



## **Notitie Besluit luchtkwaliteit en Ruimtelijke ordening (tekst zoals wordt ingebracht in het DUIV van 11 maart as)**

### ***1. Algemeen***

Rond de toepassing van het Besluit luchtkwaliteit (BLK) bij bestemmingsplannen zijn in het verleden een aantal vragen gerezen, aan de orde gesteld door de provincie Zuid-Holland. Het betrof o.a. de mogelijkheid om de bescherming van de luchtkwaliteitsnormen toe te spitsen op gevoelige bestemmingen, het rechtstreeks bindend zijn van de normen, de mogelijkheid om de normen enigszins te versoepelen in geval van nieuwbouw op herstructurerings- en inbreidingslocaties, het toe te passen referentiescenario en met name ook het belang van realistische en actuele verkeersprognoses. Bij brief van de staatssecretaris van VROM aan de provincie Zuid-Holland van 20 juni 2003 zijn deze vragen grotendeels beantwoord. Op enkele onderdelen werd in die brief een nadere uitwerking in het vooruitzicht gesteld. De afgelopen periode is overeenstemming bereikt over deze uitwerking en is het totaal samengevoegd in deze notitie.

De notitie heeft betrekking op de luchtkwaliteitseisen uit het BLK voor NO<sub>2</sub>. Voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) geldt nog steeds dat de verschillende overheden niet aangesproken kunnen worden op het treffen van maatregelen. Overschrijding van de grenswaarde voor PM<sub>10</sub> vindt in Nederland nog steeds op zodanig grote schaal plaats dat een landelijke aanpak van deze problematiek wordt voorgestaan. Concrete maatregelen in het bron- en effectgerichte spoor zullen te vinden zijn in de begin 2004 door VROM uit te brengen Nota Verkeersemmissies. Dit betekent overigens niet dat overheden geheel geen mogelijkheden hebben om een bijdrage te leveren aan het beperken of mogelijk verminderen van de fijn stofproblematiek. Verwezen mag bijvoorbeeld worden naar het interim-beleid van de gemeente Maastricht, dat o.a. inhoudt dat nieuwe woningbouw niet is toegestaan ingeval van overschrijding van het jaargemiddelde voor PM<sub>10</sub>. Ook kunnen gemeenten bij hun keuze rondom te treffen maatregelen ter bestrijding van de NO<sub>2</sub> problematiek de effecten van de maatregelen voor fijn stof extra doen meewegen. Maatregelen in verband met overschrijding van de normen voor NO<sub>2</sub> zullen overigens in veel gevallen zo ie zo een gunstige invloed hebben op het PM<sub>10</sub> gehalte van de luchtkwaliteit.

### ***2. Enkele algemene punten***

#### ***Rechtstreeks bindende normen***

Het Besluit luchtkwaliteit geeft luchtkwaliteitseisen in de vorm van o.a. grenswaarden en plandrempels voor diverse verontreinigende stoffen, o.a. voor NO<sub>2</sub>. De eisen vloeien voort uit Europese richtlijnen en dienen ingevolge het besluit in acht genomen te worden bij besluitvorming die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit. De nota van toelichting bij het besluit noemt o.a. de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet. De grenswaarden voor NO<sub>2</sub> uit het besluit dienen dientengevolge in acht te worden genomen bij bestemmingsplannen. Dat in acht houden houdt in dat ze verplicht bindend zijn en niet afweegbaar.



### *Pijplijnplannen*

Als algemene lijn kan worden aangehouden dat bestemmingsplannen vastgesteld na 19 juli 2001 - de datum van inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit - aan het besluit dienen te voldoen. Hetzelfde geldt voor verklaringen van geen bezwaar ex artikel 19 WRO die na die datum zijn gegeven. Bij plannen van vóór die datum is het evenwel raadzaam om per situatie te bezien of nieuwe eisen mogelijksterwijs toch kunnen worden meegenomen. Dit om te voorkomen dat in een later stadium alsnog voorzieningen moeten worden getroffen.

### *Omgaan met bestaande en nieuwe situaties*

De doorwerking van de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> uit het besluit houdt in dat bij bestemmingsplannen die de bouw van nieuwe woningen of de aanleg van nieuwe infrastructuur mogelijk maken, direct dient te worden getoetst aan de grenswaarden voor 2010. Daarnaast bestaat de verplichting om voor die plekken in een gemeente waar de in het besluit gegeven plandrempels worden overschreden een luchtkwaliteitsplan te maken.

In de notitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002-2006' is aangegeven dat voor de bestaande situaties een terughoudend beleid wordt gevoerd als het gaat om de inzet van dure maatregelen, zoals ondertunneling en ontlastende infrastructuur, omdat die wellicht niet nodig zijn wanneer de termijn voor het halen van de norm wordt opgeschoven van 2010 naar 2015. Wel kunnen maatregelen als snelheidsverlaging en verkeersregulering worden ingezet. Zie hiervoor ook de recente brief aan de TK over de knelpunten luchtkwaliteit. Voor nieuwe situaties geldt dat ze wel dienen te voldoen aan de norm voor 2010. Het creëren van nieuwe knelpunten moet immers vermeden worden.

### **3. Gevoelige bestemmingen**

In de EU-richtlijn is als enige inperking van de werkingssfeer aangegeven dat de normstelling geen betrekking heeft op blootstelling op de werkplek. Daarmee gelden de in de richtlijn gegeven luchtkwaliteitseisen strikt genomen dus voor alle - andere - plekken. Aangenomen mag echter worden dat - afgezien van specifieke bepalingen voor ecosystemen - de bepalingen van de richtlijn met name zien op de bescherming van de gezondheid van mensen. Daardoor is er ruimte voor een prioritaire aanpak waarbij de aandacht zich richt op die gevallen waarbij de volksgezondheid het meest in het geding is. Dat zijn situaties waarbij sprake is van:

- langdurige blootstelling
- de aanwezigheid van gevoelige groepen
- fysieke inspanning

Op basis van deze drie criteria kunnen de volgende gevoelige bestemmingen worden benoemd:

- 1° woningen of bouwwerken die voor bewoning worden gebruikt
- 2° gebouwen voor kinderopvanginstellingen,
- 3° gebouwen voor gezondheidszorginstellingen,
- 4° gebouwen voor onderwijsinstellingen of
- 5° sportterreinen

Deze bestemmingen zijn onlangs ook opgenomen in de Tijdelijke regeling plannen luchtkwaliteit.



De noodzaak tot het beschermen van deze bestemmingen geldt zowel in het kader van een op te stellen luchtkwaliteitsplan als in het kader van het opstellen van een bestemmingsplan. Het gaat hier om een minimum. Een gemeente kan, met de drie criteria in de hand, verder gaan en ook andere bestemmingen voldoende - lucht - kwaliteit meegeven. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan recreatieve bestemmingen, parken, wandelpaden etc. Ze zal de gemaakte afweging dienen te motiveren bij het te nemen besluit.

#### *4. Anticipatie*

##### *Referentieraming*

Toetsing aan de grenswaarde voor NO<sub>2</sub> per 2010 betekent dat via berekeningen zal moeten worden nagegaan hoe de situatie op een plek er in dat jaar uitziet. Een van de invoergegevens voor deze berekeningen is het zgn. referentiescenario. Als het te hanteren scenario wordt vastgesteld het scenario van de zg. NEC methode. Daarmee wordt aangesloten bij de zg. referentieraming die ook voor het klimaat- en verzuringsbeleid wordt gehanteerd. Achtergrondconcentraties en emissiefactoren voor dit scenario worden vastgesteld door het RIVM. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van de emissiereducties die via het Europese bronbeleid kunnen worden bereikt. Wanneer de realisatiedatum van nieuwe projecten na 2010 ligt, dient van begin af aan aan de norm te worden voldaan. Naarmate het jaartal van 2010 dichterbij komt, zal het vaker nodig zijn de periode na 2010 in de beschouwingen te betrekken. Om dit mogelijk te maken zal de tijdshorizon van het referentiescenario worden opgeschoven.

##### *Prognosetermijn van tien jaar*

Bij het toetsen van bestemmingsplannen aan de grenswaarden voor NO<sub>2</sub> per 2010 is de vraag welke periode het voldoen aan deze normen als het ware gegarandeerd dienen te zijn. Ofwel: welke prognosetermijn dient te worden gehanteerd? Voorstel is om aan te sluiten bij de praktijk voor geluidnormen, waarbij op basis van de Wet geluidhinder wordt gewerkt met een prognosetermijn van tien jaar.\* Voor zowel geluid als lucht kan dan gewerkt worden met dezelfde verkeersprognoses.

\* De Wet geluidhinder kent de verplichting om bij een bestemmingsplan akoestisch onderzoek te doen. Het Meet- en Rekenvoorschrift Wegverkeerslawaaï schrijft voor dat voor nog te bouwen geluidsgevoelige bestemmingen de geluidssituatie moet worden bepaald ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan alsook voor 10 jaar daarna.

##### *Mee te nemen ontwikkelingen*

Het werken met een prognosetermijn van tien jaar betekent dat alle voor die periode relevante ontwikkelingen in beeld dienen te worden gebracht. Relevant zijn die ontwikkelingen die de luchtkwaliteit ter plekke en met name de luchtmissies van het verkeer kunnen beïnvloeden. Het kan daarbij gaan om ontwikkelingen die voortvloeien uit plannen binnen de gemeente zelf, maar ook om plannen rond provinciale en rijkswegen.

Er dient te worden gestreefd naar zo realistisch en actueel mogelijke prognoses. Lastig aspect daarbij is de beoordeling welke ontwikkelingen voldoende zeker zijn om te worden meegenomen in de berekeningen. Zo zal een verbreding van een weg die is bekrachtigd door een ontwerp-Tracébesluit moeten worden meegenomen bij de vaststelling van de toekomstige luchtbelasting van woningen in een ontwerp-bestemmingsplan. Omgekeerd dient bij een ontwerp-Tracébesluit rekening te worden gehouden met reeds in een ontwerp-bestemmingsplan opgenomen woningen. Maar wat



als de financiering van een toekomstige weg wel in het MIT is opgenomen, maar er is nog geen ontwerp-Tracébesluit? Of wat als de weg oorspronkelijk was opgenomen in het MIT en de financiering vervolgens wordt uitgesteld.

Hoe in deze gevallen moet worden omgegaan met het wel of niet meenemen in de 10-jaars-termijn moet uiteindelijk van geval tot geval bepaald worden.

Van belang is dat degene die een ruimtelijke ontwikkeling in gang wil zetten, initiatief neemt en nagaat welke toekomstige plannen er zijn in hetzelfde gebied, opdat afstemming kan plaatsvinden en duidelijk wordt hoe reëel ontwikkelingen zijn en wat de mogelijkheden zijn om ontwikkelingen te laten samengaan. Overleg en samenspraak zijn extra belangrijk omdat anders ontwikkelingen elkaar kunnen blokkeren. In tegenstelling tot bij geluid (waar tussentijdse ontwikkelingen kunnen worden opgevangen met maatregelen als stiller asfalt, een geluidsscherm, het isoleren van woningen) zijn bij lucht namelijk de mogelijkheden om in bestaande situaties over en weer maatregelen te treffen veel beperkter.

Toekomstige ontwikkelingen kunnen overigens zowel een positieve als een negatieve bijdrage leveren aan de luchtkwaliteit. Een verbreding van een weg kan de verkeersintensiteit doen toenemen; een groter aandeel vrachtwagens heeft extra nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit. De verbreding van de weg kan echter ook de doorstroming van het verkeer op de weg zelf en mogelijk ook in de omgeving verbeteren. Ook in dat geval mag op zo'n toekomstige ontwikkeling, die daardoor wellicht woningbouw mogelijk maakt op plekken waar het eerst niet kon, worden geanticipeerd. In dit laatste geval is het echter des te belangrijker om zorgvuldig te kijken hoe zeker die ontwikkelingen zijn.

#### *2010 en prognosetermijn van tien jaar*

Bij het opnemen van nieuwbouw in bestemmingsplannen dient getoetst te worden aan de norm voor NO<sub>2</sub> per 2010. Dat betekent dat nieuwbouw vanaf die datum blijvend aan de norm van NO<sub>2</sub> dient te voldoen. Het werken met een prognosetermijn van tien jaar brengt geen verandering in dit vereiste. Wanneer nieuwbouw wel binnen de prognosetermijn, dus bijvoorbeeld in 2014, maar niet vanaf 2010 aan de normen voldoet is die nieuwbouw niet toegestaan.

