
440

Besluit van 30 oktober 2007, houdende regels omtrent het niet in betekenende mate bijdragen, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, 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 Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 9 maart 2007, nr. DJZ2007015932, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 5.16, vierde lid, van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 4 mei 2007, no. W08.07.0061/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 26 oktober 2007, nr. DJZ2007104761, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustend bepalingen wordt verstaan onder:

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

bedrijfslocatie: locatie, bestemd voor de vestiging van twee of meer inrichtingen, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur en eventuele bedrijfswoningen;

infrastructuur: 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: 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 c, van de wet;

ontsluitingsinfrastructuur: infrastructuur, voor zover deze geheel of hoofdzakelijk wordt of zal worden gebruikt voor de ontsluiting van een bedrijfslocatie, inrichting, kantoorlocatie, woningbouwlocatie of andere locatie;

tijdelijke 1% grens: 1% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van zwevende deeltjes (PM₁₀) of stikstofdioxide;

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, aanhef en onder c, van de wet;

wet: Wet milieubeheer;

woningbouwlocatie: locatie, bestemd voor woningbouw, met inbegrip van de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur.

2. Dit besluit is uitsluitend van toepassing voor zover de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift:

a. betrekking heeft op een bedrijfslocatie, inrichting, infrastructuur, kantoorlocatie, woningbouwlocatie dan wel andere locatie, handeling of activiteit die nieuw is dan wel voor zover daarbij een uitbreiding of wijziging wordt gerealiseerd, en

b. plaatsvindt na de inwerkingtreding van dit besluit.

3. Voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder «inrichting» mede begrepen de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur en eventuele bedrijfswoningen.

Artikel 2

1. Met ingang van het tijdstip dat een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, voor de eerste maal is vastgesteld, draagt de uitoefening van een of meer bevoegdheden of de toepassing van een of meer wettelijke voorschriften niet in betekenende mate bij indien aannemelijk is gemaakt dat, 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.

2. Tot het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, draagt de uitoefening van een of meer bevoegdheden of de toepassing van een of meer wettelijke voorschriften niet in betekenende mate bij indien aannemelijk is gemaakt dat, als gevolg van die uitoefening of toepassing, de toename van de concentraties in de buitenlucht van zowel zwevende deeltjes (PM₁₀) als stikstofdioxide niet de tijdelijke 1% grens overschrijdt.

Artikel 3

1. In gevallen waarin een uitoefening of toepassing als bedoeld in artikel 2 betrekking heeft op een bedrijfslocatie, worden bij het bepalen van de toename, bedoeld in dat artikel, in beschouwing genomen de concentraties afkomstig van zowel het gemotoriseerde verkeer van en naar die bedrijfslocatie, als van de daar redelijkerwijs te verwachten inrichtingen.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing in gevallen waarin een uitoefening of toepassing als bedoeld in artikel 2 betrekking heeft op een inrichting, met dien verstande dat in dat geval voor «bedrijfslocatie» wordt gelezen «inrichting» en voor «de daar redelijkerwijs te verwachten inrichtingen»: die inrichting.

3. In andere gevallen dan bedoeld in het eerste of tweede lid worden bij het bepalen van de toename in beschouwing genomen de concentraties afkomstig van het gemotoriseerde verkeer van en naar de betreffende locatie, activiteit of handeling dan wel afkomstig van het gemotoriseerde verkeer op of in de betreffende infrastructuur.

Artikel 4

1. Bij ministeriële regeling kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt.

2. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kan onder meer betrekking hebben op de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften met betrekking tot een of meer daarbij genoemde categorieën van:

- a. inrichtingen;
- b. infrastructuur;
- c. kantoorlocaties;
- d. woningbouwlocaties.

3. Bij de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, kunnen voor daarbij genoemde categorieën van gevallen nadere begrenzingsen 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, dan wel van daarbij genoemde omstandigheden of voorwaarden.

4. Ten aanzien van de vaststelling van een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid zijn de artikelen 2 en 3 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

Bedrijfslocaties, kantoorlocaties, woningbouwlocaties, locaties voor inrichtingen en locaties voor infrastructuur ten aanzien waarvan redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze met toepassing van dit besluit worden of zullen worden gerealiseerd gedurende de periode, waar het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, betrekking op heeft, worden voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen als één locatie beschouwd, voor zover die locaties:

- a. gebruikmaken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur, en
- b. aan elkaar grenzen of zullen grenzen dan wel in elkaars directe nabijheid zijn gelegen of zullen zijn gelegen, tot een afstand van ten hoogste 1000 meter vanaf de grens van de betreffende locatie of inrichting, met dien verstande dat locaties en inrichtingen buiten beschouwing blijven voor zover de toename van de concentraties ter plaatse niet meer bedraagt dan 0,1 microgram/m³.

Artikel 6

1. Bij ministeriële regeling kunnen, indien noodzakelijk voor een goede uitvoering van artikel 1, tweede lid, 2, 3 of 5, nadere regels worden gegeven.

2. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gegeven als bedoeld in artikel 5.15, eerste lid, onder a, b of c, van de wet.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) in werking treedt.

Artikel 8

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

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 december 2007, nr. 240.

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

's-Gravenhage, 30 oktober 2007

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Uitgegeven de *dertiende* november 2007

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

1. Doel, wettelijk kader en systematiek

De sinds 1 januari 2005 krachtens Europees recht geldende grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) zijn zoals bekend voor Nederland niet overal tijdig haalbaar gebleken. Doordat de Nederlandse regelgeving tot dusver bij besluitvorming een individuele toets van ruimtelijk-economische besluiten aan die grenswaarden voorschreef (de zogenoemde koppeling) en door de wijze waarop de rechter deze regelgeving interpreteerde, zijn er sindsdien met name in situaties, waarin de grenswaarden worden overschreden, weinig mogelijkheden om nieuwe projecten doorgang te laten vinden. Met het voorheen geldende Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn in eerste instantie de mogelijkheden voor het doorgang vinden van projecten in een aantal specifieke gevallen verbeterd, met name indien door projectgebonden maatregelen het totale effect van een project niet tot verslechtering of zelfs verbetering leidt in een al bestaande overschrijdingssituatie.

Deze mogelijkheden zijn eerst in ruimere zin verbeterd met de inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) en dit besluit met de daarop gebaseerde regeling. Ingevolge de genoemde wet is 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 ook 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 is vrijgesteld. Het betreft die gevallen die vallen onder de categorie «niet in betekenende mate».

In dit besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling «niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)» worden geregeld:

- welke gevallen als «niet in betekenende mate» (hierna: nibm) worden aangemerkt, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de situaties zonder en mét het toekomstige Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL);
- in welke situaties nibm-gevallen in samenhang moeten worden beoordeeld met het oog op het voorkomen van mogelijke cumulatieve effecten.

Het NSL is nog niet van kracht bij de inwerkingtreding van dit besluit maar wordt eerst (definitief) vastgesteld nadat:

- de komende nieuwe Europese richtlijn luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa is vastgesteld en gepubliceerd (naar verwachting: voorjaar 2008), en
- op basis van die richtlijn uitstel en vrijstelling is verkregen van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen (de zogenoemde derogatie), én
- de nieuwe richtlijn met de derogatie vervolgens is geïmplementeerd in de Wm (naar verwachting begin 2009).

Met het NSL zal vervolgens tijdig, binnen de daarvoor naar verwachting in de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit opgenomen uitstel- en vrijstellingstermijnen, aan de grenswaarden worden voldaan. De effecten van de nibm-projecten worden (als totaal) verdisconteerd in de (trendmatige ontwikkeling van de) achtergrondconcentraties zoals deze worden opgenomen in het NSL. Door de voor het NSL ontwikkelde «saneringstool» (een fijnmazige database waarin met behulp van de rekenmodellen de ontwikkeling van de luchtkwaliteit tot op straatniveau kan worden bepaald) en de anticumulatiebepaling worden lokale (nieuwe) overschrij-

dingen als gevolg van nibm projecten voorkomen. Ook de monitor luchtkwaliteit en de jaarlijkse update van de saneringstool, waarin de effecten van alle projecten en maatregelen worden verwerkt, dragen hiertoe bij.

Zolang het NSL nog niet is vastgesteld is de programmasystematiek echter nog niet werkzaam. Gedurende die interimperiode is alleen een beperktere vorm van «niet in betekenende mate» mogelijk. Ik kom hier later in deze nota van toelichting nog op terug.

Het wettelijke kader voor dit besluit en de nibm 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. Samengevat gaat het om een voorziening waarbij voor projecten die nauwelijks van invloed zijn op de luchtkwaliteit de individuele toetsing aan de grenswaarden met de bijbehorende onderzoeksplicht wordt opgeheven, waardoor tevens de administratieve lastendruk en bureaucratie afnemen.

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.

Het voorliggende 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 niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentraties in de buitenlucht van stoffen waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen. Daarbij wordt rekening gehouden met de effecten van «onlosmakelijk» met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit. In deze nibm-gevallen vindt de besluitvorming op projectniveau geen (individuele) toetsing aan die grenswaarden meer plaats en is geen specifiek luchtkwaliteitsonderzoek meer vereist.

Artikel 2, eerste lid, van dit besluit omvat een algemene grens voor «niet in betekenende mate», de zogenoemde 3% grens. Deze grens gaat gelden zodra het NSL van kracht wordt. Tot die tijd geldt een tijdelijke, lagere grens van 1% (artikel 2, tweede lid). Hierna wordt dit verder toegelicht.

Artikel 3 bepaalt in welke gevallen welke concentraties in beschouwing worden genomen. Dat artikel bevat regels voor bedrijfslocaties (eerste lid), inrichtingen (tweede lid) en overige gevallen (derde lid).

In artikel 4 is voorts 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 geen verdere toets aan de 3% grens of aan de tijdelijke 1% grens of aan enige grenswaarde plaats. In de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteits-eisen) worden categorieën van gevallen aangewezen zowel onder de 3% grens als onder de tijdelijke 1% grens.

