voorkomen, maar dan alleen bij plannen met een omvang boven de getalsmatige nadere begrenzingsen die zijn afgeleid van de 3 % grens. Dat betekent overigens niet dat plannen met een omvang boven de nadere begrenzing in alle gevallen zullen leiden tot een toename van meer dan 1,2 µg/m³. Voor deze plannen kan uit het luchtkwaliteitsonderzoek conform de Regeling beoordeling luchtkwaliteit aannemelijk worden dat de maximale toename – al dan niet na het nemen van maatregelen- lager is dan 1,2 µg/m³. Om dat te kunnen vaststellen moet dus wel eerst luchtkwaliteitsonderzoek worden verricht. Plannen met een planomvang onder de getalsmatige grenzen zijn vrijgesteld van onderzoek: voor die plannen mag bij voorbaat worden aangenomen dat de concentratietoename lager is dan 1,2 µg/m³.

Indien in bijvoorbeeld een plan voor een woningbouwlocatie ook andere bestemmingen die van invloed zijn op de luchtkwaliteit, zoals winkels en kantoren, worden meegenomen, dan is de vraag aan de orde of de betreffende combinatie (geheel) valt binnen een in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) aangewezen categorie of combinatie van meerdere categorieën. Indien dat het geval is geldt die combinatie zonder nader onderzoek of toetsing als niet in betekenende mate. Indien dat niet het geval is dient ook in die situatie een luchtkwaliteitsonderzoek te worden uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van dat onderzoek moet dan worden beoordeeld of het plan in betekenende mate bijdraagt.

8. Bezwaar en beroep

Artikel 5.16 van de Wm en de daarin opgenomen regeling voor “niet in betekenende mate” leiden ertoe dat de hier aan de orde zijnde besluiten niet meer aan de grenswaarden behoeven te worden getoetst. Voor appellanten is daarom de enkele stelling dat er strijd is met de grenswaarden niet meer toereikend. Dat betekent overigens niet dat elke discussie omtrent luchtkwaliteit bij voorbaat is uitgesloten of dat het argument luchtkwaliteit bij voorbaat ontoelaatbaar is. Steeds zal immers door een bestuursorgaan aannemelijk moeten worden gemaakt dat een besluit niet tot gevolg heeft dat een nadere (getalsmatige) begrenzing voor bijvoorbeeld kantoren of woningen wordt overschreden, dan wel zal het aannemelijk moeten maken dat de 3% grens niet wordt overschreden. Dit kan in een procedure worden getoetst. Ook kan in procedures worden ingegaan op het vereiste van een goede ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door naar voren te brengen dat er een alternatief is voor een uit het oogpunt van blootstelling aan luchtverontreiniging bedenkelijke situatie. De door het

bestuur gemaakte afweging wordt dan op redelijkheid getoetst. Zoals eerder opgemerkt geldt dat in het kader van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening een afweging moet plaatsvinden van alle relevante belangen, dus ook die van de luchtkwaliteit.

Bij de beoordeling aan de hand van het vereiste van een goede ruimtelijke ordening - zeker ingeval van functies als scholen en woningbouw - gaat het vooral om de mate van blootstelling van toekomstige gebruikers van de projectlocatie in kwestie of van de omgeving daarvan, zoals bewoners. Een toetsing aan de grenswaarden is hierbij echter niet aan de orde. Luchtkwaliteit is daarbij wél onderdeel van een bredere afweging, die in bezwaar en beroep kan worden getoetst. De bestuursrechter beoordeelt hierbij in principe niet inhoudelijk of een goede afweging is gemaakt, maar beoordeelt of de diverse relevante belangen wel op een zorgvuldige manier in de besluitvorming zijn betrokken.

Daarnaast zullen zoals eerder opgemerkt in het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) nadere eisen worden gesteld in relatie tot blootstelling van gevoelige bestemmingen aan overschrijdingssituaties. In beroep kan uiteraard aan de orde komen of aan die eisen wordt voldaan.

Zoals opgemerkt leidt dit besluit om voorgaande redenen naar verwachting tot minder rechterlijke procedures met betrekking tot het aspect luchtkwaliteit.

In de door dit besluit geregelde gevallen vindt geen toets aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit meer plaats waardoor het aantal beroepsprocedures op die grond naar verwachting zal verminderen. Dit gevolg kan worden versterkt doordat uit artikel 20.2a van de Wm volgt dat alleen bij een primair of “moeder”besluit aannemelijk dient te worden gemaakt dat een project niet in betekenende mate bijdraagt. Bij vervolgbesluiten en handelingen hoeft dit vervolgens niet steeds opnieuw te worden aangetoond en kan dit in beginsel ook niet meer aan de orde komen in rechterlijke procedures.