

Discussie luchtkwaliteit weer hanteerbaar

Nederland haalt de Europese normen voor luchtkwaliteit niet. Een groot aantal bouwprojecten is stil komen te liggen. Wijzigingen in wet- en regelgeving hebben tot nu toe nog niet veel soelaas geboden. Door een recente uitspraak van de Raad van State in de zaak over de omlegging van de provinciale weg N201 komt hier verandering in.

Volgens **Stefan Jak** en **Jan-Pieter van Schaik** wordt de discussie over luchtkwaliteit weer hanteerbaar: salderen kan en het aantal blootgestelden mag maatgevend zijn.

Omlegging N201

Al meer dan 45 jaar wordt in de regio rondom Schiphol en de Bloemenvelding Aalsmeer gesproken over het omleggen van de N201 uit de bestaande woonkernen van Aalsmeer en Uithoorn. Begin deze eeuw is een Masterplan N201+ ontwikkeld dat naast een omgelegde N201 zelf bestaat uit het bereikbaar, leefbaar en verkeersveeliger maken van de hele regio. Het project voorziet in betere aansluitingen op het rijkswegennet en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. Bovendien zorgt het project voor een versterking van de economische positie van deze belangrijke regio. Jaarlang kon er tussen alle betrokken partijen geen overeenstemming gekregen worden over het ontwerp en de financiering van een dergelijk plan. November 2004 is het eindelijk gelukt om consensus te bereiken en is de financiering van het plan rondgekregen, door bijdragen van de Provincie Noord-Holland, het ROA en het Rijk, maar ook voor circa 15 procent door de betrokken gemeenten zelf en het bedrijfsleven, ondermeer door opbrengsten van de ontwikkeling van de bedrijventerreinen.

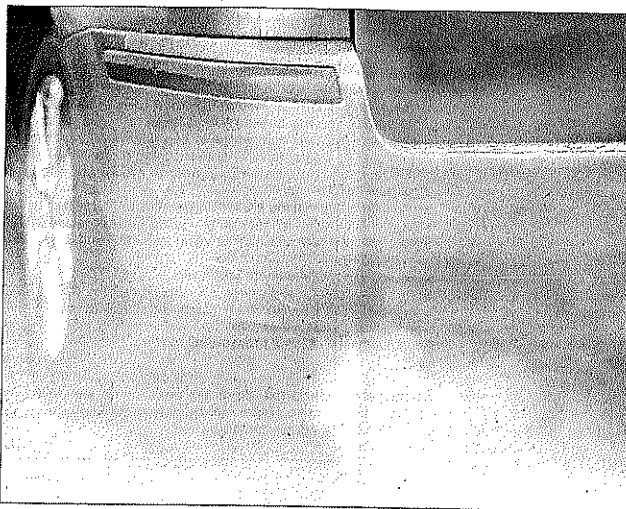
De Raad van State heeft eindelijk een goede richting gegeven over hoe omgegaan moet worden met het begrip saldering uit het Besluit luchtkwaliteit. Dit blijkt uit de uitspraak van 11 oktober jongstleden, waar de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak deed in de zaak over de omlegging van de N201 bij Aalsmeer en Uithoorn.

Interpretatie

Al breed werd gedragen dat bouwprojecten die weliswaar de normen hier en daar overschrijden, maar per saldo de luchtkwaliteit verbeteren, op instemming zouden moeten kunnen rekenen. Vorig jaar is daarom de regelingsaldering als onderdeel van het Besluit luchtkwaliteit van kracht geworden. In dit besluit zijn verschillende mogelijkheden voor de zogenaamde saldering geschetst. Een exacte uitwerking is echter niet gegeven. De vraag was steeds: wat is precies een verbetering, waar kijk je dan naar en ten opzichte van wat?

De interpretatie van het begrip saldering is bij veel projecten op een verschillende wijze gehanteerd. Een antwoord welke interpretatie juist is was tot nu toe nog niet gegeven.

Met de uitspraak van de Raad van State over de N201 is nu goede jurisprudentie ontstaan, en zelfs meer dan dat. De uitspraak geeft namelijk aan dat in de afweging van belangen over luchtkwaliteit het aantal blootgestelden (hoeveelheid mensen die aan overschrijding van de normen worden blootgesteld) maatgevend kan zijn. Dit geeft voor projecten veel meer ruimte dan alleen een afweging ten aanzien van de verschillen in de concentratie van stoffen in de lucht, hoogste en laagste waarden en oppervlakte van overschrijding. De discussie over luchtkwaliteit leidt met deze uitspraak tot meer logische en behapbare proporties. Immers, lange tijd was het begrip 'blootgestelden' niet van doorslaggevend belang. Overheden konden wel allerlei maatregelen en projecten bedenken die voor de mensen zelf gunstig zouden



Door minder stagnatie van verkeer wordt de lucht minder belast.

Foto: ANP

zijn (door minder blootstelling aan de relevante stoffen), maar die werden – ook door de Raad van State – al snel terzijde geschoven omdat dan vaak op een andere plek de concentraties toenamen, ook al werd daar vrijwel niemand blootgesteld. Vooral bij discussies over rondwegen speelt het begrip blootgestelden een grote rol. Een rondweg wordt aangelegd om een woonkern te ontlasten van (zwaar) verkeer, het vermindert geluidsoverlast en het wordt veel veiliger in de kern.

Al met al wordt het veel leefbaarder. Luchtkwaliteit is daarbij een essentieel onderdeel, want ook dat verbetert bij het aanleggen van een rondweg vaak aanzienlijk. Door minder stagnatie van verkeer op de rondweg wordt de lucht minder belast en er wonen langs het nieuwe traject normaliter minder mensen, waarbij je ook

nog rekening kunt houden met een grotere afstand van de weg tot de woningen. Een rondweg is echter per definitie wel langer en de totale emissies zullen dus mogelijk toenemen, ook al zal het aantal blootgestelden in zijn totaliteit afnemen. Bij de omlegging van de N201 bij Aalsmeer en Uithoorn was ook sprake van een toename van de totale emissie maar is, doordat onderbouwd is dat het aantal blootgestelden zal afnemen, in feite ten gunste van de vele bewoners van deze kernen en de verbetering van de leefbaarheid bestaat.

Opsteker

De uitspraak van de Raad van State is niet alleen een grote opsteker voor de Provincie Noord-Holland en de betrokken gemeenten, maar ook voor veel andere projecten

in Nederland die op uitvoering wachten. Het is de eerste keer in Nederland waarin de door Provincie Noord-Holland gehanteerde saldobenadering voor luchtkwaliteit naar het oordeel van de Raad van State op een juiste wijze is toegepast. Is luchtkwaliteit nu geen belemmering meer? Nee, niet zondermeer natuurlijk. Het besluit dat Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Holland heeft genomen over de N201, inclusief alle daarbij behorende onderzoeken, was maatwerk. Deze zaak is tot een goed einde gebracht doordat het onderzoek naar de luchtkwaliteit door een groot multidisciplinair projectteam zeer zorgvuldig is opgezet, waarbij alle mogelijke voor- en nadelen van de geplande omlegging in kaart zijn gebracht. Niet alleen ten aanzien van het aantal blootgestelden maar ook ten aanzien van de concentraties, hoogste en laagste waarden, oppervlakte van overschrijding etcetera. GS heeft vervolgens in haar besluit goed uitgelegd waarom zij in dit geval de uitkomsten voor het aantal blootgestelden als maatgevend criterium heeft gehanteerd. Dat kon GS ook doen, omdat de omlegging van de N201 ook juist het doel heeft om de leefbaarheid in de kernen te verbeteren en dus gericht is op de mensen daar.

Maatgevend

De uitspraak over de N201 maakt duidelijk dat projecten waar je van de mogelijkheden voor saldering gebruik wil maken heel wat stappen moet doorlopen. Het heeft ook pas kans van slagen als het project als geheel in het kader staat van verbetering van de leefbaarheid.

Een wat al te toevallige uitleg van berekende resultaten zal waarschijnlijk scherp worden bekritiseerd, met het risico van vernietiging van dien. De uitspraak lost niet alle luchtkwaliteitsproblemen op maar biedt wel veel ruimte voor vergelijkbare projecten. Het geeft ook ruimte aan hen die aan de kant van de maatregelen werken. Immers, maatregelen die met name gericht zijn op het beperken van blootstelling (zoals schermen of filterin-

stallaties) krijgen met deze uitspraak een extra waarde.

Het Besluit luchtkwaliteit blijft nog wel even maatgevend, al wordt ook al hard gewerkt aan een nieuwe wet die het aspect luchtkwaliteit op een iets andere wijze aanpakt. Daarbij wordt vooral een programmatische aanpak voorgestaan

Uitspraak lost niet alle problemen op

waarbij een aantal grote projecten mogelijk worden met een gelijktijdige aanpak van de problemen. Dit wordt uitgewerkt in het zogenaamde Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Ook hiervoor is de uitspraak over de N201 van belang, want het kan betekenen dat maatregelen gericht op het voorkomen van blootstelling – en terecht – meer aandacht zal krijgen. Wij hopen dat dit ook zal doorwerken in de wijze van het berekenen en toetsen van alle effecten op de luchtkwaliteit.

'We' zullen in ieder geval moeten leren om elke keer nieuwe maatregelen zoals deze uit te vinden en toe te passen, want gisteren nog heeft de EU aangegeven de normen voor fijnstof mogelijk verder aan te scherpen en het is maar de vraag of dat de laatste aanscherping zal zijn.

Wij verwachten zeker dat de salderingsmethode zoals is toegepast bij de N201 door dit laatste voorstel van de EU op de been blijft, sterker nog dat dit juist een basis zal zijn voor maatregelen om in de toekomst aan strengere eisen te blijven voldoen.

Ing. Stefan Jak en ir. Jan Pieter van Schaik zijn werkzaam bij AT Osborne in Utrecht, respectievelijk als adviseur luchtkwaliteit en projectmanager Sja.atosborne.nl