

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
 T.a.v. dr. C.M. Plug
 Directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer
 Afdeling Leefomgevingskwaliteit
 Postbus 30945, IPC 645
 2500 GX DEN HAAG

doorkiesnummer
 (070) 373 8656

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp
 VNG-reactie Ontwerpbesluit
 luchtkwaliteit 2005

ons kenmerk
 FEI/U200514780

datum
 31 mei 2005

Geachte heer Plug,

Op 4 mei heeft u het Ontwerpbesluit luchtkwaliteit 2005 gepubliceerd in de Staatscourant. Met deze brief willen wij reageren op dit ontwerpbesluit.

Wij waarderen de spoed waarmee uw ministerie de aanknopingspunten, welke zijn geboden door de Raad van State, wil formaliseren in het besluit. Ze lijken antwoorden te bieden voor gemeenten, zodat op korte termijn bepaalde planologische ontwikkelingen doorgang kunnen vinden. Hierbij doelen wij op het verlaten van het stand-stillbeginsel waardoor het mogelijk wordt om tot aan de grenswaarden te bouwen. Ook het feit dat de bijdrage van natuurlijke bronnen en natuurverschijnselen in mindering mag worden gebracht op de norm voor fijn stof biedt mogelijk enige ruimte. En tot slot zal een flexibele saldobenadering over het algemeen een verbetering van de luchtkwaliteit betekenen, terwijl projecten gewoon door kunnen gaan. Een benadering waar de VNG al lange tijd voor pleit.

Naast bovenstaande positieve punten willen wij u ook attenderen op enkele knelpunten die wij signaleren in het ontwerpbesluit. Wij zien wijzigingen die de geboden ruimte geheel teniet kunnen doen, bijvoorbeeld het opnemen van het begrip 'blootgestelden' en de eis het aantal blootgestelden 'aanzienlijk' te verminderen.

Blootgestelden

In het ontwerpbesluit wordt in artikel 7 lid 1 toegevoegd: 'de gevolgen voor de blootstelling'. Wij menen dat dit de basis van een werkbaar besluit geheel onderuit kan halen. Geen enkele ruimtelijke ontwikkeling in gebieden in Nederland waar de grenswaarden al overschreden worden, zal doorgang kunnen vinden. Het doel van het aangepaste besluit is juist om herstructurering mogelijk te maken. Ook de saldobenadering biedt hier geen oplossing omdat ook als de luchtkwaliteit verbetert, het aantal blootgestelden meestal toeneemt.

In artikel 7.4 staat dat als gevolg van het uitoefenen van de gemeentelijke bevoegdheden het aantal blootgestelden 'aanzienlijk' moet verminderen. Een definitie van 'aanzienlijk verminderen' (blootgestelden sec of ten opzichte van een verbeterde concentratie) is niet gegeven wat waarschijnlijk tot veel discussies zal leiden. Wij verzoeken u daarom dit artikel geheel te verwijderen.

Koppeling luchtkwaliteitsnormen met ruimtelijke ordening

De Europese richtlijn inzake luchtkwaliteit beoogt dat lidstaten optredende overschrijdingen van de grenswaarden inventariseren en maatregelen nemen om deze overschrijdingen tegen te gaan. In artikel 7 lid 2 onder c wordt een uitputtende lijst ruimtelijke besluiten opgesomd waarbij toetsing aan de luchtkwaliteitsnormen verplicht is.

Wij vragen u deze lijst te minimaliseren en de koppeling aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit zo vorm te geven dat bij overschrijdingen van de grenswaarden, plannen toch doorgang kunnen vinden als door het toepassen van een saldobenadering of via het nemen van maatregelen wordt aangetoond dat het plan geen negatieve effecten heeft.

Ook vragen wij u de koppeling van de 24-uursnorm voor fijn stof (PM10) ongedaan te maken. Vooral deze norm leidt in de praktijk ertoe dat veel plannen niet door kunnen gaan. De mogelijkheden voor gemeenten om maatregelen te nemen, zijn zeer beperkt; vooral de rijksoverheid kan hier maatregelen nemen.

Kosten

In artikel 8.1 worden bestuursorganen aansprakelijk gesteld voor dreigende overschrijdingen van een grenswaarde. Dit betekent dat gemeenten de kosten moeten dragen voor de maatregelen van overschrijdingen van fijn stof. Zoals wij al eerder hebben gesteld, hebben gemeenten nauwelijks invloed op de overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof. Alleen het Rijk heeft hier een taak in en dus moet het Rijk de kosten dragen van de maatregelen.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

In artikel 9.2 wordt de Awb van toepassing verklaard op het gemeentelijk actieplan. Dit betekent dat het actieplan een formeel besluit wordt waarop beroep mogelijk is. Dit leidt tot vreemde situaties. Gemeenten kunnen vaak niet veel doen aan de verbetering van de luchtkwaliteit, maar zijn wel verantwoordelijk voor (de uitvoering van) actieplannen waar ze een zeer beperkte invloed op hebben, en kunnen wel voor de rechter ter verantwoording worden geroepen.

Handreiking

Het besluit zal complicaties hebben voor de uitvoering (milieu- en bouwvergunningen etc.). Wij vragen daarom ter ondersteuning van de gemeentelijke uitvoering een 'handreiking luchtkwaliteit' op te stellen voor gemeenten en toetsers van het besluit.

Onderdelen van een dergelijke handreiking kunnen zijn (1) de saldobenadering, (2) een nadere specificatie van reken- en meetvoorschriften en (3) een definiëring van de beperking van de verkeersaantrekkende werking. Een voorbeeld van hoe het kan, is de Handreiking Omgevingslawaaai. Wij willen voor het opstellen van zo'n handreiking graag kennis uit de gemeentelijke praktijk ter beschikking stellen.

Met de door ons voorgestelde wijzigingen zal het Besluit luchtkwaliteit 2005 veel minder belemmeringen opwerpen voor de ruimtelijke planvorming in Nederland. De volksgezondheid blijft leidend, maar wordt afgewogen in een breder kader van maatschappelijke belangen en er wordt voldaan aan de letter en de geest van de Europese richtlijn.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

dr. W. Kuiper,
lid directieraad

Bijlage 3

Artikel 7 van het concept-Besluit Luchtkwaliteit 2005:

1. Bestuursorganen nemen bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit of voor de blootstelling van mensen, ecosystemen of vegetatie aan luchtverontreiniging, de in paragraaf 2 genoemde grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen in acht.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden worden in ieder geval begrepen de bevoegdheden op grond van:
 - a. de artikelen 1.2, 4.15a, 4.16, 7.27, 7.35, 7.42, 8.8, 8.11, derde lid, en 8.40, van de wet;
 - b. de artikelen 13, 16, 43, 48 en 53 van de Wet inzake de luchtverontreiniging;
 - c. de artikelen 2a, 2b, 4a, 6, tweede en zesde lid, 7, 10, 11, eerste en tweede lid, 12, 15, 17, 19, 21, 28, 33, 37, tweede en vijfde lid, 38, tweede lid, 39b, 40 en 41, van de Wet op de ruimtelijke ordening;
 - d. de artikelen 11 en 15 van de Tracéwet;
 - e. de artikelen 2, 5 en 8 van de Planwet verkeer en vervoer, en
 - f. de artikelen 9 en 10 van de Spoedwet wegverbreding.
3. Bestuursorganen kunnen de bevoegdheden, bedoeld in het eerste lid, mede uitoefenen indien:
 - a. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van de uitoefening van die bevoegdheden per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft;
 - b. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheid samenhangende maatregel of een door die uitoefening optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert.
4. Een bestuursorgaan kan bij de toepassing van het derde lid uitsluitend overgaan tot uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in het eerste lid, die gericht of mede gericht zijn op de verbetering van de leefbaarheid, veiligheid en de woon-en milieukwaliteit in stedelijk gebied, indien het aantal mensen dat aan concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof wordt blootgesteld als gevolg van het uitoefenen van de betreffende bevoegdheid aanzienlijk vermindert.