

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Aanbieding ontwerpbesluit "gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)"

Datum Kenmerk
LMV 2007124296

Geachte Voorzitter,

In vervolg op mijn schrijven d.d. 2 november jongstleden doe ik u hierbij het ontwerpbesluit "gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)" toekomen. Dit ontwerpbesluit vormt de uitwerking van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (Wm), welk artikel tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel luchtkwaliteitseisen in de Tweede Kamer is ingevoegd ingevolge het nader gewijzigd amendement-Van der Ham/Duyvendak (Kamerstukken II, vergaderjaar 2006-2007, 30 489, nr. 33).

Artikel 5.16a Wm is erop gericht te voorkomen dat door de bouw van een "gevoelige bestemming" op een plek waar een grenswaarde voor luchtkwaliteit wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, het aantal ter plaatse verblijvende personen die gevoelig zijn voor de stof waarop die grenswaarde betrekking heeft, zou toenemen.

In lijn met dit artikel, de toelichting daarop en de wijze waarop hierover met de leden van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer van gedachten is gewisseld – onder andere tijdens het algemeen overleg op 27 september jongstleden – heeft het ontwerpbesluit betrekking op scholen, kinderopvang, bejaarden-, verzorgings- en verpleegtehuizen. Het ontwerpbesluit bevat vaste zones langs drukke infrastructuur. Langs rijkswegen (autosnelwegen en autowegen in beheer bij het rijk) geldt een zone van 100 meter vanaf de rand van de weg, langs provinciale wegen (autowegen en andere wegen in beheer bij de provincie) een zone van 50 meter. Mede aan de hand van bijgaand rapport "Een minimale afstand tot de weg voor nieuwe gevoelige bestemmingen" van GezondVerkeer B.V. wordt de keuze voor deze afstanden in de toelichting bij het ontwerpbesluit nader onderbouwd.

Binnen genoemde zones mag een gevoelige bestemming niet gerealiseerd worden indien sprake is van een overschrijding of dreigende overschrijding van de grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) of stikstofdioxide (NO₂) én indien realisering van die gevoelige bestemming zou leiden tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Op deze wijze creëert de AMvB in feite een onderzoeksverplichting binnen deze zones, in aanvulling op het onverkort geldende principe van een goede ruimtelijke ordening. Uitbreiding van bestaande gevoelige bestemmingen wordt in beperkte mate wel toegestaan. In een (dreigende) overschrijdingssituatie is uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming toelaatbaar



indien dat leidt tot een toename van ten hoogste 10% van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Dit om te voorkomen dat bijvoorbeeld bestaande scholen ingeval van beperkte groei moeten uitwijken naar dépendances, hetgeen meer mobiliteit en daarmee meer luchtverontreiniging en ook andere nadelige gevolgen met zich mee zou brengen.

Omdat in deze AMvB een relatie wordt gelegd met (dreigende) overschrijdingssituaties, zal de AMvB een tijdelijke functie vervullen. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is er immers op gericht op termijn overal de grenswaarden te realiseren.

In de aanloop naar de totstandkoming van dit ontwerpbesluit is door onder andere de Landelijke GGD-werkgroep luchtkwaliteit en de Vereniging Milieudefensie (mede namens andere partijen) naar voren gebracht dat het vanuit een oogpunt van gezondheid wenselijk is om ook in situaties waarin grenswaarden niet (dreigen te) worden overschreden dezelfde eisen te stellen met betrekking tot de locatie van gevoelige bestemmingen c.q. de afstand tot (snel)wegen. Anders gezegd zouden dan binnen vaste zones langs drukke infrastructuur in het geheel geen nieuwe gevoelige bestemmingen gerealiseerd mogen worden. Ook wordt bepleit om een grotere afstand te hanteren, nl. 300 meter langs snelwegen.

Een (ontwerp)besluit met die bredere strekking zou echter aanzienlijk verder reiken dan naar mijn mening met het amendement-Van der Ham/Duyvendak blijkt de tekst van het artikel en de toelichting daarbij is beoogd en zou de reikwijdte van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer te boven gaan. Artikel 5.16a ziet immers expliciet op (dreigende) overschrijdingssituaties. Terecht, want onder de werking van hoofdstuk 5 "Milieukwaliteitseisen", titel 5.2 "Luchtkwaliteitseisen", van de Wet milieubeheer ligt het loslaten van een relatie met de milieunormering niet voor de hand.

Een dergelijke verbreding van de AMvB acht ik voorts ook om de volgende redenen ongewenst.

Om te beginnen kan zo'n verbreding verstrekkende ruimtelijke consequenties hebben. Zo kan er een situatie ontstaan dat in een wijk de daar benodigde (basis)school of kinderopvang niet gerealiseerd kan worden, waardoor de ruimtelijke samenhang in een wijk en daarmee het functioneren van die wijk negatief beïnvloed kan worden. Om te illustreren hoe ingrijpend dat kan zijn, verwijs ik naar de afbeelding die is opgenomen in bijlage 2 van het rapport "Een minimale afstand tot de weg voor nieuwe gevoelige bestemmingen", waarin zones van respectievelijk 100 en 300 meter langs de rijksweg A13 zijn geprojecteerd op de wijk Overschie.

Daarnaast behoort de afweging van gezondheidsbelangen bij de onderbouwing van ruimtelijke besluiten, zeker waar die losstaat van milieunormering, mijns inziens plaats te vinden in de context van een goede ruimtelijke ordening, waarvoor de gemeentebesturen primair verantwoordelijk zijn in ons decentrale ruimtelijke besluitvormingsstelsel. Zo'n bredere regeling zou dan ook een ingrijpende beperking van de ruimtelijke bevoegdheden van de decentrale overheden betekenen. Overigens heb ik de gemeentebesturen in mijn brief aan de VNG (waarvan een afschrift ter informatie is bijgevoegd) wel opgeroepen oog te hebben voor dit standpunt van onder andere de GGD en hen aangeraden terughoudend te zijn met het besluiten tot en realiseren van gevoelige bestemmingen binnen de zones uit de AMvB ook daar waar de normen niet worden overschreden.

Behalve dat een regeling zoals door de GGD en Milieudefensie wordt voorgestaan zoals gezegd de reikwijdte van artikel 5.16a Wm te boven gaat, wijs ik erop dat ook buiten de context van de Wet milieubeheer thans geen mogelijkheid bestaat om zo'n regeling in het leven te roepen. Artikel 4.3 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die naar verwachting per 1 juli 2008 van kracht zal worden, zal echter wel de mogelijkheid bevatten om bij AMvB regels te stellen omtrent de inhoud van onder meer bestemmingsplannen indien dat vanwege een nationaal belang met het oog op de goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. De thans nog geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening bevat die mogelijkheid niet.



Naast de al genoemde brief aan de VNG waarmee de gemeentebesturen – conform mijn toezegging daartoe tijdens het algemeen overleg op 27 september jongstleden – zijn geïnformeerd over dit ontwerpbesluit, stuur ik hierbij ter informatie tot slot ook nog een exemplaar van het briefrapport “Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan” van het RIVM. Waar eerdergenoemd rapport van GezondVerkeer – conform de opdracht daartoe – de bijdrage van verkeersgerelateerde bronnen met name relateert aan de grenswaarden, besteedt het RIVM in dit briefrapport breder aandacht aan luchtverontreiniging en het effect daarvan op de gezondheid.

Hoogachtend,

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer