

Besluit niet-IBM concept d.d. 3008006

Besluit van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van (datum), houdende regels omtrent het niet in betekenende mate bijdragen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer (Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen))

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van (datum, nr. MJZ), Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving; Gelet op artikel 5.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van (datum, nr.));

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van (datum, nr. MJZ), Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

3% grens: 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes (PM₁₀) of stikstofdioxide;

bedrijfslocatie: nieuwe locatie dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande locatie, bestemd voor de vestiging van een of meer inrichtingen, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur en eventuele bedrijfswoningen;

gemengde locatie: nieuwe locatie dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande locatie, bestemd voor een combinatie van twee of meer van de functies bedrijfslocatie, kantoorlocatie, woningbouwlocatie of locatie met andere bestemming, niet zijnde een infrastructuurbestemming, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur;

inrichting: nieuwe inrichting dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande inrichting;

infrastructuur: nieuwe infrastructuur dan wel uitbreiding of wijziging van bestaande infrastructuur, bestaande uit een voor het openbaar verkeer openstaande weg, spoorweg of vaarweg, met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de daartoe behorende paden en bermen of zijkanten alsmede de werken of bouwwerken die met die weg, spoorweg of vaarweg zijn verbonden en dienen voor de instandhouding dan wel het veilig en doelmatig gebruik daarvan;

kantoorlocatie: nieuwe locatie dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande locatie, bestemd voor de bouw van een of meer kantoorgebouwen, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur;

niet in betekenende mate bijdragen: niet in betekenende mate bijdragen als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de wet;

ontsluitingsinfrastructuur: infrastructuur voor zover geheel of in belangrijke mate gebruikt voor de ontsluiting van een bedrijfslocatie, kantoorlocatie, woningbouwlocatie of gemengde locatie;

uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift: uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder b, van de wet;

wet: Wet milieubeheer;

woningbouwlocatie: nieuwe locatie dan wel uitbreiding of wijziging van een bestaande locatie, bestemd voor woningbouw, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur.

Artikel 2

De uitoefening van een bevoegdheid dan wel de toepassing van een wettelijk voorschrift draagt niet in betekenende mate bij indien als gevolg van die uitoefening of toepassing de toename van de concentraties in de buitenlucht van zowel zwevende deeltjes (PM₁₀) als stikstofdioxide niet de 3% grens overschrijdt.

Artikel 3

1. Bij ministeriële regeling kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een bevoegdheid dan wel de toepassing van een wettelijk voorschrift in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt.

2. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kan in ieder geval betrekking hebben op de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift met betrekking tot:

- a. inrichtingen;
- b. infrastructuur;
- c. bedrijfslocaties;
- d. kantoorlocaties;
- e. woningbouwlocaties;
- f. commerciële activiteiten of handelingen;
- g. andere locaties, activiteiten of handelingen.

3. Bij de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kunnen voor de daarbij genoemde categorieën van gevallen nadere begrenzingen worden gegeven en kan de aanwijzing afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van daarbij genoemde voorzieningen of de uitvoering van daarbij genoemde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Artikel 4

Indien de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift betrekking heeft op twee of meer aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid liggende locaties als bedoeld in artikel 1 worden de betreffende locaties voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen als één locatie beschouwd.

Artikel 5

Bij ministeriële regeling kunnen in het belang van een goede uitvoering van dit besluit nadere regels worden gesteld omtrent de in dit besluit geregelde onderwerpen.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 15 maart 2006 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, no. 2), na tot wet te zijn verheven, in werking treedt.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs P. L. B. A. van Geel

Nota van toelichting

1. Wettelijk kader en systematiek

Dit besluit is gebaseerd op artikel 5.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Het bepaalt welke ruimtelijk-economische projecten niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht van die stoffen, waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen, en daarom doorgang kunnen vinden, zonder dat daarbij een individuele toetsing van het project aan die grenswaarden plaatsvindt. Het wettelijke kader voor dit besluit en de “niet in betekenende mate” projecten is als volgt.

Artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm bepaalt (samengevat) dat bestuursorganen de in het tweede lid van dat artikel bedoelde bevoegdheden dan wel wettelijke voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen uitoefenen dan wel toepassen, indien daardoor niet in betekenende mate wordt bijgedragen aan het overschrijden, of aan het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde. Artikel 2 van dit besluit bepaalt dat de uitoefening van een bevoegdheid dan wel de toepassing van een wettelijk voorschrift niet in betekenende mate bijdraagt aan een overschrijding in de hier bedoelde zin indien als gevolg van die uitoefening of toepassing de toename van de concentraties in de buitenlucht van zowel zwevende deeltjes (PM₁₀) als stikstofdioxide (NO₂) niet de 3% grens overschrijdt. Daarbij vindt als gezegd geen verdere toetsing aan de grenswaarden plaats. 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 wordt verder bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen. Dit omvat mede het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen. Dit besluit bevat regels van die strekking, te weten een algemeen criterium (de 3% grens), met een grondslag voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen, met daarvoor te stellen nadere begrenzingsen.

Het besluit omvat een algemeen criterium - de 3% grens - ter bepaling of een project al dan niet in betekenende mate bijdraagt aan het overschrijden, of aan het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde. Om te voorkomen dat voor alle stoffen, waarvoor bijlage 2 van de wet een grenswaarde bevat, grenzen voor niet in betekenende mate moeten worden gesteld waaraan moet worden getoetst, ook indien zich geen overschrijdingsrisico voordoet, is de 3% grens en daarmee de toetsing beperkt tot die stoffen ten aanzien waarvan 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. Dit komt overeen met 1,2 microgram/m³. Indien een project, na aftrek van de effecten van

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

eventueel daarmee 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, voor alle stoffen waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen. Dit volgt uit artikel 2.

De 3% grens is mede ontleend aan de Duitse TA-Luft van 24 juli 2002, waarin een criterium van 3% voor de vergunningverlening in overschrijdingssituaties is opgenomen. Dit algemene criterium is in artikel 2 opgenomen. In artikel 3 is voorts een grondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval als niet in betekenende mate gelden (eerste lid). Uit de formulering volgt dat uitsluitend categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de 3 % grens niet wordt overschreden. Het tweede lid verduidelijkt dat de aanwijzing betrekking kan hebben op categorieën van inrichtingen, bedrijfslocaties, woningbouwlocaties, kantoorlocaties, commerciële en andere activiteiten en handelingen en dergelijke. De opsomming is niet limitatief. Krachtens het derde lid kunnen nadere begrenzingsvoorwaarden voor de omvang van de betreffende projecten worden gegeven, zoals aantallen woningen, hectares bedrijfsterrein, bruto-vloeroppervlakte (bij kantoren), aantallen dierplaatsen (bij veehouderijen) en dergelijke. De aanwijzing van bepaalde categorieën kan afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of de uitvoering van bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit (derde lid). Voor alle duidelijkheid: het derde lid vormt niet de grondslag voor het verplichten tot dergelijke voorzieningen of maatregelen, het maakt het alleen mogelijk om bij de aanwijzing daarmee rekening te houden en dus rekening te houden met het netto effect van de betreffende gevallen (zodat bijvoorbeeld een bedrijf met luchtwasser niet in betekenende mate kan zijn en een bedrijf zonder dat niet is).

Een project dat binnen een dergelijke aangewezen categorie valt, beneden de daarvoor gestelde nadere begrenzing blijft en beschikt over eventuele daarbij genoemde voorzieningen of maatregelen draagt in ieder geval niet in betekenende 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. Ook bij hogere aantallen dan de genoemde kan een project overigens niet in betekenende mate zijn, mits aannemelijk is gemaakt dat de toename van de concentraties niet de 3% grens overschrijdt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als gevolg van specifieke lokale omstandigheden of maatregelen. Overigens wordt opgemerkt dat indien een inrichting beneden het 3%-criterium blijft, dit onverlet laat dat vanuit andere overwegingen voorzieningen ter vermindering van de uitstoot noodzakelijk kunnen zijn.

Voor zover gevallen niet onder een op artikel 3 gebaseerde ministeriële regeling vallen, bijvoorbeeld omdat daarvoor moeilijk een getalsmatig criterium op basis van de 3% grens kan worden bepaald, kunnen deze ingevolge artikel 2 als niet in betekenende mate worden aangemerkt indien aannemelijk wordt gemaakt dat de toename niet die grens overschrijdt.

Voor het onder de 3% regel van artikel 2 vaststellen of een project in betekenende mate bijdraagt is een toename van de concentratie met meer dan 3% van de jaargemiddelde grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM₁₀) of stikstofdioxide bepalend. Indien de

toename van elk van beide stoffen niet de 3% grens overschrijdt vindt verder geen toetsing aan een of meer grenswaarden voor die stoffen noch aan de grenswaarden voor andere stoffen plaats. Dit is eveneens het geval indien een project binnen een krachtens artikel 3 aangewezen categorie en beneden een daarvoor gestelde nadere begrenzing valt. Dit volgt uit de gekozen opzet voor “niet in betekenende mate”, waarbij gevallen die niet een bepaalde grens overschrijden zijn vrijgesteld van een toetsing aan de grenswaarden. Indien ofwel voor zwevende deeltjes (PM_{10}) ofwel voor stikstofdioxide de 3% grens wordt overschreden dan geldt het gehele project als “in betekenende mate”. 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.

2. Normstelling “niet in betekenende mate”

Alvorens op het 3% criterium en de onderbouwing daarvan in te gaan wordt 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. Bij de voorbereiding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) wordt via de prognose van de trendmatige ontwikkeling van verkeer en bedrijvigheid per programmagebied en ook in de overige gebieden het cumulatieve effect van alle kleinere ontwikkelingen bepaald en verwerkt en worden tegenover dat gecumuleerde effect ook maatregelen gesteld om negatieve effecten op de luchtkwaliteit te compenseren en overschrijdingslocaties te saneren. Bij de vraag waar een verantwoorde grens voor “niet in betekenende mate” wordt gelegd gaat het dus niet zozeer om wat wel of niet wordt meegenomen in de programma-aanpak, maar om welke projecten expliciet in het programma worden opgenomen en welke worden verdisconteerd in de trendontwikkeling. Verder wil ik onder de aandacht brengen dat voor de “niet in betekenende mate” projecten geldt dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening steeds een afweging moet plaatsvinden van alle relevante belangen, dus ook die van de luchtkwaliteit. Waar de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) met name betrekking heeft op het effect op de luchtkwaliteit van zo'n project (dus het project als bron van luchtverontreiniging) gaat het bij de beoordeling in het kader van een goede ruimtelijke ordening - zeker in geval van kwetsbare functies als scholen en woningbouw - vooral om de blootstelling van toekomstige gebruikers van de projectlocatie in kwestie, zoals bewoners of van de omgeving van een locatie, bijvoorbeeld in geval van nieuwe infrastructuur. Luchtkwaliteit is daarbij onderdeel van de afweging, maar er is in deze context geen sprake van een toets aan een grenswaarde.

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 qua betekenis aansluiten bij de effecten van een onder die noemer te brengen project. Gesteld kan worden dat in zijn algemeenheid een hoeveelheid van

minder dan 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 betekende mate” te zoeken boven de 1% en toch wel 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 betekende 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.