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

In artikel 5 is een anticumulatiebepaling opgenomen. Deze heeft betrekking op aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid gelegen bedrijfslocaties, kantoorlocaties, woningbouwlocaties of locaties voor inrichtingen of infrastructuur die (samengevat) worden gerealiseerd gedurende de planperiode van het NSL, die gebruikmaken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur en die aan elkaar grenzen of in elkaars nabijheid zijn gelegen. Voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen worden dergelijke locaties als één locatie beschouwd.

Artikel 6, eerste lid, bevat een grondslag onder meer voor het geven van nadere regels bij ministeriële regeling, indien dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van artikel 1, tweede lid, 2, 3 of 5. Het tweede lid bevat een grondslag voor het stellen van regels als bedoeld in artikel 5.15, eerste lid, van de Wm.

Artikel 7 voorziet in de intrekking van het Besluit luchtkwaliteit 2005.

Uit artikel 1, tweede lid, volgt voorts dat dit besluit alleen van toepassing is op een bedrijfslocatie, inrichting (in samenhang met het derde lid), 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 enzovoorts omvat, en het betreffende besluit is of zal worden genomen na de inwerkingtreding van dit besluit.

De in artikel 2, eerste lid, opgenomen 3% grens vormt de algemene grens ter bepaling of de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften al dan niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde. Deze grens geldt vanaf de vaststelling van het NSL. Totdat het NSL van kracht wordt geldt een tijdelijke 1% grens.

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 de tijdelijke 1% 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 (PM_{10}) en stikstofdioxide (NO_2). Voor andere stoffen speelt dit niet of vrijwel niet. Voor beide genoemde stoffen is maatgevend de grens van 3%, dan wel de tijdelijke grens van 1%, die beide zijn afgeleid van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie voor die stoffen. Dit komt overeen met 1,2 microgram/ m^3 (3% grens) dan wel 0,4 microgram/ m^3 (tijdelijke 1% grens). 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 of (indien van toepassing) de tijdelijke 1% grens leidt, is sprake van niet in betekenende mate bijdragen in de zin van artikel 5.16 van de Wm.

In artikel 4 is een grondslag opgenomen voor het bij ministeriële regeling aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval als niet in betekenende mate gelden. De artikelen 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van een dergelijke ministeriële regeling. Dit houdt in dat alleen categorieën van gevallen worden aangewezen waarvan aannemelijk is dat de toename van de concentraties in de betreffende gevallen niet de 3% grens overschrijdt, dan wel niet de tijdelijke 1% grens overschrijdt.

De aanwijzing kan onder meer betrekking hebben op een of meer daarbij genoemde categorieën van inrichtingen, woningbouwlocaties of kantoorlocaties. Deze kan desgewenst en indien mogelijk ook betrekking hebben op andere locaties, activiteiten of handelingen (zoals commerciële activiteiten, bedrijfslocaties, winkelcentra, gebouwen, infrastructuur 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 (artikel 4, derde lid) 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% grens of tijdelijke 1% grens 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 betekenende mate kan bijdragen en een bedrijf zonder die voorziening wél in betekenende 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 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 van toepassing zijnde grens voor nibm (3% grens of de tijdelijke 1% grens) overschrijdt. In dat geval wordt dus niet meer toegekomen aan een toetsing aan de nibm grens overeenkomstig de artikelen 2 en 3.

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

Voor het vaststellen of een project de nibm grens overschrijdt en dus in betekenende mate bijdraagt, is een toename van de concentratie met meer dan 3% dan wel 1% (in geval van de tijdelijke 1% grens) van de jaargemiddelde grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM_{10}) of stikstofdioxide bepalend. Indien de toename van elk van beide stoffen niet de toepasselijke grens overschrijdt vindt verder geen toetsing meer plaats aan een of meer grenswaarden voor die stoffen. Dat is evenmin het geval voor de grenswaarden voor andere stoffen, omdat zich bij die stoffen (nagenoeg) geen overschrijdingsrisico voordoet. Ook indien een project binnen een of meer krachtens artikel 4 aangewezen categorieën valt vindt bij een concreet projectbesluit geen toetsing aan grenswaarden plaats.

Indien ofwel voor zwevende deeltjes (PM_{10}) ofwel voor stikstofdioxide de nibm 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 van toepassing zijnde nibm grens te overschrijden om als «niet in betekenende mate» te worden aangemerkt. Een onderling verrekenen van de toenames, waardoor de

gemiddelde toename niet de nibm grens overschrijdt, is derhalve niet toegestaan.

Voor het bepalen van de toename van de concentraties bij de toetsing aan de toepasselijke nibm grens wordt in beschouwing genomen de toename als gevolg van het gemotoriseerde verkeer van en naar de betreffende locatie, handeling of activiteit. Dat is de hoofdregel, opgenomen in artikel 3, derde lid. 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 inrichtingen en bedrijfslocaties wordt tevens in beschouwing genomen de toename van de concentraties als gevolg van de betreffende inrichtingen zelf (artikel 3, eerste en tweede lid).

Met de hier opgenomen regeling wordt beoogd voldoende duidelijkheid te bieden voor de praktijk van uitvoering en handhaving. Uitsluitend die bronnen, die geheel of vrijwel geheel verantwoordelijk zijn voor de toename van de concentraties, worden in beschouwing genomen.

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 in de zin van dit besluit 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 of bij het op grond van die maatregel stellen van nadere eisen (maatwerkvoorschriften)). 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 krachtens artikel 4 als «in ieder geval niet in betekenende mate» heeft zoals opgemerkt het rechtsgevolg dat op voorhand vaststaat dat in de betreffende gevallen in ieder geval niet de van toepassing zijnde nibm grens wordt overschreden. In zo'n geval wordt daarom het projectbesluit niet meer getoetst aan die grens of aan enige grenswaarde.

Indien een inrichting niet behoort tot een aangewezen categorie wordt deze getoetst overeenkomstig de artikelen 2, eerste of tweede lid, en 3, tweede lid. Dat wil zeggen dat 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 toepasselijke nibm grens. Indien aannemelijk is gemaakt dat die grens niet wordt overschreden geldt die inrichting als niet in betekenende mate.

Wanneer een inrichting niet behoort tot een aangewezen categorie en uit toetsing overeenkomstig de artikelen 2 en 3 aannemelijk is geworden dat de toepasselijke nibm grens wordt overschreden en een inrichting dus wél in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof, kan vervolgens nagegaan worden of het voorgenomen besluit ten aanzien van die inrichting kan worden genomen op een van de andere gronden, genoemd in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, b of d, van de Wm. Is dat het geval dan kan de inrichting toch gerealiseerd worden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de betreffende inrichting

ter plekke geen overschrijding van een in bijlage 2 van de wet opgenomen grenswaarde tot gevolg heeft. Ook kan gedacht worden aan toepassing van projectsaldering, op basis van artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder b, sub 1 of 2, van de Wm dan wel aan inpassing in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) of een regionaal of lokaal programma, op basis van artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wm.

Voor alle duidelijkheid: indien geen sprake is van een overschrijdings-situatie kan een project dat niet in betekenende mate bijdraagt altijd doorgang vinden hetzij als niet in betekenende mate project (artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm), hetzij doordat aannemelijk wordt gemaakt dat het betreffende geval niet leidt tot een overschrijding (artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wm). In twijfelgevallen verdient het aanbeveling op voorhand voor de c-grond (niet in betekende mate) te kiezen. Het is aan het betreffende bestuursorgaan om een keuze te maken.

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.

Naar wordt verwacht zal het overigens niet goed mogelijk blijken om voor bedrijfslocaties te komen tot een categorieaanwijzing krachtens artikel 4. Daarom wordt er van uitgegaan dat bedrijfslocaties (dus inclusief de daar redelijkerwijs te verwachten inrichtingen) aan de 3% grens dan wel de tijdelijke 1% grens worden getoetst. Indien aannemelijk is gemaakt dat een besluit met betrekking tot een bedrijfslocatie niet leidt tot een overschrijding van de toepasselijke nibm grens geldt het betreffende geval als niet in betekende mate. Voor bedrijfslocaties waar wél de nibm grens wordt overschreden geldt, evenals voor individuele inrichtingen, dat vervolgens nagegaan kan worden of artikel 5.16 van de Wm andere mogelijkheden biedt voor verwezenlijking van de plannen. Dat kan het geval zijn wanneer het bedrijfsterrein niet leidt tot overschrijding van een grenswaarde, projectsaldering mogelijk is of wanneer het project opgenomen kan worden in het NSL of een vergelijkbaar programma op lokaal of regionaal niveau.

In geval van vestiging van een inrichting op een bedrijfslocatie vindt tevens een toets plaats van die inrichting. Indien die inrichting behoort tot een krachtens artikel 4 aangewezen categorie geldt deze als in ieder geval niet in betekende mate en vindt geen verdere toets van de toename van de concentraties aan de toepasselijke nibm grens (3% grens of tijdelijke 1% grens) plaats. In alle overige gevallen wordt wél getoetst aan die grens.

Wordt de nibm grens overschreden dan geldt het project als in betekende mate en kan het project mogelijk doorgang vinden op een van de eerdergenoemde andere in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm opgenomen gronden.

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 betekende mate bijdraagt. De eis van «aannemelijk maken» volgt uit artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm.

2. Normstelling, systematiek en cumulatie «niet in betekenende mate»

2.1 Nibm en 3% grens

De systematiek van het NSL gaat uit van een nibm-grens (in de orde van grootte) van 3%. Het gaat daarbij om projecten die een zeer beperkt effect hebben op de luchtkwaliteit. In die zin is sprake van «niet in betekenende mate» bijdragen aan de concentraties in de buitenlucht. De 3% grens is in wezen niet meer dan een afkapgrens waaronder geen afzonderlijk luchtkwaliteitsonderzoek en individuele toetsing aan de grenswaarden hoeven plaats te vinden. De 3% grens is direct verbonden met de (sanerings)systematiek van het NSL en de in het NSL opgenomen compenserende maatregelen. Voor toepassing van de 3% grens is dus een vastgesteld NSL met toereikende compenserende maatregelen vereist. In dit besluit is dit vastgelegd in artikel 2, eerste lid. Op de systematiek van het NSL in relatie tot nibm en lokale cumulatie wordt hierna verder ingegaan. Hierna wordt allereerst verder ingegaan op de 3% grens als zodanig en het begrip «niet in betekenende mate».

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 – binnen de programmasystematiek van het NSL – 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%-criterium wordt gehanteerd. De 3% grens in dit besluit is mede geïnspireerd door de Duitse TA-Luft van 24 juli 2002, waarin een criterium van 3% voor de vergunningverlening voor inrichtingen in overschrijdingen is opgenomen. Dit mede omdat die 3% binnen de hiervoor gemotiveerde range ligt. Het «niet in betekenende mate» concept zoals dat in Duitsland wordt gehanteerd blijkt tot dusver te worden geaccepteerd door de Europese Commissie, althans van het tegendeel is niet gebleken. In Nederland is de 3% grens evenwel ingebed in een stelsel dat, beter en zorgvuldiger dan de stelsels van de ons omringende landen, is gericht op het respecteren van de grenswaarden. Hierna zal ik nog terugkomen op de wijze waarop in de omringende lidstaten wordt omgegaan met dit soort projectbesluiten.

De 3% grens 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

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.

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 lijst van de 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 van alle kleinere ontwikkelingen bepaald en verwerkt in het NSL, waarbij een regionale verdeling wordt aangehouden. Bij de vraag waar een verantwoordelijke 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 van de achtergrondconcentraties.

Bij de totstandkoming van het NSL wordt voorts met behulp van de zogenoemde saneringstool³ tot op een zeer groot detailniveau in beeld gebracht hoe de luchtkwaliteit zich de komende jaren zal ontwikkelen. Hierbij wordt in de praktijk rekening gehouden met het gesommeerde effect van alle kleine (nibm-)projecten omdat de gevolgen via volumeontwikkelingen worden verdisconteerd in de achtergrondconcentraties. Het uiteindelijke NSL zal aantonen dat in geheel Nederland, ook op de hoogst belaste locaties, aan de EU-grenswaarden wordt voldaan binnen de termijnen (rekening houdend met derogatie) zoals die in de komende nieuwe EU-richtlijn worden voorgesteld. Om dit doel te bereiken zijn zeer veel generieke, regionale en/of locatiespecifieke maatregelen noodzakelijk. Al deze maatregelen hebben tot gevolg dat de achtergrondconcentraties de komende jaren sterk zullen dalen, ondanks de uitvoering van ruimtelijke projecten.⁴ De achtergrondconcentratie zal met zeker 1,2 microgram/m³ verbeteren onder invloed van maatregelen. Daardoor, en door de anticumulatiebepaling en de werking van de saneringstool met de monitor (waarover hierna meer), wordt gewaarborgd dat nibm-projecten lokaal niet leiden tot een toename van de concentraties.

Het totaal van alle projecten die «niet in betekenende 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 betekenende 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 programmeergebied 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 betekende mate» bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit toch tot (nieuwe) overschrijdingen van een grenswaarde in een bepaald gebied zouden kunnen leiden.

³ De saneringstool is een fijnmazige database waarin met behulp van de rekenmodellen tot op straatniveau de effecten voor de luchtkwaliteit kunnen worden bepaald en aan de hand waarvan wordt gestuurd op het overal tijdig halen van de grenswaarden.

⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30 175 en 30 489, nr. 29, p. 3.

Wat betreft de effecten op lokaal niveau en het tegengaan van lokale cumulatie, merk ik het volgende op. Op basis van de gegevens van de Nieuwe Kaart van Nederland is onderzocht in hoeverre cumulatie in de praktijk daadwerkelijk zal optreden. Uit dit onderzoek⁵ blijkt dat het in de praktijk welhaast uitgesloten is dat cumulatie van twee of meer nibm-projecten gezamenlijk aanleiding zal geven tot een lokale bijdrage boven de nibm-grens. De kans dat de desbetreffende projecten dan aanleiding geven tot normoverschrijding is nog kleiner. Teneinde echter te verzekeren dat dergelijke situaties zich niet voor kunnen doen is een sluitende, eenduidige en praktisch werkbaar anticumulatiebepaling opgenomen in dit besluit. Deze anticumulatiebepaling (artikel 5) omvat alle relevante bronnen en is met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid begrenst naar tijd en ruimte. Hierbij wordt aangesloten bij de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek naar cumulatie. Door deze bepaling wordt tevens voorkomen dat een project dat in betekende mate bijdraagt wordt verdeeld in deelprojecten die ieder op zichzelf beschouwd niet in betekende mate bijdragen.

Wat de uitvoering van het NSL en de projecten nibm betreft, jaarlijks achteraf wordt door middel van de monitor de voortgang van maatregelen en projecten gevolgd en op lokaal niveau in beeld gebracht of er overschrijdingen plaatsvinden. Indien nodig worden aanvullende maatregelen genomen.

De gekozen opzet maakt een werkbaar NSL mogelijk, omdat niet ieder klein project zichtbaar hoeft te worden in het NSL, en betekent een aanzienlijke vermindering van bureaucratie waar het gaat om de onderbouwing van kleine projecten. Dit is mogelijk omdat we er voor kunnen instaan dat de effecten van deze kleine projecten op de luchtkwaliteit afdoende worden gecompenseerd door de effecten van maatregelen, zoals verwerkt in het NSL, in de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties. Deze achtergrondconcentraties verbeteren ten gevolge van alle maatregelen aanzienlijk in de loop van de tijd. De saneringstool met de monitor, jaarlijkse update en uiteindelijke doorzettingsmacht van de Minister van VROM (aanwijzingsbevoegdheid artikel 5.23 Wm) zijn het slot op de deur.

Uit een rechtsvergelijkende studie van prof. dr. Ch.W. Backes⁶ blijkt verder dat er vrijwel geen enkele andere EU-lidstaat is waar sprake is van een systeem waarin bij ruimtelijke besluitvorming zo zorgvuldig rekening wordt gehouden met de EU-grenswaarden voor de luchtkwaliteit als in Nederland; alleen in Zweden geldt eveneens een strikte toetsingsplicht, maar de reikwijdte daarvan in de praktijk is beperkt vanwege de zeer beperkte overschrijdingsproblematiek. Dit betekent dat ook bij introductie van een afkapping van 3% – in combinatie met een definitief NSL waarmee de normen tijdig (na verkrijging van derogatie) worden bereikt – het Nederlandse systeem meer en betere waarborgen voor het respecteren van de grenswaarden bevat dan welk ander systeem in Europa dan ook. Belangrijk is uiteraard wel dat het NSL aan kan tonen dat nibm-projecten geen aanleiding zullen geven tot normoverschrijding en dat ongewenste cumulatie van nibm-projecten wordt voorkomen.

2.2 Interimperiode en nibm

2.2.1 Interimperiode

Bij de inwerkingtreding van dit besluit is sprake van een periode dat dit besluit en de Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteits-eisen) al wél van kracht zijn maar er nog geen definitief vastgesteld NSL is (dit is de interimperiode, tot begin 2009).

⁵ Cumulatie van luchtverontreiniging als gevolg van niet-ibm projecten, P. Janse, CE Delft, 2007.

⁶ Juridische advisering inzake onderbouwing NSL internationaal milieurechtelijk terrein (Hoe wordt in het buitenland omgegaan met projecten die niet in betekende mate bijdragen aan luchtverontreiniging? – enkele rechtsvergelijkende opmerkingen ten aanzien van het beoogde besluit niet in betekende mate bijdragen, Prof. dr. Ch. W. Backes, zaak nr. 5080.07.1010).

Vaststelling van het NSL moet wachten op de nieuwe richtlijn en de daarin opgenomen mogelijkheid tot uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen (de derogatie), omdat het NSL is gericht op het bereiken van de grenswaarden op de tijdstippen die de nieuwe richtlijn (met verkregen derogatie) bepaalt.

Een eerdere vaststelling van het NSL is niet haalbaar, omdat het NSL dan niet zou voldoen aan de geldende normen. Een eerdere vaststelling of andere opzet van het NSL zou ook geen zin hebben omdat in de huidige overschrijdingssituatie Nederland hoe dan ook totdat het zich op de derogatie kan beroepen in overtreding zou blijven en het NSL ook voor het tweede element van de NSL-doelstelling, te weten het vlottrekken van ruimtelijke besluitvorming, geen oplossing zou bieden.

Van een vastgesteld NSL kan op z'n vroegst pas sprake zijn in het eerste kwartaal van 2009. Dit omdat de derogatie op zijn vroegst kan worden aangevraagd vanaf de publicatie van de nieuwe richtlijn (naar verwachting mei 2008). Vervolgens volgt een wachttijd van maximaal negen maanden hetgeen er dus toe zal leiden dat naar verwachting in februari 2009 vast komt te staan of een beroep op derogatie kan worden gedaan.

2.2.2 Nibm tijdens interimperiode

Het voorgaande wil niet zeggen dat gedurende de interimperiode geen enkele vorm van nibm mogelijk zou zijn. Voor deze situatie geldt, zoals de Raad van State meermalen heeft aangegeven, dat nieuwe projecten alleen mogelijk zijn indien deze niet leiden tot het niet, of niet significant later, halen van de grenswaarden. Gedurende de interimperiode is sprake van een wezenlijk andere situatie met bijbehorende onderbouwing, dan de situatie na verkregen en geïmplementeerde derogatie, met een vastgesteld NSL. Immers gedurende de interimperiode is nog sprake van geldende grenswaarden waar niet op alle plaatsen aan wordt voldaan én is nog geen sprake van een vastgesteld NSL waarin de effecten van nibm projecten zijn «ingebod».

Gedurende de derogatie is er tijdelijk uitstel en vrijstelling voor het voldoen aan die grenswaarden (er gelden dan (hogere) overschrijdingsmarges) en is sprake van een vastgesteld NSL waarin de effecten van nibm projecten zijn verwerkt (en waarin overigens de bedoelde overschrijdingsmarges worden gerespecteerd).

Het kabinet heeft onderzocht of gedurende de interimperiode een beperkte vorm van nibm kan worden toegestaan waardoor de kleinste en minste belastende projecten doorgang zouden kunnen vinden. Hierdoor kan ook de betrokkenheid van lokale bestuurders bij de realisatie van het NSL behouden blijven. Het gaat daarbij onder meer om het gros van de kleinere woningbouwprojecten. De hierbij in het geding zijnde ontwikkelopgave van het kabinet staat bij deze kleine projecten niet op gespannen voet met de saneringsopgave.

Het kabinet heeft besloten om een tijdelijke grens van 1% te hanteren voor deze interimperiode en deze vast te leggen in dit besluit. Het kabinet heeft daarbij het volgende overwogen omtrent de compensatie van effecten gedurende deze interimperiode. Voor de komende jaren wordt door het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) een daling van de relevante achtergrondconcentraties van zowel PM₁₀ als NO₂ met circa 0,4–0,6 microgram/m³ per jaar verwacht als gevolg van (internationaal) bronbeleid. Uitgaande van het criterium van de Raad van State, dat, zolang niet aan geldende grenswaarden wordt voldaan, nieuwe ontwikkelingen niet mogen leiden tot het niet, of niet significant later bereiken van geldende grenswaarden, acht het kabinet projecten die ten hoogste 1% (0,4 µg/m³) aan de concentraties toevoegen nog verenigbaar met dit

criterium, omdat op de locatie van een dergelijk project de verslechtering door het project (veelal ruim) binnen een jaar gecompenseerd wordt door de trendmatige verbetering van de luchtkwaliteit. Er is dan geen sprake van het significant later bereiken van de grenswaarden dan zonder dat project het geval zou zijn. Hier komt nog bij het perspectief van de totstandkoming van een NSL met verkregen derogatie dat laat zien dat aan het eind van de derogatieperiode de grenswaarden overal worden bereikt. Voor alle duidelijkheid: dat is inclusief de effecten van de projecten die onder de tijdelijke 1% grens doorgang kunnen vinden. De tijdelijke 1% grens is dus niet van invloed op de saneringsopgave van het NSL. De tijdelijke 1% grens is evenals de 3% grens in dit besluit opgenomen (artikel 2, tweede lid).

De tijdelijke 1% grens geldt niet langer met ingang van het tijdstip dat het NSL definitief wordt vastgesteld. Dit volgt uit artikel 2, tweede lid. Op dat tijdstip wordt de 3% grens van kracht. De 3% grens heeft onmiddellijke werking, dat wil zeggen deze omvat dan tevens de op dat moment nog niet onherroepelijke (ontwerp)besluiten die eerder met toepassing van de 1% grens in procedure zijn gebracht. Voor overgangsrecht is geen aanleiding omdat de 3% grens meer ruimte biedt dan de 1% grens en omdat in het NSL ook met de effecten van de projecten die onder de 1% grens in procedure zijn gebracht rekening wordt gehouden. Deze zijn ook niet van invloed op de saneringsopgave: op alle plaatsen dient tijdig aan de grenswaarden voldaan te worden.

2.3 Effecten nibm-projecten met 3% grens in het NSL

Benadrukt wordt 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 NSL wordt via de prognose van de trendmatige ontwikkeling van verkeer en bedrijvigheid per programmeergebied 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 en specifiek in het programma worden opgenomen en welke worden verdisconteerd in de regionale trendontwikkeling.

Het totaal van de nibm-projecten is derhalve meegenomen bij de berekeningen behorend bij het NSL.

Voor de toepassing van de 3% grens voor nibm is een definitief vastgesteld NSL met de daarin opgenomen compenserende maatregelen vereist. De bij de 3% grens maximaal mogelijke toevoeging aan de bestaande concentraties stikstofdioxide of zwevende deeltjes (PM_{10}) van 1,2 microgram/ m^3 ligt immers ruimschoots boven het eerdergenoemde criterium van het niet (significant) later halen van de grenswaarde.

Daarbij geldt zoals eerder opgemerkt dat gedurende de interimperiode sprake is van een wezenlijk andere situatie, dan in de situatie na verkregen en geïmplementeerde derogatie en een vastgesteld NSL. Er is in de interimperiode nog altijd sprake van overschrijdingen van geldende Europese grenswaarden en nog geen sprake van een vastgesteld NSL met de daarin opgenomen compenserende maatregelen. Tijdens de interimperiode worden de effecten van de nibm projecten (met tijdelijke 1% grens) gecompenseerd door de trendmatige verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van (internationaal) bronbeleid. Het compenserende effect van de maatregelen in het NSL (ongeacht of ze reeds zijn geïmple-

menteerd) kan in deze interimperiode nog niet worden «ingeboekt». Het NSL toont verder aan dat de grenswaarden worden gehaald op het moment dat dat in Europeesrechtelijke zin moet.⁷

De regionale uitwerkingen van het NSL hebben een voorlopig inzicht gegeven in de omvang en aard van de ruimtelijke projecten die in betekenende mate bijdragen aan de concentraties in de buitenlucht. Het gaat naar de huidige inzichten om enige honderden projecten, waarbinnen met name nieuwe bedrijventerreinen en nieuwe infrastructuur de hoofdmoot vormen. Wat betreft de maatregelen wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds (generieke) internationale en nationale maatregelen versus lokale maatregelen anderzijds. De generieke maatregelen dragen in belangrijke mate bij aan het structureel verbeteren van de luchtkwaliteit. De achtergrondconcentratie verbetert ten minste 1,2 microgram/m³ onder invloed van maatregelen, daardoor wordt voldoende geborgd dat nimb projecten niet leiden tot een toename van de concentraties.

Als gevolg van de maatregelen zal de komende vijf jaar de luchtkwaliteit voor het overgrote deel van de blootgestelde Nederlanders (meer dan 95%) voor zowel PM₁₀ als NO₂ aanzienlijk verbeteren, ondanks de uitvoering van de ruimtelijke projecten.⁸

Uit de monitor moet vervolgens blijken of de in het vooruitzicht gestelde ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Nederland nog overeenstemt met de werkelijkheid van dat moment. Bij de luchtkwaliteitsregelgeving en het NSL hoort een monitor. Indien de resultaten van maatregelen of projecten tegenvallen en gedurende de rit blijkt dat de grenswaarden niet zullen worden gehaald, dan zullen het Rijk en decentrale overheden een stap extra moeten zetten. Met het oog daarop wordt met de decentrale overheden een samenhangend monitorstelsel ontwikkeld en is een onderzoeksagenda opgesteld ten behoeve van beschikbaarheid van extra maatregelen om eventuele tegenvallers op te vangen.

Daarnaast kan worden gewezen op de doorzettingsmacht die de Wm biedt. De minister van VROM kan immers, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Eerste en Tweede Kamer, het NSL ambtshalve wijzigen (artikel 5.12, tiende lid). Bovendien is er de uitvoeringsplicht van het negende lid van dat artikel die de tijdige en toereikende uitvoering van de in het NSL opgenomen maatregelen betreft. Te dien aanzien beschikt de minister ook over een aanwijzingsbevoegdheid (artikel 5.23 Wm).

2.4 Nadere toelichting op de verwerking van effecten van projecten in NSL

Alle ontwikkelingen in Nederland worden door het MNP reeds meegenomen in de berekeningen voor de achtergrondconcentraties (de GCN-data). Het gaat dan onder meer om ontwikkelingen in de woningbouw, het verkeer en de industrie. Het MNP hanteert hierbij het zogenaamde GE-scenario uit de WLO-studies.

Het meest recente MNP-rapport⁹ dat handelt over de GCN-data in ons land stelt het volgende:

«Emissies voor verkenningen zijn afkomstig uit scenario-studies welke zijn gebaseerd op aannames van het CPB over economische ontwikkelingen, de inzet van maatregelen en hun reductiepotentieel. Meestal zijn verschillende scenario's beschikbaar voor toekomstige ontwikkelingen en worden op basis hiervan verschillende concentratiekaarten gemaakt. De emissies waarvoor de berekeningen worden uitgevoerd zijn gebaseerd op geactualiseerde emissieramingen van de referentieramingen (Van Dril en

⁷ Zie ook *Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06*, 30 489, nr. 10.

⁸ *Kamerstukken II 2006/07*, 30 175 en 30 489, nr. 29, p. 3.

⁹ MNP Rapport 500088001/2007, *Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland*, Rapportage 2007.

Elzenga, 2005) welke is gebaseerd op het vaststaand beleid van het kabinet. In deze scenario's wordt het bestaande Nederlandse energiebesparings-, klimaat- en luchtverontreinigingsbeleid voortgezet. Ook het Europese beleid wordt geacht te worden voortgezet. Waar nationaal beleid afloopt, zoals bij convenanten, wordt een logische voortzetting van het beleid verondersteld. Waar beleid nog sterk in ontwikkeling is, wordt vooruitgelopen op een plausibele ontwikkeling daarvan. (...) De scenario's die worden gebruikt bevatten emissietotalen per sector. Deze worden ruimtelijk verdeeld op basis van de bestaande (historische) ruimtelijke verdelingen van emissies.»

De emissie van alle projecten (ibm en nibm) en ontwikkelingen zitten derhalve reeds in de achtergrond. Er mag immers worden uitgegaan van deze toekomstscenario's, die zijn goedgekeurd door de minister van VROM voor dit doel.

Daarnaast is van belang dat in de saneringstool wordt gebruik gemaakt van het GE-scenario van de planbureaus. Dit scenario kenmerkt zich o.a. door de hoogste groeiverwachtingen in de economische (en daarmee vervoer-) parameters en door de hoogste technologische ontwikkelingen van de vier scenario's. Hierdoor wordt voor de toekomst gerekend met uiterst behoedzame aannames wat betreft de geprognoseerde achtergrondconcentraties; het is niet erg waarschijnlijk dat de feitelijk te meten concentraties te zijner tijd hoger zullen zijn dan de nu voor de toekomst berekende concentraties. Anders gezegd: door het werken met dit scenario zijn er vooral meevallers te verwachten.

