

de Staatssecretaris, visie de Minister

nota

Toepassing van het Besluit luchtkwaliteit

Datum	Kenmerk LMV 2004.084725	Afschrift aan auteur, archief en aan auteur, P. Schoenmakers, Bert Broekhuizen, RPD, VROM inspectie
Paraaf auteur	Paraaf hLOK, hRM	Paraaf dLMV
Paraaf DGR	Paraaf DGW	Paraaf VI

Doel van de nota:

- ondertekening door de staatssecretaris van een brief aan gemeenten en provincies over de toepassing van het Besluit luchtkwaliteit in de ruimtelijke ordening

Samenvatting:

In de brief wordt uitleg gegeven over de toepassing van het Besluit luchtkwaliteit (BLK) bij bestemmingsplannen. Het gaat ondermeer om het bindend zijn van de normen, de mogelijkheid om in de uitvoeringspraktijk onderscheid te maken tussen gevoelige bestemmingen en minder gevoelige bestemmingen, toe te passen referentiescenario bij prognoses, de bij prognoses mee te nemen ontwikkelingen en de mogelijkheden van nieuwbouw op herstructurerings- en inbreidingslocaties.

Een voorzet voor deze brief is besproken in het DUIV-overleg van 11 maart jl. IPO en VNG bepleitte toen een verdergaande uitleg van het BLK ten behoeve van het binnenstedelijk bouwen. Er zou niet alleen ruimte moeten zijn voor bouwen - boven de grenswaarden - in herstructureringsgebieden, maar ook in daarvan los staande inbreidingsgebieden.

In overleg met u nadien, is geconstateerd dat een dergelijke oprekking van het BLK niet meer in lijn te brengen is met de richtlijn. Er is in dat soort gevallen immers geen sprake meer van een vermindering van het aantal blootgestelden, maar juist van een vermeerdering. Tegelijk bleek in het kader van uw bestuurlijke gesprekken met de steden Amsterdam en Rotterdam (G2

Paraaf (p)SG

de directeur-generaal Milieubeheer

ir. J. van der Vlist



overleg) over de milieubelemmeringen bij het bouwen dat de belemmeringen feitelijk beperkt waren (circa 100 woningen op een bouwopgave van 30.000 woningen).

In de stuurgroep luchtkwaliteit van LMV van juni jl. zijn IPO, VNG en VenW met de inhoud van de brief akkoord gegaan.

Naar aanleiding van de recente jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State rondom ondermeer de Spoedwet wegverbreding zijn de passages rondom fijn stof en gevoelige bestemmingen extra aangevuld. Zie hierna de toelichting op dit punt.

De in de brief gegeven uitleg zal zo veel als mogelijk ook onderdeel uitmaken van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot omzetting van het Besluit luchtkwaliteit, waaraan op dit moment wordt gewerkt. Dat wetsvoorstel zal ook genotificeerd worden aan de Europese Commissie.

Politieke relevantie

Een verantwoorde toepassing van de normen uit het BLK is in het belang van de bescherming van de gezondheid. De normen vloeien voort uit Europese richtlijnen die geen afwijkingmogelijkheden kennen. De brief gaat met name in op de toepassing van de normen voor NO₂. Voor PM₁₀ zijn de lokale mogelijkheden voor verbetering van de luchtkwaliteit beperkt. Maatregelen zullen daar vooral van het rijk dienen te komen.

Bij de voorgestane uitleg ten behoeve van het bouwen in herstructureringsgebieden is gezocht naar een binnen de context van de richtlijn verantwoorde afweging, met enerzijds voldoende oog voor het belang van de gezondheid en anderzijds voldoende ruimte voor het belang van het doorgaan van de herstructurering. Verwachting is dat deze uitleg in Brussel met rede kan worden verantwoord, al is niet zeker of de Commissie er zich - van harte - mee zal kunnen verenigen.

Beslispunten

Bent u akkoord met de nadere uitleg van het Besluit luchtkwaliteit op de aangegeven punten.

Toelichting

Voor een aantal onderwerpen uit de brief heeft u reeds een interpretatielijijn vastgesteld bij brief aan Zuid Holland van juni 2003. Het betreft de volgende punten:

- luchtkwaliteitsregels zijn rechtstreeks bindend voor de ruimtelijke ordening
- de normen van het Besluit luchtkwaliteit zien met name op gevoelige bestemmingen (woningen, scholen, ziekenhuizen, sportterreinen)
- berekeningen dienen zich te richten op het voldoen aan de NO₂ normen zoals die per 2010 gelden; voor het daarbij te gebruiken toekomstscenario geldt als referentieraming de zg. NEC methode uit het klimaat- en verzuringsbeleid
- in herstructureringsgebieden is het (terug)bouwen van gevoelige bestemmingen op plekken waar de grenswaarden worden overschreden alleen toegestaan indien het aantal blootgestelden substantieel vermindert
- grotere inbreidingslocaties die kunnen worden beschouwd als onderdeel van een groter herstructureringsgebied kunnen worden behandeld als herstructureringsgebied;

De nu voorliggende brief omvat al deze punten en een nadere uitwerking ervan.

In verband met de recente jurisprudentie Afdeling rechtspraak Raad van State rondom de Spoedwet wegverbreding is in de brief aangegeven dat het onderscheid gevoelige bestemmingen is gebaseerd op een uitleg van de richtlijn waarin ook de bijlagen worden



meegenomen. Achterliggend uitgangspunt daarbij is dat de richtlijn, zeker in combinatie met de voorschriften uit de bijlagen, voor meerdere uitleg vatbaar is. Deze visie is ook neergelegd in het in juni aan de Commissie aangeboden review rapport van de internationale werkgroep die de richtlijn heeft geëvalueerd. Ze zal ook worden ingebracht in toekomstige beroepszaken rondom de Spoedwet wegverbreding. De brief is in verband met de jurisprudentie op het onderdeel fijn stof extra aangevuld met informatie over het Het Plan Fijn stof dat de komende periode wordt gemaakt. Tegelijk is verhelderd dat bij bestemmingsplannen de NO₂ concentratie maatgevend kan zijn, maar dat het tegelijk verstandig is om ook de fijn stof concentratie in beeld te brengen en te betrekken bij het bepalen van de maatregelen.

Als interpretatielijn voor de nadere uitwerking van uw brief aan Zuid-Holland wordt voorgesteld:

Substantiële vermindering van het aantal blootgestelden

Voorstel:

Het rijk geeft geen landelijke indicatie (richtpercentage) vooraf. De mogelijkheden voor een substantiële vermindering van het aantal blootgestelden in het overschrijdingsgebied zullen per gebied te sterk uiteenlopen. Maatwerk lijkt daarom geboden. In het concrete bestemmingsplan (of het artikel 19 WRO-besluit) zal een gemeente gemotiveerd dienen aan te geven welke inspanningen ze zich heeft getroost en welke resultaten zijn bereikt.

Het is overigens niet de bedoeling dat bij een substantiële vermindering van het aantal blootgestelden weliswaar het aantal blootgestelden afneemt, maar de mate van blootstelling toeneemt, doordat blootgestelden dichterbij een weg komen te wonen. Dat betekent dat in het overschrijdingsgebied woningbouw mag plaatsvinden onder de voorwaarde dat niet dichterbij de bron wordt gebouwd dan de oorspronkelijke woonbebouwing. Open gaten binnen een herstructureringsgebied kunnen worden bebouwd tot diezelfde oorspronkelijke bebouwingslijn.

Voor uw informatie: de inspectie had om handhavingredenen liever een richtpercentage gezien. In de VROM brede Stuurgroep Gebiedsgericht werken is mede daarom afgesproken dat de gemeentelijke praktijk na twee jaar geëvalueerd zal worden. Met die afspraak blijft de inspectie overigens ongelukkig, omdat ze verwacht dat de gemeentelijke besluiten moeilijk te toetsen zullen zijn.

Prognosetermijn van tien jaar

Voorstel:

Bij het toetsen van bestemmingsplannen aan de grenswaarden voor NO₂ per 2010 wordt - in aansluiting met de praktijk voor o.a. geluidnormen - gewerkt met een prognosetermijn van tien jaar. Voor zowel geluid als lucht kan dan gewerkt worden met dezelfde verkeersprognoses.

Toekomstige ontwikkelingen

Voorstel:

Uitgangspunt is dat die ontwikkelingen worden meegenomen waarvan met de nodige zekerheid valt vast te stellen dat ze er binnen tien jaar gaan komen. Soms kan deze zekerheid worden ontleend aan de fase van besluitvorming waarin een ontwikkeling verkeert, zoals bijvoorbeeld in geval van een ontwerp-Tracebesluit en een ontwerp-bestemmingsplan, maar dat is lang niet altijd het geval. In de notitie wordt als algemene lijn benadrukt dat die overheid die het initiatief neemt tot een ruimtelijke ontwikkeling, de verantwoordelijkheid heeft om zich actief en goed te



informereren over de diverse plannen van de andere overheden rondom een bepaald gebied. Vervolgens ligt het accent op overleg en afstemming over de ontwikkelingen zelf, maar ook over eventuele maatregelen. Het belang van overleg en afstemming wordt extra benadrukt omdat het scala aan mogelijke luchtmaatregelen om tussentijdse ontwikkelingen op te vangen relatief beperkt is en ontwikkelingen elkaar anders kunnen blokkeren.

Voor uw informatie: de aanscherping van de bronemissies voor voertuigen wordt meegenomen bij het periodiek vaststellen van de achtergrondconcentratie door het RIVM; die achtergrondconcentratie is weer onderdeel van de rekenmodellen die gemeenten gebruiken.

Inbreidingslocaties

Voorstel:

Als inbreidingslocaties onderdeel zijn van een groter herstructureringsgebied is het bouwen van gevoelige bestemmingen in het overschrijdingsgebied toegestaan, mits in het totale herstructureringsgebied sprake is van minder blootgestelden. In de overige gevallen mag in een overschrijdingsgebied niet worden gebouwd, omdat er in die gevallen niet minder maar meer blootgestelden ontstaan. Dat is niet meer in lijn te brengen met de Europese richtlijn.

Pijplijnplannen

Voorstel:

Algemene lijn is dat bestemmingsplannen die vóór 19 juli 2001 - de datum van inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit - door de gemeenteraad zijn vastgesteld mogen worden behandeld als zg. pijplijnplan, plan dat niet hoeft te worden getoetst aan de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit. Plannen van na die datum dienen dus wel getoetst. Hetzelfde geldt voor verklaringen van geen bezwaar ex artikel 19 WRO. Voor pijplijnplannen is het tegelijkertijd echter raadzaam om per situatie te bezien of de nieuwe eisen mogelijkterwijs toch kunnen worden meegenomen. Dit om te voorkomen dat in een later stadium voor de betrokken locaties een luchtkwaliteitsplan dient te worden opgesteld, en alsnog voorzieningen moeten worden getroffen.