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. Bij deze vergelijking bleek dat er op het punt van woningbouwlocaties sprake was van een redelijke overeenkomst tussen de 3% en de MER-beoordelingsgrens van 2000 woningen. Echter voor andere activiteiten was die overeenkomst er niet. Zo is er wel een MER-plicht voor wegverbredingsprojecten, terwijl die voor wat betreft luchtkwaliteit in een aantal gevallen als gevolg van de verbetering van de doorstroming juist tot een positief effect leiden. Aan de andere kant bleek het MER-criterium voor bedrijfsterreinen (150 ha.) veel te ruim in relatie tot de 3%. Daarom is er vanaf gezien om de MER-beoordelingslijst als criterium voor “niet in betekende 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. Gelet op de variatie in de bronnen, met name bij bedrijvigheid en verkeer, en het nog niet voorhanden zijn van voldoende gegevens bleek het nog niet mogelijk deze categorieën aan te wijzen of daarvoor een getalsmatig criterium te geven. Indien mogelijk zullen ook deze 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 als sturingsinstrument. Dit mede in verband met de door sommigen gevreesde overheidsbureaucratie. Dit heeft geleid tot een lijst van de projecten, die op basis van de huidige stand van zaken als “in betekende mate” in het NSL worden meegenomen.

Het gaat hier naar de huidige inzichten om circa 250 projecten (exclusief bedrijfsterreinen). Het zijn zeer wel hanteerbare aantallen, waarbij er zeker geen sprake van is dat alleen de zeer grote projecten worden meegenomen. Voor de goede orde merk ik nog op dat onder een dergelijke grens thans niet, zoals wel is verondersteld, een verdubbeling van de A2 ter hoogte van Utrecht valt, omdat voor zeker één van de twee relevante stoffen een grotere toename van de concentratie dan de genoemde 3% zal optreden.

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

Er worden geen aanvullende eisen gesteld ter bescherming van gevoelige bestemmingen zoals woningen, speelplaatsen, scholen en ziekenhuizen. De inzet van het kabinet is immers dat overal zo spoedig mogelijk de grenswaarden worden gehaald. Wel zullen de overheden bij de prioriteitsstelling bij de saneringsopgave het aantal blootgestelden en de kwetsbaarheid van bepaalde bevolkingsgroepen betrekken. Daarnaast dienen bestuursorganen ook het uitgangspunt van een goede ruimtelijke ordening in ogenschouw te nemen 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, bijvoorbeeld bij de beoordeling of het verantwoord is om pal naast een snelweg te bouwen.

3. Meten en berekenen

Indien metingen of berekeningen vereist zijn om na te gaan of een project niet leidt tot overschrijding van de 3% grens, dan dient de bijdrage van een project aan de luchtkwaliteit te worden bepaald op een maatgevend punt. Aangezien het, met uitzondering van 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 het Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit. In dat voorschrift 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 betekenende mate is” gaat het voorts uitsluitend om de bijdrage aan de concentraties en niet om de blootstelling. Dat laatste aspect wordt betrokken bij de ruimtelijke afweging in het kader van onder andere de keuze van locaties voor projecten (goede ruimtelijke ordening).

4. Effecten in gebieden

Het effect op de luchtkwaliteit van projecten die “niet in betekenende mate” bijdragen wordt niet op projectniveau betrokken bij het gebiedsgerichte salderen in de zin van artikel 5.12 van de Wm. Dit effect wordt dus niet per project afzonderlijk verdisconteerd op het niveau van de daarvoor gehanteerde “grids” van één bij één km² afzonderlijk. Wel wordt het totaal van alle projecten die “niet in betekenende mate” van invloed zijn in aanmerking genomen bij het bepalen van de luchtkwaliteit in een gebiedsgerichte uitwerking als bedoeld in dat artikel en daarmee bij het saneren waar nodig. Het effect van alle projecten die niet in betekenende mate bijdragen wordt verdisconteerd bij de bepaling van 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 gerealiseerd 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. In artikel 4 is voorts een anticumulatiebepaling opgenomen die tegengaat dat voor de toepassing van dit besluit een samenhangend project dat in betekenende mate bijdraagt zou worden verdeeld in deelprojecten die dat elk op zichzelf beschouwd niet doen.

