# De nieuwe Wet luchtkwaliteit; de lucht geklaard?

**Op 15 november 2007 is de nieuwe Wet luchtkwaliteit in werking getreden. Met de nieuwe wet lijkt wat betreft luchtkwaliteitsnormen een oplossing te zijn gevonden voor onder meer de realisatie van grote verkeersaantrekkende woningbouwprojecten. Maar dachten we dat ook niet bij de inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit 2005? In vergelijking tot dat besluit is de nieuwe wet anders opgezet, waarbij een (tijdelijke) adder onder het gras opzien baart.**

### Besluit luchtkwaliteit 2005

Bij bouwprojecten van enige omvang hebben we in Nederland te maken met strenge regels voor luchtkwaliteit. Voor ontwerpbesluiten als bestemmingsplannen en projectvrijstellingen die nog voor 15 november 2007 zijn genomen, staan deze regels in het Besluit luchtkwaliteit 2005. Dit besluit is gebaseerd op een Europese richtlijn, waarin is vastgelegd hoeveel er van bepaalde stoffen in de buitenlucht mag zitten, de zogenoemde luchtkwaliteitsnormen. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 kwam tot stand omdat het daarvoor geldende strengere Besluit luchtkwaliteit 2001 veel bouwprojecten "stillegde" na uitspraken van de Raad van State. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 is minder streng. Zo regelt het dat zeezout in de lucht niet meegerekend hoeft te worden bij vaststelling van de concentraties fijn stof. Verder introduceert dit besluit de zogenaamde saldomethode, op grond waarvan het ook mogelijk is om ruimtelijke plannen uit te voeren die de luchtkwaliteit iets verslechteren. In dat geval moet de luchtkwaliteit ter compensatie in een ander gebied (binnen of deels buiten een gemeente) wel aanzienlijk worden verbeterd. Per saldo vermindert dan de luchtvervuiling. Een voorbeeld van een veel voorkomende compensatiemaatregel is het invoeren van "schoon" openbaar vervoer.
Het Besluit luchtkwaliteit 2005 betekende voor de uitvoering van projecten een verbetering ten opzichte van de oude regeling en het gaf door nadere regelgeving ook meer duidelijkheid. Maar deze nadere regelgeving leverde tegelijkertijd ook weer nieuwe vragen op. Dit had tot gevolg dat ook onder dit nieuwe besluit veel overheidsbesluiten over bouwprojecten werden vernietigd. Zo werd recent nog het tracébesluit over de wegverbreding van de A4 tussen Leiderdorp en Zoeterwoude vernietigd. De nieuwe Wet luchtkwaliteit moet een oplossing bieden voor stagnerende bouwprojecten.

### Wet luchtkwaliteit

Sinds 15 november 2007 zijn nieuwe luchtkwaliteitregels in de Wet milieubeheer opgenomen. De regels zijn beter bekend onder de naam "Wet luchtkwaliteit" en van toepassing op nieuwe (ontwerp)besluiten vanaf 15 november 2007 met mogelijk nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit. Kern van de wet is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Hierin staat voor heel Nederland wanneer en hoe overschrijdingen van de luchtkwaliteit worden opgelost. Het programma houdt rekening met nieuwe ontwikkelingen zoals bouwprojecten of de aanleg van infrastructuur. In gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit niet worden gehaald (zogenoemde overschrijdingsgebieden) gaan overheden in gebiedsgerichte programma's de luchtkwaliteit verbeteren. Het NSL is een bundeling van alle gebiedsgerichte programma's en alle rijksmaatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren.
Het Rijk coördineert het nationale programma en maakt met provincies en gemeenten afspraken over toetsbare resultaten; in de NSL-gebieden moeten de normen voor luchtkwaliteit in principe worden gehaald.

### Balans

Meer concreet bevat het NSL alle maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren én alle ruimtelijke ontwikkelingen die de luchtkwaliteit verslechteren. Het is dus een soort balans. Links op de balans staan alle maatregelen die het Rijk, provincies en gemeenten vanaf 1 januari 2005 nemen om de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren. Rechts staan alle voorziene grote ruimtelijke activiteiten in het gebied waarover de overheden de komende vijf jaar een besluit willen nemen. Het betreft dan ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele besluiten en vergunningen voor industriële installaties. Ook projecten met strategische, nationale, ruimtelijke doelen kunnen onder dit programma vallen. De balans helt tot dusver over naar links: de positieve effecten (maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren) overtreffen de

negatieve effecten (ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit verslechteren) ruimschoots.

**Drietrapsraket**

Bestuursorganen kunnen voortaan besluiten voor bouwprojecten nemen met een mogelijk negatief effect op de luchtkwaliteit als:

1. een project is opgenomen in het NSL (rechts op de balans);
2. een project niet is opgenomen in het NSL, maar het draagt "niet in betekenende mate" bij aan de heersende concentraties van een stof (ook al worden in het projectgebied de luchtkwaliteitsnormen al overtreden);
3. een project niet in het NSL is opgenomen en wel in "betekenende mate bijdraagt". In dit geval zal de huidige saldomethode van het Besluit luchtkwaliteit 2005 voldoende soelaas moeten bieden.

Het criterium "niet in betekenende mate" is vertaald in een harde norm. Als een project voor bijvoorbeeld fijn stof (PM10) een toename van 3% van de grenswaarde van de jaargemiddelde concentratie van die stof betekent, dan verslechtert het project "in betekenende mate" de luchtkwaliteit. Wordt de 3%-norm niet overschreden dan is sprake van een "niet in betekenende mate-project" en staan de luchtkwaliteitregels niet in de weg van het desbetreffende project. Met de 3%-norm is aansluiting gezocht bij buurlanden, zo hanteert ook Duitsland deze norm. Voor bepaalde soorten projecten is de 3%-norm weer nader geconcretiseerd. Als gevolg daarvan worden bijvoorbeeld woningbouwprojecten van maximaal 1.500 woningen met 1 ontsluitingsweg of 3.000 woningen met 2 ontsluitingswegen geacht onder de 3%-norm te blijven. Hetzelfde geldt voor de realisatie van kantoorlocaties van 100.000 m² brutovloeroppervlak bij 1 ontsluitingsweg of 200.000 m² brutovloeroppervlak bij 2 ontsluitingswegen. Ook voor projecten die woningbouw en kantoren combineren en voor infrastructuurprojecten zijn meer geconcretiseerde criteria bepaald. Als een project niet past binnen één van deze geconcretiseerde criteria (bijvoorbeeld de realisatie van bedrijventerreinen of winkelcentra), zal een luchtkwaliteitonderzoek moeten uitwijzen of wordt voldaan aan de 3%-norm.

Uit deze criteria blijkt dat alleen zeer grote bouwprojecten de 3%-norm kunnen overschrijden en dus in betekenende mate bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit in strijd met de wet. Het is dan ook van belang dergelijke grote projecten op het NSL - rechts op de balans - geplaatst te krijgen. Als een dergelijk project nog niet (geheel) op het NSL staat, zal contact moeten worden gezocht met de gemeente en/of provincie om het project alsnog aan te melden voor het NSL. Dit is nog mogelijk, omdat het NSL - ondanks de inwerkingtreding van de Wet luchtkwaliteit - nog niet definitief is vastgesteld(!). Na vaststelling van het NSL, dat een looptijd heeft van 5 jaar, kan alleen de Minister, nadat de Tweede Kamer daarover is gehoord, nog een project op het NSL plaatsen.

**Adder onder het gras**

Het NSL treedt vermoedelijk pas in werking in het eerste kwartaal van 2009. Tot die tijd geldt in plaats van de 3%-norm een 1%-norm. Dus als een project voor één stof een toename van 1% van de grenswaarde van de jaargemiddelde concentratie van die stof betekent, dan verslechtert het project "in betekenende mate" de luchtkwaliteit en is het project in strijd met de Wet luchtkwaliteit. Zolang het NSL niet is vastgesteld, geldt dus de strengere 1%-norm.

In het verlengde hiervan worden ook de aantallen bij genoemde nadere concretiseringen van de 3%-norm door drie gedeeld. Dus: woningbouwprojecten van (maximaal) 500 woningen met 1 ontsluitingsweg of 1.000 woningen met 2 ontsluitingswegen worden geacht onder de tijdelijk geldende 1%-norm te blijven. Hoewel ook dit nog aanzienlijke projecten betreft, is nog onduidelijk wat deze 1%-norm betekent voor projecten waarvoor een luchtkwaliteitonderzoek noodzakelijk is.

**Gevoelige bestemmingen**

Tot slot is op grond van de nieuwe wettelijke regels een nieuw Besluit "gevoelige bestemmingen" in voorbereiding dat ziet op de bescherming van kwetsbare groepen zoals kinderen en bejaarden. Daarmee wordt de toelaatbaarheid van bejaardenhuizen, scholen en ziekenhuizen langs bijvoorbeeld drukke wegen aan banden gelegd door het instellen van voor de bouw verboden vaste zones van 100 meter (rijkswegen) en 50 meter (provinciale wegen). Voor binnenstedelijke wegen zullen geen vaste zones gaan gelden, maar grote terughoudendheid zal moeten worden betracht bij de bouw van gevoelige bestemmingen in mogelijke of dreigende "overschrijdingssituaties".

Concluderend lijkt de nieuwe Wet luchtkwaliteit voor veel bouwprojecten de huidige belemmeringen weg te nemen, maar gezien de ervaringen met het nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 en de gevolgen van het niet vaststellen van het NSL is het te vroeg om te stellen dat er geen vuiltje meer aan de lucht is.

mr. M.C. (Marloes) Brans
Vastgoed & Overheid
T +31 (0)26 3538 209
E marloes.brans@cms-dsb.com