

Vergaderjaar 2005–2006

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 juni 2006

De commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief d.d. 28 april 2006 met aanvullende informatie (achtergrondnotities) bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstuk 30 489, nr. 6). De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 juni 2006. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Halen

¹ Samenstelling:

Leden: Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD), Krähe (PvdA) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Knops (CDA), Vendrik (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Vergeer (SP), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Vacature (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD) en Crone (PvdA).

1

Wanneer verwacht u dat het advies van de Raad van State over de concept AMvB waarin het begrip «in betekenende mate» wordt uitgewerkt, wordt uitgebracht?

De AMvB zal volgens de reguliere procedure voor advies aan de Raad van State worden aangeboden, dat wil zeggen na plenaire behandeling en aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Overigens wijs ik er volledigheidshalve op dat het advies dat de Raad van State uitbrengt geheim is totdat de AMvB definitief is. Hiervan kan pas sprake zijn na goedkeuring van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer en de daarop volgende bekrachtiging tot wet.

N.a.v. bijlage 1: Notitie Ontkoppelingsvarianten

2

De koppeling tussen ruimtelijke en andersoortige besluitvorming enerzijds en de grenswaarden voor luchtkwaliteit anderzijds, wordt niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen. Kunt u aangeven, welke (juridische) situaties zich kunnen voordoen bij volledige ontkoppeling door Nederland, afgezien van rechtstreekse toetsing door de Nederlandse rechter aan de richtlijn en afgezien van prejudiciële vragen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet verondersteld worden dat de bestuursrechter volledige ontkoppeling, ook in overschrijdingssituaties, zou accepteren. Zoals ik al heb aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de notitie «Koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en grenswaarden», twijfel ik daaraan en de recente voorlichting van afdeling V van de Raad van State over opzet en systematiek van het NSL bevestigt mij in die twijfel.

Bij volledig ontkoppelde besluitvorming vindt op geen enkele wijze – noch direct, noch via een programma – toetsing van het projectbesluit aan de grenswaarden plaats. Dat kan echter belanghebbenden in een bezwaar- of beroepsprocedure rond een projectbesluit niet verhinderen om bezwaren of gronden die verband houden met luchtkwaliteit naar voren te brengen. Zo lang er geen sprake is van een bestaande of dreigende overschrijding van één of meer grenswaarden hoeft dat – uitzonderingen daargelaten – geen gevolgen voor het desbetreffende project te hebben¹. Als er wel sprake is van een (dreigende) overschrijding ligt dat echter anders.

In het geval van een volledige ontkoppeling zouden zich, in aanvulling op genoemde rechtstreekse toetsing door de Nederlandse rechter en het stellen van prejudiciële vragen, bijvoorbeeld de volgende (juridische) situaties kunnen voordoen:

- De Europese Commissie kan, uit eigen beweging of in reactie op ingekomen klachten, een oordeel vellen over de vraag of de door Nederland gekozen wijze van implementatie in overeenstemming is met de richtlijnen. Als de Europese Commissie oordeelt dat de implementatie incorrect is geschied, kan zij een inbreukprocedure starten waarbij uiteindelijk van het Europese Hof van Justitie een oordeel kan worden gevraagd. In het uiterste geval zou het Hof, bij strijdigheid met het gemeenschapsrecht, Nederland kunnen veroordelen tot het betalen van een boete.
- Indien een volledig ontkoppeld (niet getoetst) besluit in een (dreigende) overschrijdingssituatie wordt genomen of tot uitvoering komt en belanghebbenden, bijv. omwonenden, menen nadeel te ondervinden van de (verwachte) toename van de luchtverontreiniging, bestaat een reële kans dat die belanghebbenden zich tot de rechter

¹ Ik wil er in dit verband nadrukkelijk op wijzen dat ook het wetsvoorstel met z'n beperkte koppeling op programmaniveau geen onderzoeks- en motiveringsverplichtingen in het leven roept voor situaties waarin geen sprake is van een (dreigende) overschrijding (waarbij uiteraard wel moet worden gemotiveerd door het bestuur dat er zich in dat geval geen (dreigende) overschrijding voordoet).

zullen wenden om het projectbesluit toch vernietigd te krijgen, om (extra) maatregelen ter compensatie van de verslechtering van de luchtkwaliteit af te dwingen en/of om te verzoeken de start van de werkzaamheden te verbieden of reeds gestarte werkzaamheden stil te leggen. Dit laatste eventueel tijdelijk totdat voldoende aannemelijk is of en welke compenserende maatregelen zullen worden getroffen, en mogelijk zelfs volledig als dergelijke maatregelen niet mogelijk blijken te zijn en de belangen van derden onevenredig geschaad zouden worden.

- Indien in een wettelijke regeling niet alleen de koppeling wordt losgelaten, maar toetsing aan luchtkwaliteit zelfs expliciet wordt verboden, kan de luchtkwaliteit niettemin aan de orde worden gesteld bij de Nederlandse bestuursrechter, die op dit punt de nationale wetgeving buiten toepassing zou kunnen laten indien hij deze in strijd acht met de richtlijnen.
- Ook kan een actie uit onrechtmatige daad niet worden uitgesloten. Aan de rechter zou dan bijvoorbeeld de vraag kunnen worden voorgelegd of de Staat der Nederlanden met dergelijke wetgeving niet onrechtmatig handelt jegens eiser en daarbij een inbreuk maakt op het beschermingsniveau dat de richtlijnen aan burgers beogen te geven.

In hoeverre genoemde situaties zich in praktijk daadwerkelijk zouden voordoen, en of de daarbij gesuggereerde acties kansrijk zouden kunnen zijn, laat zich op dit moment lastig inschatten.

Met de jurisprudentie en de daaruit voortvloeiende discussie van de afgelopen periode nog vers in het geheugen komen consequenties als het – tijdelijk of volledig – stilleggen van bouwprojecten en andere maatschappelijk relevante en urgente projecten mij echter uitermate ongewenst voor, zeker als dergelijke consequenties voorkomen hadden kunnen worden door in een eerder stadium op een zorgvuldige(r) wijze met alle betrokken belangen om te gaan (in het kader van de door het wetsvoorstel geregelde toetsing in het kader van de programma-aanpak).

3

Kunt u toelichten waarom is gekozen voor de vertaling van de term «het nemen van de nodige maatregelen» uit de richtlijn, in «het in acht nemen van de grenswaarden» in de Wet milieubeheer? Waarom heeft de vertaling in de Wet milieubeheer volgens de staatssecretaris van VROM exact dezelfde strekking als de oorspronkelijke tekst in de richtlijn? Betekent deze vertaling in de praktijk niet een aanscherping ten opzichte van de richtlijn?

De vraag heeft betrekking op de passage in paragraaf 4 van de memorie van toelichting, waarin wordt toegelicht hoe de Europese richtlijnen luchtkwaliteit tot dusverre op basis van de huidige tekst van hoofdstuk 5 van de Wm, zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De Europese richtlijnen luchtkwaliteit en hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer kennen elk een eigen begrippenkader. Bij implementatie is het dan ook zaak om te bepalen in hoeverre de in beide kaders gehanteerde begrippen een gelijke inhoud en betekenis hebben.

Zoals in paragraaf 4 van de memorie van toelichting is aangegeven, komen de definities van het begrip grenswaarde in de Kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen geheel overeen met het begrip grenswaarde van de Wm. Voor de volledigheid, de Kaderrichtlijn definieert grenswaarde als «een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden». Het begrip grenswaarde in artikel 5.1, derde lid, van de Wm luidt als volgt: «een

grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip ten minste moet worden bereikt en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden in stand gehouden». Een grenswaarde als bedoeld in de richtlijnen heeft dezelfde strekking als grenswaarde in de Wm. Het gaat in beide definities om een kwaliteitsniveau van de buitenlucht dat op een bepaald tijdstip moet zijn bereikt en als het eenmaal bereikt is, in stand moet worden gehouden.

De Wm verbindt aan een grenswaarde de verplichting tot «in acht nemen» (artikel 5.2, eerste lid, Wm). De richtlijnen kennen het begrip «in acht nemen» niet, maar bevatten de verplichting om «de nodige maatregelen te nemen» om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd (artikel 7 Kaderrichtlijn). Hoewel het «nemen van maatregelen» meer beleidsruimte geeft aan bestuursorganen dan het «in acht nemen» van grenswaarden, is de intentie gelijk, namelijk het voldoen aan de grenswaarden. Daarom werd ten tijde van het voorbereiden van het oorspronkelijke Besluit luchtkwaliteit in 2001 geen belemmering gezien om aan te sluiten bij de terminologie van de Wm. Het «nemen van maatregelen» uit de Europese richtlijnen werd derhalve, om de implementatie zo zorgvuldig mogelijk aan te laten sluiten bij de tekst van de vigerende Nederlandse wetgeving, als het ware vertaald in «het in acht nemen van grenswaarden». Naar later bleek uit jurisprudentie van de Raad van State kon strikte interpretatie van het begrip «in acht nemen» inderdaad aanleiding geven tot een onbedoelde aanscherping ten opzichte van de richtlijnen. Dat is mede aanleiding geweest om in het wetsvoorstel de term «in acht nemen» niet langer te hanteren. De directe toetsing aan grenswaarden bij de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen is in het wetsvoorstel in nagenoeg in alle gevallen losgelaten en vervangen door een toets op inpasbaarheid van een besluit of project binnen het NSL, dat ten doel heeft om de grenswaarden te bereiken, dan wel vervangen door een beoordeling van de mate waarin dat besluit of project bijdraagt aan de luchtkwaliteitsproblematiek («in betekenende mate»).

4

Waarom is in de notitie nadrukkelijk aangegeven, dat niet wordt ingegaan op varianten waarin de Europese grenswaarden worden beschouwd als richtwaarden? Zou dit juridisch gezien wel mogelijk zijn? Zijn er lidstaten die hiervoor wel gekozen hebben?

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3 bevat het begrip «grenswaarde» uit de richtlijn geen beleidsruimte voor afwijkingen. Een «richtwaarde» (of streefwaarde) heeft een minder stringent karakter: een «kwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk moet zijn bereikt en dat, waar aanwezig, zoveel mogelijk moet worden instandgehouden» (zie het voorgestelde artikel 5.7). In mijn ogen is een implementatie van de Europese grenswaarden als richtwaarden in het Nederlandse stelsel dan ook ontoereikend in het licht van de richtlijnen, en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State alsmede de advisering en voorlichting door de Raad bevestigen dat.

Weliswaar zijn er enkele lidstaten die er wel voor gekozen hebben de grenswaarden minder strikt te hanteren (zie pag. 12–13 van de «Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit» van prof. dr Ch.W. Backes), maar het is twijfelachtig of dat een toereikende implementatie vormt. Uiteindelijk is het natuurlijk aan het Europese Hof van Justitie om hierover desgevraagd een finaal oordeel te vellen.

5

In de notitie wordt aangegeven wat in de richtlijnen met het begrip «grenswaarde» wordt bedoeld, namelijk op basis van wetenschappelijke kennis vastgesteld en mag, als eenmaal bereikt, niet meer worden overschreden. Maar bij de toelichting in de notitie op het begrip «streef-

waarde» wordt direct verwezen naar het Wm-begrip richtwaarde. Kunt u de exacte «Europese» definitie van streefwaarde (op het gebied van luchtkwaliteit) geven?

Artikel 2, aanhef en onder 6, van de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit definieert een streefwaarde als «een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel op de lange termijn meer te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode moet worden bereikt».

Evenals het begrip «richtwaarde» in de Wet milieubeheer kent de streefwaarde dank zij een formulering als «zoveel mogelijk» nog een zekere afwegingsruimte, mits gemotiveerd.

6

Kunt u een overzicht geven, in tabelvorm, van de voor- en nadelen van enerzijds volledige ont koppeling en anderzijds een zekere mate van ont koppeling met voor de resterende gevallen een flexibele koppeling (zoals in het NSL)? Kunt u daarbij in het bijzonder ingaan op de voor- en nadelen op het gebied van (a) de voortgang van de ruimtelijke besluitvorming, (b) het type en de omvang van de projecten die gerealiseerd kunnen worden, (c) de mogelijkheden in geval van een overschrijdingssituatie, (d) prejudiciële vragen en (e) bezwaar- en beroepsmogelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit door belanghebbenden?

	Volledige ont koppeling	Gedeeltelijke, flexibele koppeling
(a)	Bij besluitvorming is in het geheel geen beoordeling van (de invloed op) de luchtkwaliteitssituatie vereist. Hierdoor wordt de totale onderzoekslast verlicht, waardoor besluitvorming initieel minder tijd zal kosten. Er bestaat een risico dat de «winst» later weer in rook opgaat indien bij (dreigende) overschrijding de luchtkwaliteit alsnog aan de orde komt in een beroepsprocedure en de rechter het besluit of de wettelijke regeling in strijd acht met het Europese recht. Overigens is het niet zo dat bij volledige ont koppeling er geen maatregelen zouden worden getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren. De noodzaak daartoe is ook in dat geval onverminderd aanwezig. Het is alleen zo dat er geen rechtstreekse koppeling wordt gelegd tussen enerzijds de ruimtelijke besluitvorming en anderzijds de effectiviteit van het maatregelenpakket en het voldoen aan de grenswaarden.	Projecten «in betekenende mate» worden inhoudelijk onderbouwd door het NSL, wat de voortgang van de ruimtelijke besluitvorming voor een dergelijk project bevordert, met name bij een (dreigende) overschrijding. Bij het projectbesluit en de beroepsprocedure kan worden teruggevallen op het NSL. Bij later blijvende gewijzigde effecten van maatregelen of projecten zijn aanpassingen van project of NSL vereist. Verdere afwegingen (locatie) in kader «goede ruimtelijke ordening». De gesommeerde effecten van projecten «niet in betekenende mate» worden afgedekt door het NSL en worden niet afzonderlijk getoetst op gevolgen voor de luchtkwaliteit.
(b)	Initieel alle projecten; in beroepsprocedure lopen met name projecten die «in betekenende mate» van invloed zijn grotere risico's.	Zie onder a). Projecten «in betekenende mate» kunnen doorgang vinden indien verdisconteerd in het NSL, anders door projectsaldering of door de effecten ervan terug te brengen onder de grens voor «in betekenende mate». Projecten «niet in betekenende mate» kunnen doorgang vinden; de gesommeerde effecten zijn verdisconteerd in het NSL.
(c)	Zie onder a) en b): ingevolge het Europees recht moet aangetoond worden dat een project het halen van de grenswaarden niet ernstig in gevaar brengt.	Zie onder a). Door de programma-aanpak is er meer kans op het doorgaan van een project in een overschrijdingssituatie.
(d)	Grotere kans op prejudiciële vragen.	Kleinere kans op prejudiciële vragen.

	Volledige ont koppeling	Gedeeltelijke, flexibele koppeling
(e)	Marginaal bij voorbereiding besluit. In beroepsfase kunnen bij (dreigende) overschrijdingen luchtkwaliteitsaspecten volop aan de orde komen, ongeacht nationale wet. Langer onduidelijkheid/onzekerheid voor belanghebbenden (omwonenden e.d.).	Bezwaar- en beroepsmogelijkheid (volgens beginsel van zo vroegtijdig als mogelijk in de procedure en eenmalig).

7

Expliciet is aangegeven dat een koppeling tussen Europese besluitvorming en luchtkwaliteit niet is voorgeschreven door de Europese richtlijnen. Is deze koppeling dan wel verenigbaar met het regeerakkoord waarin wordt gesteld dat een «kop op» Europese regels niet langer wordt toegestaan?

Een koppeling tussen ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit is als zodanig inderdaad niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen. Onderdeel van het stelsel van Europese regelgeving is echter wel de implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten. Zoals uiteengezet in de notitie «Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit» is bij die implementatie in het Nederlandse rechtsstelsel een relatie gelegd tussen (ruimtelijke) besluitvorming en de grenswaarden voor luchtkwaliteit, uitgaande van de huidige overschrijdingssituaties en de algemene Europeesrechtelijke verplichting om geen handelingen te verrichten die het voldoen aan Europese normen ernstig in gevaar kunnen brengen (hetgeen op enigerlei wijze een beoordeling van die handelingen op gevolgen voor de luchtkwaliteit impliceert) en daarnaast uitgaande van het bestaande ruimtelijke besluitvormingsstelsel en het uitgangspunt van externe integratie van milieubeleid. Was die koppeling (of toetsing) in de Besluiten luchtkwaliteit vrij stringent, met het voorliggende wetsvoorstel wordt die koppeling of toetsing beperkt tot die projecten die «in betekende mate» van invloed zijn en, tevens flexibeler gemaakt doordat die toetsing op programmaniveau plaatsvindt en niet langer direct aan de grenswaarden.

Het wetsvoorstel voorziet met de gelegde beperkte, flexibele koppeling mijns inziens in een mechanisme om op verantwoorde wijze de grenswaarden alsnog te realiseren en bovendien maatschappelijk relevante en urgente projecten doorgang te laten vinden.

Het wetsvoorstel plaatst geen «kop op» de Europese regels. Feit is dat de reeds geldende normstelling voor fijn stof in Nederland al op grote schaal wordt overschreden en dat een soortgelijke situatie – zij het beperkter van omvang – dreigt ten aanzien van stikstofdioxide, waarvoor de grenswaarde met ingang van 2010 van kracht wordt. Van een «kop op» de Europese normstelling zou pas sprake zijn als Nederland bijvoorbeeld de normstelling zou aanscherpen ten opzichte van wat de richtlijnen vereisen, zoals dat bijv. – vooralsnog – in Zweden het geval is (zie pag. 53 van de «Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit» van prof. dr Ch.W. Backes). Dat gebeurt in het voorliggende wetsvoorstel geenszins.

8

Op pagina 9 van de notitie wordt gesteld dat uit EG-recht volgt dat het lidstaten niet is toegestaan maatregelen te nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengen. In hoeverre kan hiervan sprake zijn in situaties waarin de grenswaarden voor fijn stof al worden overschreden: er is dan immers feitelijk geen sprake van het (extra) in gevaar brengen van het voorgeschreven resultaat uit de richtlijn?

Juist ook in situaties waarin de geldende grenswaarden voor fijn stof al worden overschreden, kan er wel degelijk sprake zijn van het nemen van maatregelen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengen. Door in een overschrijdings-situatie activiteiten te ontplooiën die extra luchtverontreiniging opleveren, wordt de mate van overschrijding van de grenswaarden vergroot, waardoor het te bereiken doel – het realiseren van de grenswaarden – nóg verder buiten bereik raakt dan het al was. In zo'n situatie zijn ten opzichte van de situaties zonder die verontreinigende activiteiten extra compenserende maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de grenswaarden alsnog worden gerealiseerd.

N.a.v. bijlage 2: Besluiten luchtkwaliteit 2001 en 2005, jurisprudentie en beleid

9

Gesteld wordt dat er onder invloed van jurisprudentie een accentverschuiving is geweest in de verantwoordelijkheidsverdeling voor de aanpak van fijn stof tussen de verschillende overheden. Dat zou veronderstellen dat louter door jurisprudentie het rijk, de provincies en de gemeenten tot de conclusie zijn gekomen dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de aanpak van de luchtkwaliteit: is dat het geval?

Binnen de luchtkwaliteitsproblematiek verschilt de aanpak van fijn stof iets ten opzichte van de andere stoffen, omdat fijn stof minder door lokale emissies bepaald wordt dan andere stoffen zoals NO_x. Anders gezegd: de regionale of landelijke achtergrondconcentratie, met inbegrip van de «import» uit het buitenland, is bij fijn stof van groter belang. De beïnvloedingsmogelijkheden van provincies en gemeenten zijn (in ieder geval relatief) navenant kleiner. Vanuit die achtergrond was aanvankelijk specifiek voor fijn stof de verantwoordelijkheid van het rijk sterk benadrukt. De daarop door de jurisprudentie aangebrachte accentverschuiving heeft ertoe geleid dat nu ook bij fijn stof een gedeelde verantwoordelijkheid geldt voor alle overheden, binnen hun mogelijkheden.

10

Kan preciezer worden aangegeven hoe de verantwoordelijkheidsverdeling nu ligt: het rijk kan en moet het meeste doen wordt gesteld, maar in welke mate en wat moet onder «het meest» worden verstaan? Kan concreter worden aangegeven welke overheid waarvoor verantwoordelijk is?

Het rijk is primair verantwoordelijk voor het bronbeleid, waaronder als belangrijk onderdeel de emissies van het verkeer. Uit het gestelde bij vraag 9 vloeit voort dat met name de reductie van de te hoge fijn stofconcentraties nog steeds vooral door rijksmaatregelen zal moeten worden bewerkstelligd. Bij lokale projecten, zoals de aanleg van een industrieterrein of de bouw van woonwijken komen ook de gevolgen daarvan op de lokale concentraties fijn stof aan de orde. Daarbij komen ook aan de orde maatregelen die lokale overheden kunnen of moeten treffen.

11

De afdeling wetgeving van de Raad van State is, anders dan vele juridisch deskundigen en anders dan de regering, van oordeel dat het begrip gevoelige gebieden niet past binnen de richtlijnen. Om recht te doen aan het primaat van de wetgever lijkt helderheid over de interpretatie noodzakelijk: kan hier, bijvoorbeeld door aanpassing van de tekst van de richtlijn of door een toelichting van de EC, het primaat van de wetgever worden hersteld? Temeer nu uit de internationale vergelijking blijkt dat Nederland het enige land is dat dit onderscheid niet maakt?

Uiteindelijk heeft inderdaad de wetgever, de gever van de Europese richtlijn, het laatste woord. Een toelichtende verklaring van de Europese Commissie kan evenwel niet met een uitspraak van de Europese wetgever gelijk gesteld worden. Overigens is eerder gebleken dat de DG Milieu van de Commissie een interpretatie waarbij «gevoelige gebieden» wordt gehanteerd niet onderschrijft. Voorts constateer ik dat in de door de Commissie voorgestelde ontwerp-richtlijn geen uitdrukkelijke basis wordt gegeven voor het hanteren van een begrip «gevoelige gebieden».

12

Kunt u wat betreft het aspect (1) de verantwoordelijkheidsverdeling voor fijn stof ingaan op de case «stationseiland» in Amsterdam zoals ook gevraagd is tijdens de begrotingsbehandeling 2005?