### **5. Herstructurering**

Op het raakvlak van oude en nieuwe situaties ligt de vraag hoe om te gaan met de bouw van woningen en andere gevoelige bestemmingen in te herstructureren woongebieden, gebieden waar sprake is van sloop en herbouw van woningen. Behandeling als nieuwe situatie betekent dat direct getoetst moet worden aan de grenswaarden voor 2010. Juist in die gebieden, waar verdichting vaak gewenst is, kan dit uitgangspunt dusdanige beperkingen met zich brengen dat de herstructurering en daarmee een deel van de woningbouwtaakstelling in het gedrang komen. Om die reden is er aanleiding om in gevallen van herstructurering toe te staan dat gebieden worden bebouwd, waar in het jaar 2010 mogelijk niet wordt voldaan aan de grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit.

Er gelden de volgende voorwaarden:

- er heeft voor het betrokken gebied een aanzienlijke vermindering plaats van het aantal blootgestelden
- er is voor het betrokken gebied serieus gekeken naar de mogelijkheden om met lokale bronmaatregelen de emissies van het verkeer terug te dringen



- ook uit stedenbouwkundig oogpunt blijkt het noodzakelijk dat gevoelige bestemmingen op de betrokken plek worden gesitueerd
- er wordt openheid gegeven over de luchtkwaliteit aan de gebruikers van de bestemming

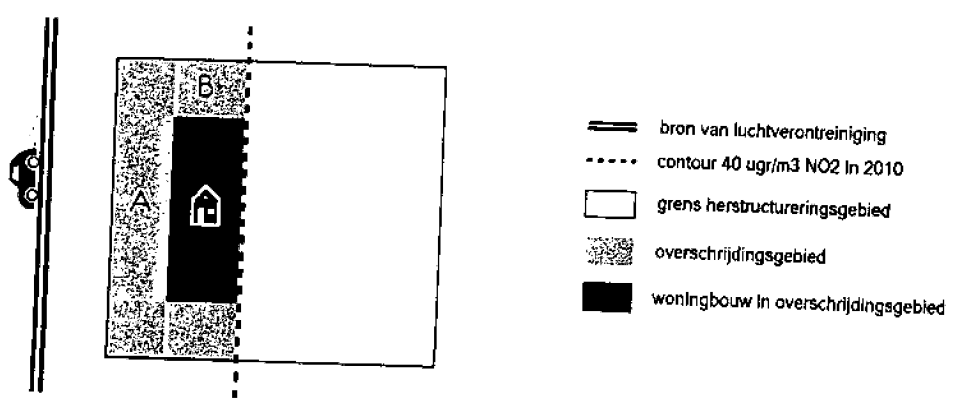
*Aanzienlijke vermindering van het aantal blootgestelden*

De voorwaarde van een aanzienlijke verlaging van het aantal blootgestelden brengt met zich mee dat voor de verruimde aanpak alleen herstructureringsgebieden in aanmerking komen waarbij bestaande woonwijken worden aangepakt. Niet eronder vallen gebieden waar voorheen geen woningen stonden. Nieuwbouw op die plekken is alleen mogelijk als voldaan wordt aan de grenswaarden voor 2010.

Om de omvang van de mogelijke overschrijding zo beperkt mogelijk te houden zal in het herstructureringsgebied sprake dienen te zijn van een aanzienlijke verlaging van het aantal blootgestelden. Wat als een aanzienlijke verlaging mag worden beschouwd is een kwestie van maatwerk. Een landelijke indicatie wordt niet gegeven. In sommige gevallen kan een vermindering met 20% al veel zijn, in andere gevallen kan zeker een vermindering met 50% worden bereikt. In het concrete bestemmingsplan of de concrete artikel 19-procedure zal een gemeente dienen aan te geven welke inspanning ze zich heeft getroost en welke resultaten ze heeft bereikt.

De toetsing aan het criterium "minder blootgestelden" in het ruimtelijk plan dient plaats te vinden in dat deel van het herstructureringsgebied waar de grenswaarde voor 2010 niet wordt gehaald: het zogenaamde overschrijdingsgebied (zie onderstaande figuur). Het aantal blootgestelden binnen het overschrijdingsgebied in de situatie zonder herstructurering, moet worden afgezet tegen het aantal blootgestelden binnen het gebied in de nieuwe situatie. In de nieuwe situatie dient het aantal blootgestelden substantieel lager te zijn.

In het algemeen zal dit betekenen dat binnen de contour minder woningen kunnen worden teruggebouwd. Compensatie kan plaatsvinden door in de rest van het herstructureringsgebied te intensiveren.





### *Niet bouwen dichters naar de bron*

Doorgaans bevat een herstructureringsgebied diverse tot dan toe onbebouwde plekken zoals groenstroken, sportterreinen, braakliggende stukken grond. De voorwaarde dat het aantal blootgestelden in het overschrijdingsgebied dient te verminderen, brengt met zich mee dat goed moet worden nagegaan of het situeren van (lucht)gevoelige bestemmingen op die plekken mogelijk is. Het is niet de bedoeling dat weliswaar het aantal blootgestelden afneemt, maar dat er sprake is van een zwaardere belasting. Anders gezegd: het is niet bedoeling dat in een overschrijdingsgebied woningbouw verder oprukt naar de bron. Deze voorwaarde geldt ook voor sportterreinen. Gezien in de figuur betekent dat, dat alleen het met B aangeduide gebied van de overschrijdingszone onder voorwaarden kan worden bebouwd. Het vereiste van niet bouwen dichters naar de bron geldt ook ten aanzien van de mogelijkheden van bebouwing van sportterreinen. De blootstelling ingeval van gevoelige bestemmingen als woningen zal doorgaans van een duidelijk langduriger en daarmee zwaardere karakter zijn dan de blootstelling ingeval van sportterreinen.

### *Relatie met luchtkwaliteitsplan (artikel 25 BLK)*

Hoe dan ook zal een gemeente serieus moeten kijken naar mogelijkheden om de emissies van het verkeer aan te pakken door verkeersmaatregelen of ander aanvullend bronbeleid. Waar sprake is van een rijksweg zal dit in overleg met het ministerie van V en W moeten gebeuren. Dit geldt te meer omdat de woningen, zodra ze zijn gerealiseerd, onder de inventarisatieplicht van het besluit vallen. Ingeval van plandempeloverschrijding zal dan een luchtkwaliteitsplan dienen te worden opgesteld. Een gemeente heeft er derhalve baat bij om reeds in de bestemmingsplanfase diverse mogelijke bronmaatregelen in kaart te brengen. Voorzover in een (aansluitend) gebied al maatregelen voor bestaande situaties in ontwikkeling zijn, kunnen deze maatregelen als mogelijke opties voor de nieuw te bouwen woningen worden meegenomen. Ook het omgekeerde geldt: het kan verstandig zijn voor een gemeente om in haar luchtkwaliteitsplan bij het bedenken van maatregelen rekening te houden met toekomstige nieuwbouw in het betrokken gebied.

### **6. Inbreiding**

Grotere inbreidingslocaties kunnen worden behandeld als onderdeel uitmakend van herstructureringslocaties. Voordeel hiervan is dat een afweging in een breder kader gemaakt kan worden en ook maatregelen in een groter gebied en aan de bronkant kunnen worden meegewogen. Er kan worden gebouwd in een overschrijdingsgebied, indien het aantal blootgestelden in het hele herstructureringsgebied substantieel vermindert en tegelijk wordt voldaan aan de voorwaarde dat niet dichters naar de weg toe wordt gebouwd. Kan aan deze voorwaarden niet worden voldaan dan kan woningbouw alleen worden gerealiseerd onder de voorwaarde dat wordt voldaan aan de grenswaarde voor 2010.

Voor kleinere op zich zelf staande inbreidingslocaties - te denken valt aan maximaal 10 woningen - geldt dat in het overschrijdingsgebied van een weg alleen kan worden gebouwd ingeval er sprake is van vervangende nieuwbouw.