2.5. Werking saneringstool

Het MNP merkt op dat de ruimtelijke verdeling en berekening van de emissies voor de GCN data op een dermate groot schaalniveau heeft plaatsgevonden dat men de verkregen concentraties ten gevolge van deze ontwikkelingen niet kan beschouwen als de exacte concentratie, op die ene locatie. Om die reden worden deze data dus ook betiteld als generieke concentratiedata.

Om te voorkomen dat ibm én nibm-projecten lokaal tot overschrijdingen leiden, al dan niet door een combinatie van nibm-projecten in elkaars nabijheid, is voorzien in de saneringstool. De saneringstool is een omvangrijke geografische database waarin gedetailleerd zijn opgenomen het bestaande (en toekomstige) hoofdwegennet, het onderliggende wegennet, de verkeersdruk, bedrijfsterreinen en overige bebouwing van Nederland. In deze saneringstool zijn voorts alle ibm-projecten fijnmazig opgenomen, alsmede de eerder genoemde achtergrondconcentraties (waarin op macroniveau dus ook de nibm-projecten zijn verdisconteerd). De saneringstool geeft in hoge mate van (geografisch) detail aan waar knelpunten aanwezig zullen zijn voor NO₂ en PM₁₀. Naast de saneringstool en de monitor zal de cumulatiebepaling ertoe leiden dat ook bij de voorbereiding van besluitvorming nibm er al rekening wordt gehouden met effecten van overige (voorzienbare) ontwikkelingen en projecten in het plangebied, zodat lokaal geen nieuwe overschrijdingen ontstaan en de grenswaarden tijdig worden gehaald.

Doordat de saneringstool ieder jaar met een update met nieuwe gebiedsinformatie wordt geactualiseerd zal een nibm-project hier automatisch in worden opgenomen. De eventuele extra verkeersdruk die een nibm-project met zich mee brengt of gaat brengen, zal namelijk in de door de desbetreffende overheid aan te leveren gegevens zijn opgenomen. Uit de daaropvolgende berekeningen voor de update van de saneringstool blijkt dan direct of dit nibm-project leidt tot overschrij-

dingen. Indien dat het geval is, kunnen ook direct met de saneringstool maatregelen worden voorgesteld. Er is dus feitelijk geen onderscheid in nibm- en ibm-projecten¹⁰.

Er wordt dus gewerkt met goedgekeurde en geverifieerde aannames. Alhoewel dit met de grootst mogelijke zorgvuldigheid is gedaan, is niet op voorhand geheel uit te sluiten dat de werkelijkheid anders is dan aangenomen. Zo kan uit de monitoring naar voren komen dat op een bepaalde locatie het effect van de nibm-projecten iets groter is dan verwacht. Aangezien de monitoring juist tijdens de uitvoering van het NSL plaatsvindt en het NSL een resultaatsverplichting inhoudt op het bereiken van de grenswaarden, kunnen dergelijke tegenvallende scenario's tijdig worden bijgestuurd door het treffen van extra maatregelen (de reeds genoemde sanering). Overigens zal het effect van nibm-projecten nooit significant groter kunnen zijn dan verwacht, omdat uit het in paragraaf 2.1 van deze nota van toelichting genoemde onderzoek naar voren komt dat niet of nauwelijks sprake zal zijn van cumulatie van nibm-projecten en er voor die (uitzonderlijke) situaties een anticumulatiebepaling is opgenomen.

Na een vastgesteld NSL en verkregen derogatie dienen de maximale overschrijdingsmarges in acht worden genomen. In zekere zin gelden deze marges ingevolge de komende nieuwe richtlijn tijdens de derogatie als 'tijdelijke grenswaarden' waaraan de lidstaat in de tijd waarvoor uitstel is verkregen, moet voldoen. Deze maximale overschrijdingsmarges worden – tijdens de derogatieperiode – gesteld aan het NSL en worden geïmplementeerd in de wet. Met het opstellen van het NSL en tijdens de uitvoering daarvan (met behulp van de monitor) wordt ervoor gezorgd dat deze maximale overschrijdingsmarges niet worden overschreden. Voor de werking van het systeem, om daarmee te waarborgen dat niet in strijd wordt gehandeld met de Europese richtlijn, verwijs ik naar het hiervoor gestelde over de opbouw van het NSL en de wijze van monitoring.

Doordat het hele NSL (mét saneringstool) gericht is op het tijdig halen van de grenswaarden, is in samenhang met de werking van de monitor en de cumulatiebepaling gewaarborgd dat ook knelpunten ten gevolge van nibm-projecten op lokale (micro) schaal worden voorkomen, dan wel tijdig opgelost.

Ook de ontwikkeling van de achtergrondconcentraties op macro-schaal die tot uiting komen in de GCN-data (waarin zoals gesteld ook de nibm-projecten zijn opgenomen) worden jaarlijks geupdate omdat het MNP ieder jaar de toekomst-scenario's opnieuw actualiseert, die vervolgens door de Minister van VROM worden goedgekeurd en vrijgegeven (ingevolge het eerdergenoemde Meet- en rekenvoorschrift).

Met het NSL en de daarmee samenhangende saneringstool en monitor krijgen we tijdig een helder zicht op locaties in het land waar de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden, veel beter dan waar we tot op heden in staat toe waren met de GCN-data zoals het MNP die jaarlijks samenstelt. De laatste beperken zich immers tot de achtergrondwaarden en zijn niet locatiespecifiek. De data in de saneringstool zijn wél locatie-specifiek. Dat is mede mogelijk omdat de saneringstool voor het in beeld brengen van eventuele overschrijdingen volledig gebruik maakt van de gedetailleerde uitkomsten van de daartoe geëigende modellen CAR en VLW voor het (hele) onderliggend- respectievelijk Hoofdwegennet, zoals het Meet- en Rekenvoorschrift immers voorschrijft. Een en ander mag blijken uit hetgeen het MNP aangaf in de hoofdconclusie van zijn review van de saneringstool, versie 1.2, richting de Eerste Kamer begin dit jaar:

¹⁰ IBM projecten moeten vroegtijdig in de saneringstool worden opgenomen omdat mag worden verondersteld dat het treffen van maatregelen daarvoor meer complex is en duurder. Bij de NIBM projecten mag gelden dat eventuele vooraf niet voorziene knelpunten voorzover ze niet door het pakket landelijke en Europese maatregelen worden opgelost ook achteraf – maar voor het aflopen van de derogatietermijn – met maatregelen kunnen worden opgelost.

«De saneringstool moet binnen de wettelijk gestelde kwaliteitseisen overschrijdingen van grenswaarden voor de luchtkwaliteit kunnen berekenen van straatniveau tot landelijke schaal voor de huidige situatie en voor de toekomstige jaren en ook na het treffen van regionale en lokale maatregelen. Dit zijn moeilijk verenigbare eisen. Toch slaagt de tool er in om aan een deel van deze eisen te voldoen. De tool is uniek in zijn combinatie van grootschaligheid en detaillering.»

De anticumulatiebepaling verzekert daarnaast «aan de voorzijde» van besluitvorming nibm dat het tijdig halen van de grenswaarden niet in gevaar komt door eventuele cumulatie projecten nibm, c.q. dat daardoor geen nieuwe overschrijdingen ontstaan. Daarnaast bestaan dus in ieder geval twee goed uitgeruste instrumenten om de ontwikkelingen van zowel ibm- als nibm-projecten continu te monitoren, opdat tijdig bijsturing mogelijk is (te weten de saneringstool en monitoring).

2.6. Onderzoek prof. dr. Ch.W. Backes

Uit het eerdergenoemde rechtsvergelijkende onderzoek van prof. dr. Ch.W. Backes naar de wijze waarop in het buitenland wordt omgegaan met projecten die niet in betekenende mate bijdragen blijkt voorts dat, ook met nibm, er vrijwel geen land binnen de EU is dat zo zorgvuldig aan de luchtkwaliteitsnormen toetst als Nederland. Alleen in Zweden geldt eveneens een strikte toetsingsplicht, maar de reikwijdte daarvan in de praktijk is beperkt vanwege de zeer beperkte overschrijdingsproblematiek.

De 3% grens is in Duitsland een afkapgrens («Bagatellnorm» geheten), waar beneden de vergunning voor een inrichting in overschrijdingssituaties niet mag worden geweigerd. De norm zegt dus niet enkel welke inrichtingen wel en niet moeten worden getoetst, zoals in Nederland, maar verbiedt het weigeren van een vergunning in overschrijdingssituaties en gaat daarmee verder dan de «Nederlandse» 3% grens (die een afkapgrens is waarbeneden geen luchtkwaliteitsonderzoek en toetsing aan de grenswaarden plaatsvinden). In andere gevallen (aanleg infrastructuur, woonwijk e.d.) wordt evenmin getoetst aan grenswaarden. Niet- vergunningplichtige inrichtingen worden evenmin getoetst. De effecten van een vergunningplichtige inrichting of van alle overige gevallen, waarbij in het geheel geen toetsing plaatsvindt, worden niet, zoals in Nederland, verwerkt in een programma zoals het NSL en evenmin worden de effecten op lokaal niveau beheerst door middel van een anticumulatieregeling, een saneringstool en de monitor, zoals in de Nederlandse systematiek het geval wordt. Wel dienen op inrichtingsniveau maatregelen te worden genomen (dit geldt alleen voor vergunningplichtige inrichtingen). Qua strekking en reikwijdte van de 3% grens en wijze van toetsing van projecten en compensatie door maatregelen gaat dus de vergelijking met het Duitse stelsel grotendeels mank.

Ook in Oostenrijk kunnen inrichtingen die «niet wezenlijk bijdragen» aan de luchtkwaliteitssituatie worden toegelaten ondanks het feit dat de grenswaarden ter plaatse worden overschreden. Voor de invulling van het begrip «niet wezenlijk bijdragen» geldt geen getalsmatige norm, maar in de praktijk lijkt doorgaans een norm van 3% van dag- of uurgrenswaarden en 1% van jaargrenswaarden te worden gehanteerd.