5. Gevolgen in de praktijk

Voor de praktijk betekent het voorliggende besluit en de daarop berustende regeling dat vrijwel alle wegaanpassingsprojecten als opgenomen in bijlage 1 van de Spoedwet wegverbreding kunnen worden aangemerkt als “niet in betekenende mate”. De aanleg van nieuwe wegen alsmede grote woningbouwlocaties, grote kantoorlocaties en grote bedrijventerreinen zijn wel “in betekenende mate” en worden zoveel mogelijk gerealiseerd binnen de programma-aanpak van de eerdergenoemde wet. Naar verwachting gaat het hierbij om circa 250 projecten voor geheel Nederland (exclusief de bedrijventerreinen).

Voor woningbouw geldt dat uitgaande van de eerdergenoemde grens van 2000 woningen, die ook als nadere begrenzing zal worden opgenomen in de ministeriële regeling op basis van artikel 3, ongeveer 70% van het aantal te bouwen woningen (ongeveer 99% van de projecten woningbouw) niet in betekenende mate zal zijn en ongeveer 30 tot 40 woningbouwprojecten wél. In totaal gaat het om een kleine 5000 bouwprojecten 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 ontwikkeling en achtergrondconcentraties.

6. Overige effecten

De introductie van het begrip “niet in betekenende mate” betekent dat alle projecten die aan die kwalificatie voldoen niet meer individueel worden getoetst aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dit betekent dat de bestuurlijke en administratieve lasten verminderen. Korthedshalve wordt voor een verdere toelichting verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting, behorend bij het wetsvoorstel dat leidde tot de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

7. 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, anders dan nu, niet meer individueel aan de grenswaarden behoeven te worden getoetst. Voor appellanten is daarom de 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 project de krachtens dit besluit vastgestelde nadere (getalsmatige) begrenzing voor bijvoorbeeld kantoren of

woningen niet overschrijdt, dan wel de 3% grens niet overschrijdt. Dit kan in een procedure worden getoetst. Ook kan in procedures worden ingegaan op de 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 een goede ruimtelijke ordening een afweging moet plaatsvinden van alle relevante belangen, dus ook die van de luchtkwaliteit. Bij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening - zeker ingeval van kwetsbare 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 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.

8. Voorbereiding en overleg

Dit besluit is voorbereid in overleg met VNG en IPO. Bij de voorbereiding van het ontwerp is voorts zoveel mogelijk rekening gehouden met de voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State van afdeling V van de Raad van State inzake het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (no. W08.06.0164/V), in het bijzonder voor wat betreft onderdeel 3: “projecten in betekende mate”.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Ten aanzien van dit besluit en de daarop berustende bepalingen zijn de begripsbepalingen van de Wet milieubeheer, in het bijzonder die van artikel 5.7 van die wet, van toepassing. In aanvulling daarop zijn in artikel 1 van dit besluit nog enkele andere begripsbepalingen opgenomen.

Uit de definitie van de 3% grens komt naar voren dat deze is afgeleid van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentraties van de meest voor overschrijding daarvan vatbare stoffen. Als de 3% grens (dan wel een daarvan afgeleide nadere begrenzing als bedoeld in artikel 3) niet wordt overschreden wordt, zoals toegelicht, niet meer getoetst aan deze of aan enige andere in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde.

In alle gevallen gaat het uitsluitend om netto toenames van de concentraties ten opzichte van de bestaande situatie c.q. autonome ontwikkeling.

Bij de begrippen bedrijfslocatie, kantoorlocatie en woningbouwlocatie gaat het om locaties (terreinen) die bestemd zijn voor respectievelijk bedrijven, kantoren of woningen. Indien sprake is van een gecombineerde of meervoudige bestemming is sprake van een gemengde locatie. Het gaat hierbij om nieuwe locaties dan wel uitbreidingen of wijzigingen van bestaande locaties waarvoor krachtens artikel 3, derde lid, nadere begrenzingen zijn gesteld. Onder een wijziging kan bijvoorbeeld een herinrichting worden begrepen.