Nadat het besluit van GS van Noord-Holland tot goedkeuring van het bestemmingsplan «Stationseiland» op 11 juni 2004 door de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deels was geschorst, is dat besluit bij uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2005 (eveneens deels) vernietigd. De vernietiging steunt overigens ook op een ander aspect dan luchtkwaliteit, namelijk geluidhinder, meer in het bijzonder dat geen akoestisch onderzoek was gedaan en het ontbreken van dwarsprofielen. Positief in de uitspraak voor wat betreft luchtkwaliteit was dat die de mogelijkheid tot saldering uitdrukkelijk openliet (saldering was toen nog niet in het Blk geregeld), ook al werd de stelling dat daarvan in casu sprake was onvoldoende onderbouwd geacht. Doorslaggevend voor de vernietiging in relatie tot luchtkwaliteit was dat het gedane onderzoek ontoereikend was, terwijl de Afdeling het alsnog gedane aanvullende onderzoek om procesrechtelijke redenen buiten beschouwing liet. Inmiddels hebben GS het bestemmingsplan goedgekeurd. Dat besluit is niet in beroep aangevochten zodat het bestemmingsplan in werking is getreden en onherroepelijk is geworden.

13

Kunt u, afgezien van of u dit verweten kan worden, aangeven hoeveel projecten precies gesneuveld zijn bij de rechter en hoeveel financiële schade dit opgeleverd heeft, doordat de gemeenten uit zijn gegaan van een verantwoordelijkheid van het rijk voor de fijn stof problematiek en van het onderscheid in gevoelige en niet gevoelige bestemmingen?

Schadebedragen ten gevolge van vertraging die projecten door rechterlijke uitspraken hebben opgelopen worden door mij niet bijgehouden. Overigens zouden zich daarbij vele vragen voordoen. Niet alleen is lastig te bepalen welke gevolgen aan zo'n vertraging moeten worden toegerekend en hoe de schade moet worden begroot. Belangrijker is dat projecten veelal sneuvelen op heel andere aspecten dan luchtkwaliteit. Ook binnen het aspect luchtkwaliteit speelt vaak een combinatie een rol van de twee in de vraag genoemde factoren met ontoereikend onderzoek. Een en ander houdt zeker niet in dat ik zou willen ontkennen dat er door de genoemde twee factoren schade is veroorzaakt. Maar liever dan te trachten die schade precies te berekenen geef ik er de voorkeur aan om de beschikbare tijd en energie te steken in het, met het wetsvoorstel en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, werken aan het oplossen van de problematiek.

N.a.v. bijlage 3: Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit, prof. Dr. Ch. W. Backes

14

Gesteld wordt dat Nederland het verst gaat met modelleren en berekenen en dat dit in vergelijking met andere landen veel meer plaatsen met

verhoogde concentraties oplevert: wat zegt dit over de betrouwbaarheid van het Nederlandse systeem? Gesteld wordt dat overwogen zou kunnen worden de in Nederland gehanteerde correctiefactor naar beneden bij te stellen: worden deze suggesties overgenomen; wat zijn de voor- en nadelen hiervan en de eventuele consequenties?

Voor het bepalen van de luchtkwaliteit hanteert Nederland, evenals een aantal andere Europese landen, een systeem waarin meten en rekenen gecombineerd wordt. Via meetgegevens wordt de grootschalige achtergrondbelasting bepaald en vervolgens kan daar de via rekenmodellen bepaalde lokale bijdrage aan toegevoegd worden. De modellen die voor dergelijke berekeningen worden gebruikt zijn geijkt aan de hand van meetgegevens. Uitkomsten vallen ruim binnen de door de EU gestelde betrouwbaarheidseisen. Een dergelijke werkwijze maakt het mogelijk de luchtkwaliteit te bepalen op die plekken waar de grootste knelpunten worden verwacht. Zoals prof. Backes in punt 5.5 van zijn rapport aangeeft komt deze overeen met de vereisten van de richtlijn. Landen die volstaan met alleen metingen zijn voor de bepaling van de knelpunten afhankelijk van de plek waar de meetposten staan. Dit behoeven in de praktijk niet altijd de locaties te zijn, waar zich de hoogste belastingen voordoen, hoewel de richtlijn wel voorschrijft dat op zwaar belaste locaties gemeten dient te worden. Ook is het met een dergelijke werkwijze niet mogelijk om voorspellingen te doen van de luchtkwaliteit in een bepaald toekomstig jaar, terwijl dit van belang is om te weten of met de voorziene beleidsinspanning tijdig aan de normen uit de richtlijn kan worden voldaan.

Wat betreft de correctiefactor heeft het RIVM een aantal jaren 1,33 als factor gebruikt. Dit was gebaseerd op een vergelijking van de uitkomsten van de Nederlandse metingen met de door de EU vastgestelde referentieapparatuur. Daarbij is van belang dat het bij de bepaling van de factor niet alleen gaat om een vergelijking van meetinstrumenten, maar dat ook lokale omstandigheden van invloed zijn. Bij het uitbrengen van de nieuwe achtergrondgegevens in maart van dit jaar is opnieuw naar de correctiefactor gekeken en is gebleken dat een factor van 1,30 beter past bij de verhouding tussen de in Nederland gebruikte instrumenten en de referentieapparatuur. Deze factor 1.30 is overeenkomstig de Europese aanbeveling.

15

Gesteld wordt dat alle besluiten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit aan luchtkwaliteitseisen getoetst moeten worden. Deze stelling is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof van Justitie. Is deze stelling onjuist nu in de notitie ontkoppelingsvarianten wordt aangegeven dat de koppeling niet is voorgeschreven door de Europese richtlijnen? Kan op basis van argumenten worden aangegeven of deze stelling al dan niet klopt?

Hoewel dat op het eerste gezicht wel lijkt, zijn beide uitspraken niet met elkaar in strijd. De richtlijnen schrijven inderdaad niet expliciet voor dat er sprake moet zijn van een koppeling van ruimtelijke besluitvorming en de grenswaarden voor de luchtkwaliteit. De richtlijnen gaan ervan uit dat via een planmatige aanpak zodanige maatregelen worden getroffen dat aan de grenswaarden wordt voldaan op het tijdstip dat ze volgens de richtlijnen bereikt moeten zijn.