Gesteld kan immers worden dat in de Nederlandse systematiek alle projecten worden meegenomen, ook op lokaal niveau, zodanig dat overal tijdig de grenswaarden worden gehaald, en dat deze methodiek onvergelijkbaar is met de Duitse en met de Oostenrijkse systematiek, waarin bij het gros van de projecten geen enkele toetsing plaatsvindt, ook niet in overschrijdingssituaties, en er geen link bestaat met het halen van de grenswaarden, ook niet in situaties met hoge overschrijdingen. In Duitsland is door het Bundesverwaltungsgericht bepaald (uitspraak van 26 mei 2005 (B170 Dresden)) dat het inacht nemen van grenswaarden in

eerste instantie moet worden verzekerd door het opstellen en uitvoeren van plannen en programma's en niet door het toetsen van bestuurlijke beslissingen direct aan grenswaarden. Ruimtelijke ordeningsplannen kunnen daardoor rechtmatig worden vastgesteld ook al wordt in zo'n besluit niet aangetoond dat en hoe de grenswaarden in acht worden genomen. Er mogen alleen geen besluiten worden genomen die in strijd zijn met de genoemde plannen en programma's (gebod van «Konfliktbewältigung»). In Nederland gaat zoals bekend de Raad van State van een andere benadering uit, waarin enerzijds wordt bevestigd dat de Europese richtlijnen niet verplichten tot een directe toetsing aan de grenswaarden en anderzijds wordt aangegeven dat in overschrijdingssituaties de gevolgen voor de luchtkwaliteit van een individueel project niet buiten beschouwing kunnen blijven.

Uit het onderzoek is verder naar voren gekomen dat aanvankelijk in de TA-Luft werd uitgegaan van een 1% grens. Deze heeft (ook Europees-rechtelijk) nooit ter discussie gestaan. Later is deze grens gewijzigd in 3%. Reden daarvoor was dat bij toepassing van deze norm in Duitsland de gemeten of berekende waarden bij een bron werden uitgemiddeld. Enkele jaren geleden bleek deze rekenmethodiek als gevolg van nieuwe Europese meetvoorschriften juridisch niet langer houdbaar: er diende te worden uitgegaan van de bij een bron optredende hoogste immissiewaarden. Om in alle gevallen minimaal evenveel ruimte te bieden voor de toelating van vergunningplichtige inrichtingen in overschrijdingssituaties werd daarop de grens van 1% in de TA-Luft vertaald naar 3%. Deze laatste blijkt in Duitsland niet onomstreden aangezien onder de 3% grens zoals in Duitsland toegepast aanzienlijk grotere inrichtingen in overschrijdingssituaties doorgang kunnen vinden dan voorheen onder de 1% grens.

Ik voeg hier voor alle duidelijkheid aan toe, om verwarring te voorkomen, dat de mogelijke bezwaren tegen de 3% grens zoals toegepast in Duitsland in het geheel niet opgaan voor de Nederlandse situatie. Nederland kent zoals toegelicht een geheel andere systematiek waarin wordt gewaarborgd dat overal tijdig de grenswaarden gehaald zullen worden, rekening houdend met alle projecten, ibm en nibm. De gronden voor de bezwaren tegen de Duitse wijze van toepassing van de 3% grens zijn dan ook niet van toepassing in de Nederlandse situatie. De 3% grens zoals in Nederland zal worden toegepast vindt zijn onderbouwing in de wettelijke systematiek en de wijze van sanering (zie ook hierna) en is, afgezien van het getal, niet vergelijkbaar met de Duitse 3% grens.

Er is overigens nog geen jurisprudentie in Duitsland over de huidige 3% norm, die uit 2002 stamt. Dit komt mede door de in Duitsland beperkte toegang tot de rechter, die bijvoorbeeld principieel niet openstaat voor milieuverenigingen.

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de grenswaarden nauwelijks een rol spelen in de publieke en juridische discussie in Vlaanderen, Engeland, Oostenrijk en Frankrijk. In Zweden ligt dit anders maar is het probleem ook veel geringer. Indien in Engeland blijkt dat een grenswaarde wordt overschreden dient een luchtkwaliteitsplan te worden opgesteld. Projecten kunnen ook dan doorgaan, er wordt wel rekening gehouden met de grenswaarden maar van een absolute binding is geen sprake. Zo ook in Vlaanderen, waar beperkte projecten in het geheel niet worden getoetst.

3. 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 betekenende 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).

4. Gevolgen in de praktijk

Voor de praktijk betekent het voorliggende besluit en de daarop berustende Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteits-eisen) 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 de 3% grens, netto 1500 nieuwe woningen (ingeval van één ontsluitingsweg), respectievelijk netto 3000 nieuwe woningen (ingeval van twee ontsluitingswegen), als nadere begrenzingsen worden opgenomen in de ministeriële regeling op basis van artikel 4. Onder het NSL en de 3% grens kan dus het overgrote deel van de projecten woningbouw (ongeveer 70% van het aantal te bouwen woningen) onder de regels voor «niet in betekenende mate bijdragen» doorgang vinden (onder de tijdelijke 1% grens is dit uiteraard naar rato minder: 500 woningen bij één ontsluitingsweg en 1000 bij twee ontsluitingswegen). In totaal gaat het (bij 3%) 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 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 het NSL.

5. Lasten en effecten

5.1 Administratieve lasten

Onder het voorheen geldende 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 begrenzingen, dan wel met het aannemelijk maken dat de concentratietoename ten gevolge van het betreffende besluit niet de 3% grens (of tijdelijke 1% 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 is reeds aangegeven dat dit (onder de 3% grens) 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 (of tijdelijke 1% grens) overschrijdt.

Dit 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.

5.2 Milieueffecten

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

De in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) opgenomen getalsmatige nadere begrenzingen 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% (dan wel 1%) van de jaargemiddelde grens-

waarde. Dat betekent dat uitgangspunten zijn gekozen die enigszins aan de voorzichtige kant zitten. In de praktijk zullen concentratieverhogingen van meer dan 1,2 microgram/m³ (dan wel 0,4 microgram/m³, in geval van de tijdelijke 1% grens) zeker voorkomen, maar dan alleen bij plannen met een omvang boven de getalsmatige nadere begrenzingen die zijn afgeleid van de 3% grens, respectievelijk tijdelijke 1% 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 microgram/m³, respectievelijk 0,4 microgram/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 microgram/m³, respectievelijk 0,4 microgram/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 microgram/m³, respectievelijk 0,4 microgram/m³ (in geval van toepassing van nibm onder de tijdelijke 1% grens).

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 krachtens artikel 4 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.

6. 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 (dan wel de tijdelijke 1% 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 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 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 overschrijdings-situaties. 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.

7. Voorbereiding en overleg

Een concepttekst van dit besluit is in de zomer van 2006 voorgelegd aan diverse maatschappelijke organisaties en toegezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2005/2006, 30 489, nr. 13, bijlage). Dit besluit is verder voorbereid in overleg met VNG en IPO. Voorts zijn de belangrijkste elementen van het ontwerpbesluit en de strekking van het advies van de Raad van State besproken met de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

Artikelsgewijs

Artikel 1, eerste lid

Ten aanzien van dit besluit en de daarop berustende bepalingen zijn de begripsbepalingen van de Wm, 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. Deze zijn ook van toepassing ten aanzien van de op dit besluit berustende bepalingen, zoals de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

Uit de omschrijving van de 3% grens en de tijdelijke 1% grens komt naar voren dat deze zijn afgeleid van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentraties van die stoffen waar een kans op overschrijding aanwezig is. Als aannemelijk is dat de 3% grens dan wel de tijdelijke 1% grens niet wordt overschreden wordt, zoals toegelicht, niet meer getoetst aan die grenswaarden of aan enige andere in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde.

Dit is uiteraard ook het geval indien een project qua omvang blijft beneden een van de 3% grens of tijdelijke 1% grens afgeleide nadere begrenzing als bedoeld in artikel 4. Een aanwijzing krachtens artikel 4 als «in ieder geval niet in betekenende mate» heeft zoals opgemerkt het rechtsgevolg dat op voorhand vaststaat dat in de betreffende gevallen in ieder geval niet de van toepassing zijnde grens wordt overschreden. In

zo'n geval wordt daarom het projectbesluit verder niet meer getoetst aan de 3% grens of tijdelijke 1% grens van artikel 2 of aan enige grenswaarde.

Bij de begrippen bedrijfslocatie, kantoorlocatie en woningbouwlocatie gaat het om locaties (terreinen) die bestemd zijn voor respectievelijk inrichtingen, kantoren of woningen.

Het gaat hierbij om nieuwe locaties dan wel om uitbreidingen of wijzigingen van bestaande locaties (dit volgt uit het tweede lid). Onder een wijziging kan bijvoorbeeld een herinrichting worden begrepen.

In alle gevallen gaat het uitsluitend om de netto toename van de concentraties ten opzichte van de bestaande situatie c.q. de trendmatige ontwikkeling. Indien bijvoorbeeld 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. Indien bijvoorbeeld een woonwijk wordt gerenoveerd met gedeeltelijke sloop en vervangende nieuwbouw wordt uitsluitend de eventuele toename van woningen ten opzichte van de situatie voor de renovatie en sloop in aanmerking genomen.

Bij de omschrijving van «infrastructuur» is aangesloten bij de begripbepalingen 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 gevolgen 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. Van ontsluitingsinfrastructuur is sprake voor zover infrastructuur geheel of in hoofdzaak wordt of zal worden gebruikt voor de ontsluiting van de betreffende locatie of inrichting. Dit is mede van belang in verband met toepassing van de cumulatiebepaling van artikel 5 en het bestaan van een dan wel twee ontsluitingswegen als bedoeld in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Ook hier gaat het om nieuwe ontsluitingsinfrastructuur dan wel om een uitbreiding of wijziging van bestaande ontsluitingsinfrastructuur.