In alle gevallen gaat het uitsluitend om netto toenames van concentraties ten opzichte van de bestaande situatie. Indien een inrichting afbrandt en wordt vervangen door een nieuwe inrichting is alleen relevant in hoeverre de concentraties netto toenemen ten opzichte van de eerdere situatie.

Bij de omschrijving van “infrastructuur” is aangesloten bij de begripsbepalingen van artikel 1, onder b, van de Wegenverkeerswet 1994 (wegen), artikel 1, eerste lid, onder f, van de Tracéwet (bijkomende infrastructurele voorzieningen) en de in die wet opgenomen begrippen “vaarweg” en “spoorweg”. Deze omschrijving brengt met zich mee dat alle van een bepaald infrastructuurproject deel uitmakende elementen en de door het gebruik daarvan optredende effecten voor de luchtkwaliteit voor de toepassing van dit besluit onder één noemer kunnen worden getoetst. Ontsluitingsinfrastructuur zoals een ontsluitingsweg wordt voor de toepassing van dit besluit gerekend tot de betreffende locatie en wordt derhalve niet als een zelfstandig infrastructuurproject getoetst. Het verkeer van en naar deze locaties wordt in aanmerking genomen tot het punt waar de verkeersbewegingen van en naar de locatie opgaan in het algemene verkeersbeeld (bijvoorbeeld het punt waar deze aansluiten op doorgaande verbindingen). Omdat bij de omschrijving van ontsluitingsinfrastructuur wordt aangesloten bij de omschrijving van infrastructuur houdt dit in dat het ook hier gaat om nieuwe ontsluitingsinfrastructuur dan wel een uitbreiding of wijziging daarvan.

Artikel 2

Artikel 2 bevat de algemene 3% grens. Met een beroep op deze bepaling kunnen alle daarvoor in aanmerking komende gevallen in (dreigende) overschrijdingssituaties

doorgang vinden onder het regime van artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wm.

Artikel 2 houdt in dat indien voor wat betreft zowel zwevende deeltjes (PM_{10}) als stikstofdioxide de concentraties niet de 3% grens overschrijden, het betreffende project voor alle stoffen waarvoor in bijlage 2 van de wet een grenswaarde is opgenomen wordt aangemerkt als “niet in betekenende mate”. Op de redenen daarvoor is in het algemeen deel van de nota van toelichting ingegaan. Daardoor hoeft in het kader van “niet in betekenende mate” geen grens of norm voor andere grenswaarden voor deze of andere stoffen te worden vastgesteld en geen extra toets te worden uitgevoerd. De grens van 3% houdt concreet in dat de netto toename, na aftrek van de effecten van de met een project verbonden maatregelen, zoals bijvoorbeeld minder congestie wegens verbeterde verkeersdoorstroming, voor zwevende deeltjes (PM_{10}) niet meer dan 1,2 microgram per m^3 mag bedragen (zijnde 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie, te weten 40 microgram per m^3). Datzelfde geldt voor stikstofdioxide waarvoor de grenswaarde met ingang van 1 januari 2010 van kracht wordt.

Het voorgaande omvat niet de stoffen waarvoor richtwaarden zijn gesteld. Deze vallen niet onder de werking van artikel 5.16 van de Wm. Voor die stoffen bevat artikel 5.17 van die wet een daarop toegesneden regeling.

Artikel 3

Artikel 3, eerste lid, bevat de grondslag voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval als niet in betekenende mate gelden. In het algemeen deel van deze nota van toelichting is hierop reeds ingegaan. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen. Indien een project valt binnen een aangewezen categorie en de eventueel daarvoor gestelde nadere grenzen en beschikt over eventueel vereiste voorzieningen of maatregelen geldt het als niet in betekenende mate en vindt geen verdere toetsing aan de 3 % grens of enige grenswaarde plaats. Uit de formulering volgt dat de aanwijzing alleen plaatsvindt indien de betreffende categorie van gevallen niet de 3% grens overschrijdt. Het tweede lid verduidelijkt (niet limitatief) op welke soorten van categorieën de aanwijzing betrekking kan hebben. Krachtens het derde lid kunnen als aangegeven nadere (getalsmatige) begrenzingen worden gegeven en kan de aanwijzing van een categorie in verband met het netto effect van een project afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen of de uitvoering van bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Alle overige gevallen die niet leiden tot een toename van de concentraties met meer dan de 3% grens vallen onder de werking van artikel 2. Daarbij kan het ook gaan om gevallen waar niet wordt voldaan aan de nadere begrenzingen (de getalsmatige grenzen in een regeling krachtens artikel 3), maar waar, door lokale omstandigheden of specifieke omstandigheden, de toename van de concentraties toch niet de 3% grens overschrijdt. De bij ministeriële regeling gegeven nadere begrenzingen betekenen dus niet dat gevallen met hogere aantallen per definitie als “in betekenende mate” moeten worden aangemerkt. Indien de toenames van de concentraties bij deze projecten de 3% grens niet overschrijden kunnen ook deze krachtens artikel 2 onder het regime voor “niet in betekenende mate” doorgang vinden.

Bij wijzigingen of uitbreidingen gaat het steeds om de netto bijdrage, na aftrek van de bestaande bijdrage. In alle gevallen gaat het verder steeds om de netto bijdrage na aftrek van de effecten van specifieke projectmaatregelen of voorzieningen.

De uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift kan betreffen de voorbereiding, ontwikkeling, aanleg, het gebruik van een locatie, infrastructuur of inrichting dan wel de uitvoering of het verrichten van een activiteit of handeling. Deze opsomming is niet limitatief.

Het is verder voldoende om bij een primair of hoofdbesluit aannemelijk te maken dat een project niet in betekenende mate bijdraagt. Bij vervolgbesluiten en handelingen hoeft dit vervolgens niet steeds opnieuw te worden aangetoond en kan dit ook in rechterlijke procedures niet meer aan de orde komen (uit artikel 20.2a van de Wet milieubeheer volgt immers dat in een rechterlijke procedure ten aanzien van een besluit, andere rechtshandeling of feitelijke handeling die strekt tot uitvoering van een overeenkomstig artikel 5.16, eerste lid, genomen besluit of toegepast wettelijk voorschrift, uitsluitend gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen worden aangevoerd voor zover deze redelijkerwijs niet in een eerdere rechterlijke procedure aan de orde zijn of hadden kunnen worden gesteld).

Artikel 4

In artikel 4 is een anticumulatiebepaling opgenomen. Doel is het voorkomen van het voor de toepassing van dit besluit eventueel “opknippen” van een samenhangend project (dat in betekenende mate bijdraagt) in aan elkaar grenzende of in elkaars nabijheid liggende delen, die elk niet in betekenende mate bijdragen. Het gaat om deelprojecten die aan elkaar grenzen of die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen, bijvoorbeeld gescheiden door middel van een weg of water. Naast deze samenhang qua plaats spelen bij het bepalen van de ruimtelijke samenhang van dergelijke deelprojecten ook andere elementen een rol, bijvoorbeeld de inhoudelijke samenhang tussen verschillende deelprojecten en de mate waarin besluitvorming over en uitvoering van deelprojecten in de tijd verder of juist minder ver uiteenlopen. Daarnaast kan van belang zijn of voor de ontsluiting van de deelprojectlocaties geheel of grotendeels gebruik zal worden gemaakt van dezelfde infrastructuur.

Gedacht kan worden aan een samenhangend en gefaseerd uitgevoerd bouwproject dat bestaat uit meerdere deelplannen voor woningbouw, een gemeenschappelijke ontsluitingsinfrastructuur, een bedrijfslocatie en een winkelcentrum, zoals bijvoorbeeld de Haagse wijk Ypenburg.

Artikel 5

Niet uitgesloten is dat er vanuit de praktijk of om beleidsmatige redenen een noodzaak kan ontstaan tot het stellen van nadere regels van uitvoeringstechnische aard. Daarvoor biedt dit artikel de basis.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs P. L. B. A. van Geel