Echter, wanneer dat tijdstip is gepasseerd en er toch nog overschrijdings-situaties zijn, dan kan het niet zo zijn dat projecten, die de luchtkwaliteit in die gebieden nog verder zouden verslechteren, niet op enigerlei wijze aan de grenswaarden zouden worden getoetst.

Gesteld wordt dat bepaalde feitelijke maatregelen die in bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk worden toegepast in Nederland niet worden overwogen. Genoemd worden het afsluiten van straten voor vrachtverkeer of diesels zonder roetfilters. Is dit juist? Is iets bekend over de effectiviteit van maatregelen in andere landen en in hoeverre profiteert Nederland van ervaringen die in andere landen zijn of worden opgedaan met bepaalde maatregelen?

In de Nederlandse uitvoeringspraktijk is er geen sprake van dat maatregelen op voorhand worden uitgesloten. Wel is het zo dat er verschillen tussen landen zijn als het gaat om de voorkeur die aan bepaalde maatregelen wordt gegeven. Dat hangt samen met de specifieke omstandigheden in de verschillende landen. Zo past men in Duitsland het nat reinigen van wegdekken al toe en in sommige grote steden in de zuidelijke lidstaten wordt in het verlengde van de smog-maatregelen het verkeer soms gedeeltelijk stil gelegd. In Nederland wordt veel aandacht gegeven aan generieke bronmaatregelen, aanvullend op het Europese beleid op dit punt.

Om er zeker van te zijn dat geen ervaringen in andere Europese landen worden gemist is in het kader van het Innovatieprogramma Luchtkwaliteit een inventarisatie gemaakt van maatregelen die in andere landen worden toegepast. Mede op grond hiervan is bijvoorbeeld een proef met nat reinigen van wegdekken gestart.

Wat is precies het verschil tussen het onderscheid wat «alle andere landen» maken ten aanzien van grenswaarden ten behoeve van de menselijke gezondheid en grenswaarden ten behoeve van de vegetatie (bijlage p. 11) en het onderscheid dat de staatssecretaris van VROM heeft gemaakt in de circulaire van 2004 ten aanzien van gevoelige en niet gevoelige bestemmingen? Hoe is dit nu vertaald in de Wet luchtkwaliteit?

In het Besluit Luchtkwaliteit 2005 wordt, overeenkomstig de Europese richtlijnen, aangegeven welke normen ten dienste van de bescherming van de gezondheid van de mens zijn gesteld en welke ter bescherming van de vegetatie dienen. Over wat dan precies het verschil is tussen Nederland en de andere landen laat de rapportage van prof. Backes zich niet uit. Aangezien dit onderscheid in de Nederlandse regelgeving wel degelijk ook gemaakt is, lijkt de constatering dat het ontbreken van dit onderscheid aanleiding geeft het Besluit luchtkwaliteit zo te interpreteren dat overal in de buitenlucht aan de grenswaarden voldaan moet worden, niet terecht.

In de inmiddels ingetrokken circulaire van september 2004 was aangegeven dat zowel in een samenstel van artikelen in de richtlijn als in de jurisprudentie grond kon worden gevonden voor een prioriteitstelling bij de uitvoering van de richtlijn, waarbij de eerste zorg zou uitgaan naar die lokaties waar de volksgezondheid het meeste in het geding is. In de concept-Ministeriële regeling die begin 2005 is opgesteld is deze lijn nader uitgewerkt door aan te geven dat de luchtkwaliteit daar getoetst diende te worden waar sprake was van relevante blootstelling. In feit kwam dit in hoge mate overeen met de aanpak die prof. Backes in zijn rapportage aangeeft. In de voorlichting die over de concept-regeling is uitgebracht heeft de Raad van State echter uitdrukkelijk aangegeven dat deze lijn in strijd is met de richtlijnen. Ook is dit punt op ambtelijk en bestuurlijk niveau met de commissie besproken en daar is duidelijk geworden dat een dergelijke implementatie niet op de instemming van de Commissie kan rekenen. Om die reden gaan het Besluit luchtkwaliteit 2005 en het wetsvoorstel ervan uit dat de normen overal in de buitenlucht gelden. Zoals ook in de in de vraag aangegeven passage in het rapport van prof.

Backes staat is dit in overeenstemming met de manier waarop er in verreweg de meeste EU-lidstaten mee wordt omgegaan.

18 en 19

Kunt u uitleggen wat het verschil is in interpretatie van prof. Backes die stelt op pagina 5 van zijn rapport dat «Ik beveel daarom aan om de Nederlandse praktijk dienaangaande te veranderen en slechts daar de luchtkwaliteit te meten of te berekenen waar mensen zich significant lang ophouden. Zelfs als de Raad van State hierover vragen aan het Hof van Justitie zou stellen, zal dat niet zonder meer leiden tot een schorsing en oponthoud van de desbetreffende projecten.», en uw uitspraak in de bijlage over de jurisprudentie, dat het risico dat de Raad van State prejudiciële vragen aan het Europese Hof zou stellen en daarmee het risico dat de in behandeling zijnde rechtszaken zouden worden stilgelegd, te groot was en dat daarom in de voorgestelde regelgeving het begrip gevoelige gebieden niet als zodanig gehanteerd wordt? Had u indertijd niet beter de aanbeveling van prof. Backes over kunnen nemen?

De Nederlandse praktijk om de luchtkwaliteit overal te meten / berekenen, ook op «onvoelige locaties» en bijvoorbeeld in de berm van een snelweg, staat volgens prof. Backes op gespannen voet met de richtlijnen en is EG-rechtelijk niet vereist. Wat is uw reactie op de aanbeveling van prof. Backes om de Nederlandse praktijk dienaangaande te veranderen en slechts daar te meten of te berekenen, waar mensen zich significant lang ophouden? Deelt u de mening van prof. Backes, dat zelfs als de Raad van State hierover vragen aan het Hof van Justitie zou stellen, dat niet zonder meer leidt tot schorsing en oponthoud van de betreffende projecten? Bent u bereid de Nederlandse praktijk te veranderen en de luchtkwaliteit alleen daar te meten of te berekenen waar mensen zich significant lang ophouden. Zo nee, waarom niet?

De vragen 18 en 19 zijn vrijwel gelijklopend en zal ik in samenhang beantwoorden. Gelet op mijn antwoord op vraag 17 mag het duidelijk zijn dat de door prof. Backes aanbevolen aanpak niet op de instemming van zowel de Raad van State als van de Commissie kan rekenen. Dan is het natuurlijk mogelijk om aan te sturen op een procedure bij het Europese Hof om hierover een uitspraak ten principale te krijgen. Mede gelet op de urgentie van de oplossing van de problematiek van de stagnerende bouwplannen heb ik via de stapsgewijze aanpak van eerst de aanpassing van het Besluit luchtkwaliteit (salderingsregeling, zeezoutaftrek) en vervolgens het maken van een wetsvoorstel met een programma-aanpak gekozen voor een oplossing die naar mijn oordeel de juridische risico's zo klein mogelijk maakt. Daarbij speelt een belangrijke rol dat ik de inschatting van prof. Backes dat een procedure aan het Hof geen opschortende werking zou behoeven te hebben, niet deel.

Ik overweeg daartoe het volgende. Allereerst wijs ik erop dat prof. Backes zelf deze inschatting ook al relativeert door te formuleren dat deze «niet zonder meer» zal leiden tot vertraging. Juridisch is de cruciale vraag of de voorzieningenrechter (in de meeste gevallen: de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) projecten waartoe is besloten met gebruikmaking van wetgeving waarin het begrip «gevoelige gebieden» is gehanteerd, al dan niet zal schorsen wanneer door de Afdeling (of een andere rechter) aan het Europese Hof prejudiciële vragen zijn gesteld over de verenigbaarheid van die wetgeving met de Richtlijn. Alsdan bestaat er dus gereede twijfel of de Nederlandse wetgeving rechtmatig is in het licht van de Richtlijn, terwijl die vraag doorwerkt naar de rechtmatigheid van het bij de rechter voorliggende en door een belanghebbende bestreden projectbesluit. Voorts ligt er het feit dat de Raad van State (als wetgevingsadviseur) duidelijk te kennen heeft gegeven dat het begrip «gevoelige gebieden» niet strookt met de Richtlijn, terwijl ook aan de opvattingen van de Europese Commissie geenszins steun te ontleen

valt voor de tegenovergestelde opvatting (zie ook antwoorden 11 en 17). In algemene zin speelt bij de toetsing in voorlopige voorziening het – voorlopige – oordeel van de voorzieningenrechter over de rechtmatigheid van het bestreden besluit een grote rol, terwijl het hier altijd zal gaan om een onomkeerbaar project waarbij bovendien de eventuele onrechtmatigheid niet later kan worden gecorrigeerd (zoals bijv. bij een motiveringsgebrek wel het geval is). Zo heeft «gerede twijfel» (of een daarmee vergelijkbare term) over de verenigbaarheid van een project met het Blk 2005 herhaaldelijk geleid tot schorsing. Onder deze omstandigheden acht ik de kans gering dat de voorzieningenrechter zou beslissen dat een project dat steunt op het begrip «gevoelige gebieden», ondanks de potentiële onrechtmatigheid in het licht van de Richtlijn, tot uitvoering mag worden gebracht.

20

Welke meetmethode worden in Nederland gehanteerd? Sluiten die aan op de door prof. Backes in paragraaf 5.2 van zijn internationale vergelijking geschetste randvoorwaarden voor het bepalen van de meetlocatie?

De wijze waarop in Nederland de luchtkwaliteit moet worden gemeten is vastgelegd in de Meetregeling luchtkwaliteit 2005. Deze regeling is in overeenstemming met de eisen die de Europese Commissie aan het meten van de luchtkwaliteit stelt. Het meetnet van het RIVM, met de gegevens waarvan de grootschalige achtergrondbelastingen worden bepaald, voldoet aan deze eisen. In het binnenkort vast te stellen meet- en rekenvoorschrift wordt de mogelijkheid opgenomen dat bij de onderbouwing van projecten gebruik gemaakt kan worden van andere achtergrondbelastingen, mits de bepaling daarvan aan dezelfde eisen voldoet. In paragraaf 5.2 van de rapportage van prof Backes gaat het niet zozeer om de meetmethode als wel om de plek waar gemeten (of gerekend) wordt. Hierop ben ik reeds ingegaan in mijn antwoorden op de vragen 17 t/m 19.

21

Prof. Backes geeft aan dat overwogen zou kunnen worden om de in Nederland bij metingen gehanteerde correctiefactor (iets) naar beneden bij te stellen. Wat is de reactie hierop van de staatssecretaris? Nemen de nieuwe Europese meet- en regelvoorschriften dergelijke verschillen in meet- en modelleertechnieken tussen lidstaten weg?

Zoals in het antwoord op vraag 14 is aangegeven is de correctiefactor per maart 2006 iets naar beneden bijgesteld en komt nu overeen met de door Europa aanbevolen zgn. default waarde van 1.30.

Er is geen sprake van nieuwe Europese meet- en rekenvoorschriften. Wel zullen in de nieuwe richtlijn net als in de huidige eisen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van het meten en rekenen door de lidstaten.

22

Wat is de visie van de staatssecretaris op de voorstellen die Zweden onlangs heeft uitgewerkt voor versoepeling van de wetgeving aldaar?

In zijn rapport heeft professor Backes een inhoudelijk beoordeling gegeven van de voorstellen die in Zweden zijn gedaan voor aanpassing van de regelgeving voor de luchtkwaliteit. Ik constateer met professor Backes dat de denklijnen die in Zweden worden gehanteerd voor een belangrijk deel een zelfde richting uit gaan als de voorgenomen aanpassing van de Nederlandse regelgeving. Dit betreft dan in het bijzonder versterking van de programmatische aanpak van de problematiek van luchtverontreiniging en de invoering van een grens waar beneden bijdragen van projecten als verwaarloosbaar worden beschouwd. Terecht

wijst professor Backes er ook op dat er sprake is van verschillen in uitwerking die samen hangen met verschillen in de omvang van de problematiek in Zweden en Nederland.

23

Enkele landen (Duitsland, Oostenrijk) zijn van opvatting dat aan de grenswaarden alleen daar hoeft te worden voldaan, waar mensen zich geregeld over een langere tijd ophouden. Welke reactie is hierop tot nu toe gekomen vanuit de Europese Commissie? Zijn er aan de andere kant reacties gekomen die deze landen «terugfluiten»?

Voor zover bekend is op de aanpak van Duitsland en Oostenrijk als het gaat om het toetsen aan de luchtkwaliteit te beperken tot plekken waar mensen zich langdurig ophouden nog geen reactie gekomen van de Europese commissie.

24

Prof. Backes geeft aan, dat de Duitse jurisprudentie dat concrete projecten alleen aan de grenswaarden worden getoetst, indien zij op zichzelf, zonder achtergrondconcentratie, een overschrijding van de grenswaarden tot gevolg hebben (wat vrijwel nooit voorkomt), in strijd is het met Europees recht. Verwacht u dat de Europese Commissie Duitsland in gebreke zal stellen en dat een veroordeling door het Hof van Justitie zal volgen? Zo ja, op welke termijn? Zo neen, waarom niet en welke oplossingsrichtingen biedt dat voor Nederland?

Ik wil mij liever niet begeven in speculaties over wat de Commissie mogelijk zal gaan ondernemen in de richting van Duitsland. De vergelijking met Duitsland leert mij echter wel dat de manier waarop de nationale rechters omgaan met Europese regelgeving uitermate belangrijk is voor de uitvoeringspraktijk. Verschillen in rechtsstelsel, wijze van rechtspraak, toegang tot de rechter, bewijslast en tempo van rechtspraak, alsmede in bestuurscultuur en wijze van naleving en handhaving vormen een zeker zo belangrijke verklaring van het feit dat dezelfde Europese regels in diverse landen verschillend uitwerken dan de verschillen in implementatie sec.

25

Welke omrekenmodel wordt in Nederland gehanteerd om de luchtkwaliteit te bepalen? Op welke gronden is gekozen voor de strenge correctiefactor van 1,33 zoals omschreven in paragraaf 4.5 van de internationale verkenning?

Zie hiervoor mijn antwoord op de vragen 14 en 21.

26

Op welke termijn is sprake van level playing field in meetmethoden en omrekenmodellen tussen de lidstaten? Op welke wijze werkt u toe naar realisatie ervan?

Als het gaat om het meetmethoden is er nu al sprake van een level playing-field. Immers alle metingen dienen via een correctiefactor op een noemer te worden gebracht met de door de Commissie vastgestelde referentie-apparatuur. Voor wat betreft het rekenen geldt dat voldaan moet worden aan de betrouwbaarheidsvereisten uit de bestaande richtlijnen. In de nieuwe richtlijn voor de luchtkwaliteit die naar verwachting in de tweede helft van dit jaar tot stand zal komen, worden aanvullende bepalingen opgenomen die bijdragen aan een verdere harmonisatie van het meten en berekenen in de lidstaten.

Is het juist dat u, ondanks het ontbreken van wettelijk kader, bereid bent voor gevoelige gebieden waar mensen langdurig blootstaan aan emissies van schadelijke stoffen extra voorzorgsmaatregelen te treffen? Zo ja, om welke maatregelen gaat het daarbij en voor welke gevoelige gebieden gelden die en is bij de bepaling van de gebieden ook rekening gehouden met specifieke doelgroepen? Zo neen, waarom niet?

In alle gebieden waar er sprake is van normoverschrijding is er van uit gezondheidkundig oogpunt bezien sprake van een ongewenste situatie. Mijn streven is om daar op zo kort mogelijke termijn verbetering in aan te brengen. Dat is het centrale doel van het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL). Binnen het NSL wordt in beeld gebracht wat de belangrijkste knelpuntgebieden zijn en wordt bezien welke maatregelen daarvoor het meest effectief ingezet kunnen worden. Bij het binnen het NSL beoordelen van de luchtkwaliteitssituatie, de verwachte ontwikkeling daarvan en van mogelijke maatregelen ter verbetering van de situatie, wordt de vraag wat het effect is op blootstelling aan te hoge niveaus van luchtverontreiniging nadrukkelijk meegewogen.

Overigens kan blootstelling aan luchtverontreiniging ook een rol spelen bij de invulling door bestuursorganen van hun verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening. Ook als een project zelf niet of nauwelijks bijdraagt aan de luchtverontreiniging, kan het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening toch discutabel zijn om een project te realiseren op een bepaalde locatie met een slechte luchtkwaliteit, bijv. in de nabijheid van een (snel)weg. Of inderdaad wel of geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Aspecten als de te realiseren functie, maar ook de beschikbaarheid van een alternatieve locatie voor het project in kwestie kunnen daarbij een rol spelen.