

Vergaderjaar 2009–2010

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 98

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2010

Hierbij stuur ik u mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, het rapport «De proef op de som» praktijktoetsen Commissie Verheijen. Mijn ambtsvoorganger heeft u bij brief van 5 november 2008 (TK 2008–2009, 30 175, nr. 62), het advies toegezonden van de Commissie Meten en Berekenen Luchtkwaliteit (Commissie Verheijen).

Dat advies had betrekking op de wijze waarop de luchtkwaliteit wordt gemeten en berekend. Aanleiding voor het vragen van een advies lag in het gegeven dat bij metingen en berekeningen op gebied van luchtkwaliteit altijd sprake is van onzekerheid. Toch vindt bij besluitvorming over ruimtelijke en infrastructurele projecten een juridische toets plaats aan exacte grenswaarden. Aan de Commissie is gevraagd welke verbeteringen mogelijk zijn bij metingen en berekeningen op gebied van luchtkwaliteit en het omgaan met onzekerheden.

Mijn ambtsvoorganger heeft in genoemde brief toegezegd een verdere uitwerking te geven aan de adviezen door aan de hand van praktijktoetsen na te gaan welke verbeteringen het advies van de Commissie Verheijen, voor zover dat betrekking heeft op het bepalen van de luchtkwaliteit, in de praktijk kan opleveren.

In 2009 zijn die praktijktoetsen uitgevoerd. Ik stuur u hierbij het eindrapport toe met de titel «De proef op de som: Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van praktijktoetsen van de adviezen van Commissie Verheijen», met de onderliggende deelrapporten.¹

Reactie op de aanbevelingen uit «De proef op de som»

Hierna geef ik aan wat mijn reactie is op de conclusies en aanbevelingen in het rapport «De proef op de som».

Samengevat:

- Hoofdconclusie is dat het advies van de Commissie Verheijen over het werken met een bandbreedte met een pakket maatregelen achter de hand niet goed uitvoerbaar is op projectniveau, maar wel op programmaniveau. Om verbeteringen te kunnen doorvoeren in het bepalen van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de luchtkwaliteit is het dus gewenst een afweging te kunnen maken voor een groter gebied. Dit sluit aan bij een aanpak die al in gang is gezet met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. De NSL aanpak voorziet in een gebiedsgerichte aanpak met een jaarlijkse monitoring. Daarbij wordt ook rekening gehouden met een bandbreedte rond de norm.

- De uitkomst van de praktijktoetsen bieden aanknopingspunten voor de invulling van het luchtkwaliteitsbeleid na afloop van het NSL, uitgaande van de voordelen van een gebiedsgerichte aanpak. Er wordt nu ervaring opgedaan met de uitvoering van het NSL. Op basis van de ervaringen uit de monitoring 2010 en 2011 zal ik bezien hoe de wetgeving na het NSL er zal uit komen te zien.
- Nadere regelgeving op gebied van eenvoudiger rekenen (vuistregels, filterstap en houdbaarheid van gegevens) kan zinvol zijn in situaties waar geen sprake is van normoverschrijding of geen NSL van toepassing is. Omdat de effecten hiervan onder het NSL beperkt zijn, zal ook hiervoor gelden dat bezien moet worden wat wenselijk is voor de situatie na het NSL.

Toelichting

Bandbreedte en maatregelen achter de hand

Hoofddoel van de praktijktoetsen was na te gaan of het uitvoerbaar is bij projecten te werken met een bandbreedte rond de te behalen norm en een pakket maatregelen achter de hand, in combinatie met een effecttoets. Dit heeft geleid tot de conclusie dat de systematiek van de Commissie Verheijen voor het afdekken van onzekerheden met maatregelen achter de hand in de praktijk toepasbaar lijkt, maar op een ander niveau dan het projectniveau. Het bepalen van een bandbreedte per project is complex, met name in de stedelijke omgeving. Het afdekken van een redelijke bandbreedte met voldoende maatregelen achter de hand blijkt bovendien nauwelijks mogelijk, omdat er niet voldoende maatregelen beschikbaar zijn. Bij een volledig nieuwe activiteit, waarbij sprake is van een grotere planbijdrage dan bij aanpassingen van een bestaand tracé, lijkt dat zelfs onmogelijk. Dit heeft tot gevolg dat een uitwerking op projectniveau kan leiden tot complicaties in plaats van vereenvoudiging. Meestal zal er op projectniveau geen positief effect zijn op de doorlooptijd en de bestuurslast zal aanzienlijk toenemen omdat er geld moet worden gereserveerd voor maatregelen achter de hand.

De systematiek is wel toepasbaar op gebiedsniveau. Er kunnen dan meer maatregelen achter de hand worden gehouden. Wel is bestuurlijke afstemming nodig om te bepalen wie maatregelen neemt en betaalt.

Ook voor de effecttoets geldt dat het complex is per project vast te stellen of de planbijdrage groter is dan tevoren was berekend. Een eenmalige toets na uitvoering van een project is slechts een momentopname. Daarnaast is dat moment moeilijk te bepalen bij een project dat gefaseerd wordt uitgevoerd.

Een effecttoets in de vorm van jaarlijkse monitoring op gebiedsniveau, waarbij alleen wordt getoetst aan de norm, is het best toepasbaar en uitvoerbaar.

De relatie met het betreffende project is dan minder expliciet te leggen omdat normoverschrijding meerdere oorzaken kan hebben.

Dit sluit aan bij de huidige NSL aanpak. Het is een programmatische aanpak op gebiedsniveau, waarbij door middel van een jaarlijkse monitoring de voortgang wordt bewaakt. De maatregelen in het NSL zorgen voor een veilige marge rond de norm, zodat er voldoende zekerheid is dat de grenswaarde tijdig wordt gehaald. In die zin kan worden gesproken van een «oranje stoplicht» bij de monitoring. Als blijkt

dat de veilige marge wordt overschreden kan het halen van de grenswaarden in gevaar komen en moeten maatregelen worden genomen. De bevindingen zijn ook van belang voor het advies van de commissie Elverding (Versnelling besluitvorming Infrastructuurprojecten). Vermindering van onderzoekslasten door een gebiedsgerichte aanpak en jaarlijkse monitoring is de beste manier om vertragingen te voorkomen.

Juridisch kader na het NSL

Er zal in 2015 naar verwachting worden voldaan aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit. Wel kunnen projecten nog steeds in potentie leiden tot nieuwe overschrijdingssituaties. In het kader van het NSL is een monitoringsinstrument beschikbaar gekomen waarmee ook na het NSL de informatie over de luchtkwaliteit jaarlijks wordt berekend. Met dit instrument wordt de ontwikkeling in de luchtkwaliteit zichtbaar gemaakt. De vraag is op welke wijze na het NSL vorm kan worden gegeven aan bestuurlijke samenwerking als het gaat om besluiten over het inzetten van maatregelen en de noodzaak van het achter de hand houden van maatregelen. Een gebiedsgerichte aanpak kan plaatsvinden op landelijk of regionaal niveau. Dat hangt af van de aard van de problematiek en de mate van sturing die nodig wordt geacht.

Ik wil eerst de uitkomsten van de monitoring in 2010 en 2011 afwachten, om meer te weten over de effectiviteit van het huidige NSL-instrumentarium. Op basis daarvan zal ik bepalen hoe de wetgeving na het NSL er uit zal komen te zien. Die wetgeving zal gereed moeten zijn als in 2014 het NSL is afgelopen. Vertrekpunt hierbij zal zijn dat ook na 2014 wordt geborgd dat blijvend aan de normen wordt voldaan.

Eenvoudiger rekenen en houdbaarheid gegevens

De Commissie Verheijen heeft geadviseerd bij luchtkwaliteitsonderzoeken te differentiëren in het detailniveau: globaal waar het kan, gedetailleerd waar het moet. Eenvoudiger rekenen kan worden vormgegeven door inbouwen van een filterstap (wanneer is geen onderzoek nodig) en het hanteren van vuistregels daar waar gedetailleerde berekeningen (nog) niet nodig zijn, zoals bij het vergelijken van alternatieven in de voorbereidende fase van een project.

Uit de praktijktoetsen blijkt dat eenvoudiger rekenen een positief effect van enkele maanden kan hebben op de doorlooptijd van een project, en leidt tot een vermindering van de bestuurslasten.

Deze praktijktoetsen hebben betrekking op projecten in de periode voor het NSL. Het NSL heeft de meeste problemen al weggenomen. Immers, luchtkwaliteitsberekeningen zijn niet nodig als voor besluitvorming een beroep kan worden gedaan op het NSL. Als een berekening nodig is vanwege veranderingen dan gebeurt dat met de monitoringstool. Dit rekeninstrument wordt jaarlijks geactualiseerd. Het regelen van de houdbaarheid van gegevens levert tijdens de uitvoering van het NSL dus geen winst op. Dat neemt niet weg dat ik wel zal nagaan op welke wijze hier in het algemeen – dus los van het NSL en met inachtneming van het gegeven dat ook voor andere milieueffecten, zoals geluid, onderzoek nodig is – verbeteringen zijn aan te brengen.

Vuistregels kunnen worden gehanteerd in de verkenningsfase. Daarbij kan worden gewezen op de nieuwe Tracéwet, waarin de verkenningsfase is beschreven als de fase waarin een «trechtering» plaatsvindt van «vele» naar «enkele» kansrijke alternatieven. Een formele regeling is hiervoor niet strikt nodig.

Toepassing van een filterstap is mogelijk voor situaties ruim beneden de norm, waarbij het niet nodig is berekeningen uit te voeren om inzicht te krijgen in de luchtkwaliteit. Ik zal bezien voor welke situaties het wenselijk

en mogelijk is een filterstap in de regelgeving vast te leggen, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij de Regeling Niet in Betekende Mate. Gedetailleerde berekeningen blijven nodig in situaties waarin grenswaarde overschrijdingen aan de orde kunnen zijn. Voor infrastructuur gebeurt dit in de tweede fase van de verkenning.

Uit het bovenstaande blijkt dat veel knelpunten bij berekeningen voor de luchtkwaliteit, waarvoor de Commissie Verheijen was ingesteld, al weggenomen zijn door het NSL. Daarom zal de bezinning op de wet- en regelgeving voor de periode na het NSL de beste manier zijn om de invulling te geven aan de bevindingen die uit de praktijktoetsen naar voren komen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa