

Luchtkwaliteit meer hanteerbaar door meet- en rekenvoorschrift

Veel bouwprojecten zijn stilgelegd, omdat niet hard kon worden gemaakt dat aan de (Europese) normen voor luchtkwaliteit zou worden voldaan. Het Besluit luchtkwaliteit 2005, heeft daar verbetering in gebracht. Kort gezegd geeft dat besluit iets meer ruimte voor projecten. Dat heeft niets veranderd aan de noodzaak om projecten in de bouw en de infrastructuur te onderbouwen met een gedegen onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Het onlangs in werking getreden Meet- en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit geeft volgens **Stefan Jak en Sjoerd van den Ende** daarvoor een belangrijk kader. In twee opeenvolgende artikelen wordt dit voorschrift nader uiteen gezet.

In de eerste uitspraken tot vernietiging van een plan of project wegens luchtkwaliteit was de vernietiging vooral het gevolg van een interpretatie van de regelgeving die bij de rechter geen stand hield. Zo werd aanvankelijk aangenomen dat de normen voor luchtkwaliteit alleen van betekenis waren op 'gevoelige bestemmingen'; plaatsen waar door mensen (duurzaam) wordt verbleven, zoals woningen. De jurisprudentie maakte duidelijk dat die lezing niet kon worden gevolgd. Naarmate het uitvoeren van een onderzoek naar luchtkwaliteit meer ingeburgerd raakte – en het aspect luchtkwaliteit veelvuldig door bewaarmakers werd ingeroepen – werd in de juridische procedure vaker een contra-expertise overgelegd. De juridische beoordeling kwam daarmee vanzelf meer op de inhoud van het onderzoek te liggen, bijvoorbeeld doordat de vraag aan de orde kwam of de verkeersbewegingen (belangrijke inputdata voor een onderzoek) te laag waren ingeschat.

Complexiteit

Voor het vaststellen van de achtergrondconcentraties van vervuulende stoffen in de lucht, zeg maar de autonome toestand, was al voorzien in meetregels. De Meetregeling luchtkwaliteit 2005 voorziet daarin en biedt ook de basis aan de 'zeezoutaf trek'. Tot het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit (hier afgekort als (mrv) ontbrak echter een voorschrift dat betrekking had op modelberekeningen met betrekking

tot luchtkwaliteit in de toekomstige situatie. Dat veroorzaakte onzekerheid bij de voorbereiding van projecten. Ook de rechter liep tegen het ontbreken van meet- en rekenregels aan. Zo was de Raad van State van oordeel dat bij gebrek aan meet- en rekenregels voor het bepalen van de luchtkwaliteit bij individuele projecten kan worden aangesloten bij de voor het landelijk meetnet geldende regels (zaak 'ADO-Stadion', ABRvS 18 januari 2006, no. 200507534/1).

Er werd dan ook uitgezien naar wettelijke regeling met meet- en rekenvoorschriften ten behoeve van de voorbereiding van projecten. De totstandkoming van die voorschriften heeft ruim een jaar in beslag genomen, met name door de complexiteit. De grondslag voor die voorschriften werd gelegd in het Bk 2005, die op 23 juni 2005 in het Staatsblad verscheen; het mrv is op 3 november 2006 in de Staatscourant gepubliceerd.

Het mrv lijkt op het eerste gezicht vooral een set technische voorschriften die voor milieukundigen van belang is. Dat is niet het geval, aangezien het mrv juist belangrijke handvatten biedt aan diegenen die op afstand staan van de feitelijke onderzoekspraktijk. Zo kan de opdrachtgever van een luchtkwaliteitsonderzoek toetsen of een onderzoek is verricht volgens de uitgangspunten van de regelgeving en bij de uitbesteding van het onderzoek vastleggen dat het onderzoek in overeenstemming met het mrv zal worden uitgevoerd.

Verder is van belang dat meten en rekenen op basis van het mrv (deels) tot een andere uitkomst zal leiden dan onderzoek dat volgens de tot dan toe gebruikelijke uitgangspunten is verricht. Een aantal hoofdlijnen van het mrv is het bespreken waard:

- In het mrv wordt vastgelegd dat de voor het onderzoek essentiële gegevens onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid worden verstrekt. Denk daarbij aan gegevens als achtergrondconcentraties (de luchtkwaliteit in de autonome situatie) en emissiefactoren (de uitstoot van bijvoorbeeld een motorvoertuig per gereden kilometer, bij een bepaalde snelheid), prognoses van de concentratie vervuulende stoffen en meteorologische gegevens. Die gegevens moeten in principe elk jaar uiterlijk op 15 maart worden aangeleverd. Dat wordt daarmee een belangrijke datum, omdat deze gegevens aan verandering onderhevig zijn en de achtergrondconcentratie en emissiefactoren bepalend zijn voor de uitkomst van de totale berekening.

- Met de ter beschikking gestelde gegevens moet in principe worden gerekend. Afwijking is mogelijk, mits de Minister van VROM goedkeuring verleent aan het gebruik van eigen (locatiespecifieke) gegevens. Hier voor is in het mrv een procedure opgenomen.

- Het mrv voorziet in drie standaardrekenmethoden. Twee daarvan hebben betrekking op luchtkwaliteit nabij een weg. Het derde model betreft het bepalen van de luchtkwaliteit nabij een inrichting. Dat kan zijn voor de emissie uit de schoorsteen maar ook voor verwaaid stof bij op- en overslag van goederen. Standaardrekenmethode één staat aan de basis van het CAR II-model (Calculation of Air-pollution Road-traffic). Dat model is vrij beschikbaar en recent aangepast aan de afrondingsregels van het mrv. (zie www.infomil.nl). Ook de tweede, meer geavanceerde, rekenmethode is gebaseerd op een in de praktijk gebruikt model, zij het dat dit tot nu toe alleen beschikbaar was voor de rijksoverheid. De

Gestrand

De afgelopen jaren is een aantal projecten in de bouw en infrastructuur gestrand op luchtkwaliteit. Vooral de combinatie van strikt geldende grenswaarden en een ingewikkelde onderzoeksmethodiek heeft tot problemen geleid. Zoveel is duidelijk geworden uit de reeks vernietigingen van (ruimtelijke)besluiten vanwege een gebrek in het onderzoek naar de luchtkwaliteit. Daar komt bij dat de jurisprudentie van de Raad van State vanaf 2002 een ontwikkeling heeft doorgemaakt die heeft geleid tot veranderingen in de regelgeving. Dit gaf onzekerheid bij ontwikkelaars en begeleiders van projecten. Luchtkwaliteit werd een grote risicofactor, omdat het voor de betrokken partijen niet duidelijk was hoe moest worden getoetst of een project in overeenstemming was met het Besluit luchtkwaliteit (2005).

rekenregels van het model zijn opgenomen in het mrv. De software applicatie voor dat model wordt binnenkort vrij beschikbaar voor overheden en andere belanghebbenden.

- Ook voor de standaardrekenmethoden geldt dat daarvan kan worden afgeweken, mits de daarvoor in de plaats gebruikte methode is goedgekeurd door de Minister van VROM. Het mrv bevat referentiewaarden, op grond waarvan de betrouwbaarheid van een ander model dan de beschreven standaardrekenmethoden kan worden getoetst.

- Een grote verandering zit in de afstand van de weg die bij berekening in acht moet worden genomen. Dat de luchtkwaliteit niet op de weg moest worden gemeten, was al duidelijk op grond van de Meetregeling luchtkwaliteit (2005). Voor het berekenen van de luchtkwaliteit was nog geen vaste afstand tot de weg bepaald; maar werd in de hiervoor beschreven uitspraak over het 'ADO-stadion' aanvaardbaar geoordeeld dat werd aangesloten bij de Meetregeling luchtkwaliteit opgenomen afstand van 4 meter uit de as van de weg. De beide standaardrekenmethoden voor luchtkwaliteit nabij een weg gaan nu uit van een te

toetsen afstand van minimaal 5 en 10 meter vanaf de rand van de weg, voor respectievelijk stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀). Dat uitgangspunt lijkt ruimte te bieden aan ontwikkelingen, aangezien met name de concentratie stikstofdioxide snel afneemt naarmate een grotere afstand tot de weg wordt aangehouden. Het is van belang goed op te letten bij het opstellen van berekeningen, want in een programma als CAR is die wijziging nog niet verwerkt.

- Verder springt de afrondingsregel van het mrv in het oog. De uitkomst van een berekening wordt afgerond naar het dichtstbijzijnde hele getal, waarbij een halve eenheid wordt afgerond goed op te letten bij het opstellen van berekeningen, want in een programma als CAR is die wijziging nog niet verwerkt.

- Het mrv vereist nadrukkelijk dat de gebruikte onderzoeksmethode in de rapportage wordt verantwoord en verplicht tot het verschaffen van inzicht in en onderbouwing van gebruikte invoergegevens, zoals het aantal verkeersbewegingen. Dat maakt de rapportage beter toeganke-lijk, ook voor de rechter.

Ing. Stefan Jak is projectmanager bij AT Osborne, Utrecht en mr. Sjoerd van den Ende is advocaat bij Kennedy Van der Laan, Amsterdam.
sja@atosborne.nl

In een volgend artikel plaatsen de auteurs van dit artikel de plaats van de Meet- en Rekenvoorschrift.