Uit het tweede lid volgt dat dit besluit alleen van toepassing is op nieuwe gevallen dan wel op uitbreiding of wijziging van bestaande gevallen. Het gaat daarbij om besluitvorming na de inwerkingtreding van dit besluit. Dit besluit is dus uitsluitend van toepassing ten aanzien van hetgeen nieuw is, dan wel een uitbreiding of wijziging inhoudt. In geval van een nieuw woningbouwplan naast een bestaande wijk wordt dus niet het geheel van bestaand en nieuw in beschouwing genomen maar alleen het nieuwe plan. Met «bestaand» wordt bedoeld: een project of locatie waaromtrent de besluitvorming onherroepelijk is geworden vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

Het begrip «inrichting» is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm als «elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht». In het tweede en derde lid van artikel 1 wordt verduidelijkt dat dit besluit en de daarop berustende bepalingen uitsluitend van toepassing zijn op een nieuwe inrichting dan wel een uitbreiding of wijziging van een bestaande inrichting, en mede

betrekking heeft op de bijbehorende ontsluitingsinfrastructuur en eventuele bedrijfswoning of -woningen.

Artikelen 2 en 3

Artikel 2, eerste lid, bevat de algemene 3% grens. Het tweede lid bevat de tijdelijke 1% grens. Met een beroep op artikel 2 kunnen alle daarvoor in aanmerking komende gevallen doorgang vinden onder het regime van artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm, zonder dat daarnaast nog enige toets van het betreffende besluit aan een grenswaarde is vereist. Artikel 2, eerste lid, houdt in dat, indien voor wat betreft zowel zwevende deeltjes (PM₁₀) als stikstofdioxide de toename van de concentraties niet de 3% grens overschrijdt, het betreffende projectbesluit voor alle stoffen waarvoor in bijlage 2 van de wet een grenswaarde is opgenomen wordt aangemerkt als «niet in betekende mate».

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 (PM₁₀) niet meer dan 1,2 microgram per m³ mag bedragen (zijnde 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie, te weten 40 microgram per m³). Het voorgaande geldt ook voor stikstofdioxide waarvoor de jaargemiddelde grenswaarde met ingang van 1 januari 2010 van kracht wordt. Voor de tijdelijke 1% grens geldt dat de netto toename voor zwevende deeltjes (PM₁₀) niet meer dan 0,4 microgram per m³ mag bedragen (zijnde 1% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie, te weten 40 microgram per m³). Datzelfde geldt voor stikstofdioxide waarvoor de jaargemiddelde grenswaarde met ingang van 1 januari 2010 van kracht wordt.

Ten aanzien van één project kan uiteraard sprake zijn van meerdere en vaak in samenhang genomen of te nemen besluiten. Het is in zo'n geval niet zo dat ieder besluit afzonderlijk moet worden getoetst aan de van toepassing zijnde grens voor nibm. Waar het om gaat is dat het betreffende project als geheel niet de 3% grens dan wel de tijdelijke 1% grens overschrijdt. Vandaar dat in de formulering van artikel 2 expliciet wordt gemaakt (hoewel dat ook volgt uit de formulering van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm), dat de uitoefening of toepassing als daar bedoeld ook betrekking kan hebben op meer bevoegdheden of wettelijke voorschriften. Deze kunnen in dat geval in samenhang worden getoetst. Daarnaast is het ook mogelijk de besluiten elk separaat aan de toepasselijke grens te toetsen. Dit ter keuze van het betreffend bestuursorgaan.

Artikel 3 regelt welke concentraties bij het bepalen van de toename in beschouwing worden genomen. In alle gevallen wordt zoals toegelicht in par. 1, 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. Dit volgt uit artikel 3, derde lid. In geval van een bedrijfslocatie of inrichting worden tevens in beschouwing genomen de toename van de concentraties afkomstig van de betreffende inrichtingen zelf. Dit volgt uit het eerste, respectievelijk tweede lid van artikel 3. Het bepalen van de toename vindt plaats overeenkomstig de Regeling beoordeling luchtkwaliteit.

Voor het overige is in par. 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting reeds ingegaan op de systematiek en wijze van toetsing in geval van bedrijfslocaties en inrichtingen, alsmede in overige gevallen. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

Artikel 4

Artikel 4 werkt aanvullend ten opzichte van artikel 2. Artikel 2 bevat de hoofdregel (de 3% grens en tijdelijke 1% grens). Krachtens artikel 4 kunnen bij ministeriële regeling categorieën van gevallen worden aangewezen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen, dat wil zeggen in ieder geval niet de 3% grens (of tijdelijke 1% grens) overschrijden.

Indien een projectbesluit valt binnen een aangewezen categorie of combinatie daarvan en de eventueel daarvoor gestelde nadere grenzen en beschikt over eventueel vereiste voorzieningen of maatregelen geldt het in ieder geval als niet in betekenende mate. Een aanwijzing krachtens artikel 4 als «in ieder geval niet in betekenende mate» heeft derhalve het rechtsgevolg dat op voorhand vaststaat dat in de betreffende gevallen in ieder geval niet de 3% grens (of tijdelijke 1% grens) wordt overschreden. In zo'n geval wordt daarom het projectbesluit verder niet meer getoetst aan die grens of aan enige grenswaarde. Indien tegen een dergelijk besluit niettemin bezwaar zou worden gemaakt of beroep zou worden ingesteld op de grond dat, ondanks dat een nadere grens niet wordt overschreden, er toch overschrijding van de 3% grens of de tijdelijke 1% grens zou optreden, dient een dergelijk bezwaar of beroep ongegrond te worden geacht.

Krachtens artikel 4, vierde lid, zijn de artikelen 2 en 3 van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid. In de eerste plaats houdt dit in dat de aanwijzing bij ministeriële regeling alleen plaatsvindt indien aannemelijk is gemaakt dat de toename van concentraties in de betreffende categorie van gevallen niet de 3% grens dan wel de tijdelijke 1% grens overschrijdt. Verder houdt dit in dat ook bij een aanwijzing bij ministeriële regeling in beschouwing wordt genomen de toename van concentraties afkomstig van de in artikel 3 bedoelde bronnen. Bij een aanwijzing van categorieën van bedrijfslocaties of inrichtingen betreft dit de emissies afkomstig van het verkeer en van de betreffende inrichting(en). In alle overige gevallen betreft dit de verkeersemisies.

Het tweede lid van artikel 4 bevat een nadere opsomming van de categorieën van locaties of activiteiten waarop een aanwijzing onder meer betrekking kan hebben. Deze opsomming is niet limitatief. Deze kan ook betrekking hebben op andere, niet genoemde categorieën (zoals bijvoorbeeld winkelcentra, bedrijfslocaties of bepaalde gebouwen), combinaties van categorieën of op de aard of omvang van de locaties, activiteiten, handelingen en dergelijke. Ontsluitingsinfrastructuur zal niet als aparte categorie worden aangewezen omdat deze voor de toepassing van dit besluit wordt gerekend tot de betreffende locatie, inrichting, handeling of andere activiteit.

Uit artikel 4, derde lid, volgt dat bij de ministeriële regeling met de aanwijzing ook nadere (getalsmatige) begrenzungen kunnen worden gegeven, zoals bijvoorbeeld een maximum aantal woningen, een maximum aantal dierplaatsen bij een veehouderij en dergelijke. De begrenzungen kunnen dus ook de omvang van een activiteit betreffen. In beginsel is iedere begrenzing of combinatie van begrenzungen mogelijk zolang deze maar voldoende objectief bepaalbaar is. Voorts kan zoals opgemerkt de aanwijzing van een categorie in verband met de netto toename door een project afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van bepaalde voorzieningen, de uitvoering van bepaalde maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit dan wel van bepaalde voorwaarden of omstandigheden afhankelijk worden gesteld. Het kan hierbij gaan om milieuvoorzieningen of -maatregelen zoals luchtwassers

maar ook om voorzieningen zoals de aanwezigheid van een bepaald aantal ontsluitingswegen en de wijze van inrichting daarvan. In het algemeen deel van deze nota van toelichting (par. 1) is reeds opgemerkt dat het derde lid niet de grondslag vormt voor het eisen van dergelijke voorzieningen of maatregelen of het voldoen aan bepaalde voorwaarden maar uitsluitend de mogelijkheid biedt om daarmee rekening te houden bij het bepalen of de toename van de concentraties niet de 3% grens of tijdelijke 1% grens overschrijdt, dan wel niet een nadere begrenzing overschrijdt. Ook kan de aanwijzing afhankelijk worden gesteld van de aanwezigheid van bepaalde omstandigheden of voorwaarden, zoals bijvoorbeeld de mate van verkeersdoorstroming.

Op het regime voor bedrijfslocaties en inrichtingen is hiervoor, in de toelichting op de artikelen 2 en 3, en met name in par. 1 van het algemeen deel van deze nota van toelichting ingegaan, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

In zijn algemeenheid geldt dat gevallen die niet behoren tot een bij ministeriële regeling aangewezen categorie maar waarvan aannemelijk is gemaakt dat zij niet leiden tot een toename van de concentraties met meer dan de 3% grens dan wel de tijdelijke 1% grens, met toepassing van artikel 2 doorgang kunnen vinden.

Bij de onder artikel 2 te toetsen gevallen kan het ook gaan om gevallen waarin niet wordt voldaan aan de nadere (getalsmatige) begrenzingen gesteld krachtens artikel 4 maar waar, bijvoorbeeld door lokale omstandigheden, de toename van de concentraties toch niet de van toepassing zijnde grens overschrijdt. De nadere begrenzingen betekenen dus niet dat gevallen met hogere aantallen per definitie als «in betekenende mate» moeten worden aangemerkt. Het niet overschrijden van de 3% grens of tijdelijke 1% grens moet dan wél uit luchtkwaliteitsonderzoek overeenkomstig de Regeling beoordeling luchtkwaliteit aannemelijk worden gemaakt.

Bij wijzigingen of uitbreidingen gaat het steeds om de toename van de concentraties als gevolg van die wijziging of uitbreiding. De ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit bestaande bijdrage blijft derhalve buiten beschouwing. In alle gevallen gaat het verder steeds om de «netto» toename, dat wil zeggen de toename die resteert na aftrek van de effecten van de onlosmakelijk met een project verbonden maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm, of projectvoorzieningen of maatregelen als bedoeld in artikel 4, derde lid.

Zoals ook aangegeven in de toelichting op artikel 2 kan ten aanzien van één project sprake zijn van meerdere en vaak in samenhang genomen of te nemen besluiten. Ook voor de toepassing van artikel 4 wordt in zo'n geval niet vereist dat voor ieder besluit afzonderlijk wordt getoetst en wordt nagegaan of het betreffende project behoort tot een krachtens artikel 4 aangewezen categorie. Waar het om gaat is dat het betreffende project behoort tot een aangewezen categorie. Ook in de formulering van artikel 4, eerste lid, is daarom expliciet gemaakt (hoewel dat zoals opgemerkt ook volgt uit de formulering van artikel 5.16, eerste lid, van de Wm), dat de uitoefening of toepassing als daar bedoeld ook betrekking kan hebben op meer bevoegdheden of wettelijke voorschriften. Deze dienen in dat geval in samenhang te worden getoetst.

Het is verder voldoende om bij een primair of «moeder» besluit aannemelijk te maken dat een project niet in betekenende mate bijdraagt. Bij vervolgbesluiten, bijvoorbeeld verlening van een bouwvergunning, en handelingen, zoals de aanleg van een weg, hoeft dit vervolgens niet

steeds opnieuw aannemelijk te worden gemaakt en kan dit in beginsel ook in rechterlijke procedures niet meer aan de orde komen. Dit volgt uit artikel 20.2a van de Wm. Dat artikel bepaalt dat in een rechterlijke procedure ten aanzien van een besluit, andere rechtshandeling of feitelijke handeling die strekt tot uitvoering van een met toepassing van artikel 5.16, eerste lid, uitgeoefende bevoegdheid 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 5

Artikel 5 verplicht tot een beoordeling van de cumulatieve effecten van aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid liggende nibm-bedrijfslocaties, kantoorlocaties, woningbouwlocaties, locaties voor inrichtingen en locaties voor infrastructuur die gebruik maken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur en waarbij redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze met toepassing van dit besluit worden gerealiseerd gedurende de periode waar het programma, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, betrekking op heeft. Dergelijke nibm-locaties worden voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende regels als één locatie beschouwd. Daarmee wordt bereikt dat deze locaties gezamenlijk, als één geheel, worden beoordeeld met het oog op de gevolgen voor de luchtkwaliteit en wordt tevens voorkomen dat een project dat in betekenende mate bijdraagt wordt verdeeld in deelprojecten of locaties die ieder op zichzelf beschouwd niet in betekenende mate bijdragen. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie inzake toepassing van de zogenoemde «salamitactiek» bij de milieueffect-rapportage. De cumulatiebepaling geldt alleen voor nibm-locaties. Dit volgt uit de zinsnede in de aanhef: met toepassing van dit artikel. De effecten van ibm-locaties en eventuele cumulatie daarvan worden in het NSL afgedekt.

Bedrijfslocaties, kantoorlocaties, woningbouwlocaties, locaties voor inrichtingen en locaties voor infrastructuur ten aanzien waarvan redelijkerwijs voorzienbaar is dat deze met toepassing van dit besluit worden gerealiseerd gedurende de periode, waar het NSL betrekking op heeft, worden voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen als één locatie beschouwd, indien die locaties:

- a. gebruikmaken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur, en
- b. aan elkaar grenzen of zullen grenzen dan wel in elkaars directe nabijheid zijn gelegen of zullen zijn gelegen. Daarbij wordt in eerste instantie tot een afstand van ten hoogste 1000 meter vanaf de grens van de desbetreffende locatie onderzocht of sprake is van aangrenzende of in de nabijheid gelegen andere locaties of inrichtingen. Indien sprake is van aangrenzende of nabijgelegen andere nibm projecten binnen die afstand dient vervolgens te worden bepaald in hoeverre ter plaatse sprake is of zal zijn van een toename van meer dan 0,1 microgram/m³. Alleen voor zover de toename meer bedraagt dan die waarde worden de betreffende aangrenzende of nabijgelegen locaties in beschouwing genomen bij toepassing van het eerste lid. Dit kan dus inhouden dat zo'n locatie slechts gedeeltelijk mede in beschouwing wordt genomen.

Het gaat om nibm-locaties die aan elkaar grenzen of die in elkaars directe nabijheid zijn gelegen, bijvoorbeeld gescheiden door middel van een weg of water, en die tevens gebruik maken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsinfrastructuur. Bepalend zijn deze fysieke, objectief vast te stellen kenmerken. Van ontsluitingsinfrastructuur is sprake voor zover infrastructuur geheel of in hoofdzaak wordt of zal worden gebruikt

voor de ontsluiting van een bedrijfslocatie, inrichting, kantoorlocatie, woningbouwlocatie of andere locatie. Dit volgt uit de begripsomschrijving van artikel 1.

Zoals opgemerkt vindt de beoordeling of het nabijheids criterium van toepassing is plaats tot een afstand van ten hoogste 1000 meter. Binnen die afstand gelegen locaties worden alleen in beschouwing genomen voor zover ter plaatse de toename van de concentraties meer bedraagt dan 0,1 microgram/m³. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier uitsluitend om het begrenzen van de vraag, wanneer in elkaars nabijheid liggende locaties voor de toepassing van dit besluit als één geheel moeten worden beschouwd. Het gaat hier met andere woorden niet om de saneringsopgave of om nibm, dat staat hier los van. Reden voor deze begrenzingen is dat deze voor de praktijk van uitvoering en handhaving een duidelijker en objectief beter bepaalbaar aanknopingspunt biedt en voorts dat, bij de gekozen waarden, er redelijkerwijs van kan worden uitgegaan dat op de desbetreffende plaats (waar de toename in alle gevallen lager is dan 0,1 microgram/m³) geen sprake is van een cumulatieve (risico) tot boven de nibm grens.

Het gaat verder om redelijke voorzienbaarheid van realisatie gedurende de periode waarop het NSL betrekking heeft. Artikel 5 is van toepassing in geval van (nagenoeg) gelijktijdige besluitvorming over locaties die aan de criteria van artikel 5 voldoen dan wel in geval van besluitvorming over een locatie waarbij ten aanzien van een andere locatie eveneens besluitvorming in voorbereiding is (en de locaties aan de criteria van artikel 5 voldoen). Het moet dan bij de tweede locatie gaan om besluitvorming met een redelijk concreet en voorzienbaar karakter, zoals de vaststelling van een plan of ontwerpbesluit. Bij «gerealiseerd worden» gaat het om de aanleg of bouw. Zodra daarvan sprake is in de periode waarop het NSL van toepassing is, is de anticumulatieregeling van toepassing.

Ook is artikel 5 van toepassing indien, na de inwerkingtreding van dit besluit, een besluit ten aanzien van een bepaalde locatie onherroepelijk is geworden en vervolgens besluitvorming ten aanzien van een tweede locatie aan de orde is (en de locaties gezamenlijk voldoen aan de criteria van artikel 5). In dat geval dient bij de besluitvorming ten aanzien van de tweede locatie te worden getoetst conform artikel 5. Dit kan betekenen dat een tweede locatie, hoewel op zichzelf niet in betekenende mate, toch in betekenende mate kan worden door de cumulatieve beoordeling met de andere locatie waarvan de besluitvorming reeds is afgerond en die mogelijk dan al is gerealiseerd.

In de praktijk zal artikel 5 naar verwachting met name van toepassing zijn in gevallen waarbij grootschalige plannen of structuurvisies gefaseerd worden uitgewerkt en worden gerealiseerd. Daarbij kan het zo zijn dat het totaal aan deelplannen dat op dezelfde infrastructuur wordt ontsloten, tezamen wel in betekenende mate bijdraagt aan de luchtkwaliteit maar dat de deelplannen niet in betekenende mate bijdragen. Wanneer redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze situatie aan de orde is, zoals bijvoorbeeld kan blijken uit een vastgestelde structuurvisie, dan dient bij de besluitvorming van elk deelplannen te worden getoetst conform artikel 5.

Artikel 6

Niet uitgesloten is dat er vanuit de praktijk van uitvoering en handhaving of om beleidsmatige redenen een noodzaak kan ontstaan tot het stellen van nadere regels van uitvoeringstechnische aard, indien die regels vereist zijn voor een goede uitvoering van de in dit besluit opgenomen bepalingen. Het gaat met name om artikel 1, tweede lid, 2, 3 of 5. Voor het stellen van dergelijke regels biedt artikel 6, eerste lid, de basis.

Het is van groot belang voor de uitvoerbaarheid van tal van kleinere projecten dat dit besluit en de daarop te baseren regels in de praktijk voldoende uitvoerbaar en ook handhaafbaar blijken. Het wettelijke stelsel voor luchtkwaliteitseisen is echter exceptioneel van karakter. Met dit stelsel kon nog geen ervaring in de praktijk worden opgedaan. Om die reden is het noodzakelijk over een mogelijkheid te beschikken zoals hier opgenomen, zodat uitvoeringstechnisch gezien noodzakelijke aanpassingen snel kunnen worden doorgevoerd.

Het tweede lid van artikel 6 voorziet in de door artikel 5.15, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wm geboden mogelijkheid om bij ministeriële regeling krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van onder meer de verslaglegging, bedoeld in artikel 5.14 van die wet. Een zelfde mogelijkheid biedt het tweede lid in samenhang met artikel 5.15, eerste lid, ten aanzien van de wijze van afstemming van een programma als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, of 5.13, eerste lid, van de Wm met andere plannen (onderdeel a van artikel 5.15, eerste lid), alsmede ten aanzien van de voorbereiding, vormgeving, inhoud en uitvoering van een dergelijk programma (onderdelen b en c van artikel 5.15, eerste lid, van de Wm).

In al deze gevallen gaat het om (mogelijke) technisch administratieve voorschriften die bij voorkeur worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer