

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
T.a.v. drs. W.J. Deetman, voorzitter
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Luchtkwaliteit: realisering van gevoelige bestemmingen langs (snel)wegen

Datum
Kenmerk
LMV 2007.119733

Geachte heer Deetman,

Tijdens het algemeen overleg over het dossier luchtkwaliteit in de Tweede Kamer op 27 september jongstleden is, zoals u bekend zal zijn, onder meer gesproken over de realisering van zogenaamde gevoelige bestemmingen in de nabijheid van drukke (snel)wegen. Een meerderheid van de Kamer acht dit onwenselijk in verband met de verhoogde concentraties van schadelijke stoffen in de lucht die een negatief effect kunnen hebben op de gezondheid van met name mensen met een verhoogde gevoeligheid voor die stoffen. Niet alleen kinderen, maar ook ouderen en zieken zullen de aandachtsgroepen vormen bij de invulling van het begrip gevoelige bestemmingen.

De juridische regeling hiervoor wordt vervat in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer, welk artikel als onderdeel van de Wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (Staatsblad 414) op 15 november 2007 in werking is getreden.

Vooruitlopend op de formele vaststelling van deze AMvB wil ik u informeren over de wijze waarop ik deze AMvB wil invullen met het verzoek deze informatie onder de aandacht van uw leden te brengen. Daartoe bied ik u hierbij de ontwerp-AMvB aan die gelijktijdig met de verzending van deze brief aan de Tweede en Eerste Kamer is aangeboden. Ik plaats hierbij de kanttekening dat over de ontwerp-AMvB in ieder geval met de Tweede Kamer en mogelijk ook met de Eerste Kamer van gedachten zal worden gewisseld en dat daarna ook de Raad van State om advies zal worden gevraagd. Het is dus niet uitgesloten dat de uiteindelijke inhoud van de AMvB zal afwijken van bijgaande ontwerp-AMvB en de daarop gebaseerde informatie in deze brief.

Conform de wens van de Tweede Kamer heb ik in de ontwerp-AMvB vaste zones langs drukke infrastructuur opgenomen. 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 vanaf de rand van de weg. In de toelichting bij de ontwerp-AMvB is de keuze voor deze afstanden 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 ontwerp-AMvB in feite een onderzoeksverplichting binnen deze zones, in aanvulling op het overigens 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.

Voor binnenstedelijke wegen is geconcludeerd dat het hanteren van zo'n zone in een bestaande bebouwde omgeving zijn doel voorbij zou schieten. Dat neemt overigens niet weg dat het sterk de aanbeveling verdient om ook in de nabijheid van dergelijke wegen zeer terughoudend om te gaan met de realisering van gevoelige bestemmingen, zeker daar waar sprake is van een (dreigende) overschrijdingssituatie.

Van een dreigende overschrijding is sprake indien de feitelijke concentratie PM₁₀ niet veel lager is dan de geldende grenswaarde en het in de lijn der verwachtingen ligt dat als gevolg van bepaalde ontwikkelingen of autonome groei alsnog een overschrijding kan ontstaan. Daarnaast is sprake van een dreigende overschrijding indien kan worden voorzien dat de grenswaarde voor NO₂, die nu formeel nog niet geldt, bij inwerkingtreding daarvan met ingang van 2010 hoogstwaarschijnlijk overschreden zal worden.

Gelet op de genoemde aandachtsgroepen – kinderen, ouderen, zieken – behoren scholen, kinderdagverblijven (inclusief crèches), bejaarden-, verzorgings- en verpleeghuizen en de daarbijbehorende terreinen tot de gevoelige bestemmingen, evenals combinaties van deze functies. Belangrijkste argumenten voor de keuze van deze bestemmingen zijn gelegen in de verhoogde gevoeligheid van de ter plaatse verblijvende personen (als groep beschouwd) in combinatie met doorgaans langdurig verblijf ter plaatse.

Gewone ziekenhuizen worden om meerdere redenen niet tot de gevoelige bestemmingen gerekend. Naast het feit dat mensen doorgaans minder langdurig in een ziekenhuis verblijven, is in ziekenhuizen meestal sprake van behandeling (zuivering) van de binnenlucht. Daarnaast hebben ziekenhuizen zelf een flinke verkeersaantrekkende werking én is een goede bereikbaarheid, soms letterlijk, van levensbelang.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat de (ontwerp-)AMvB en de daarin opgenomen functies weliswaar worden aangeduid met de benaming “gevoelige bestemmingen”, maar dat de reikwijdte van de AMvB niet beperkt zal blijven tot gevoelige bestemmingen in de enge zin van het woord, dus tot de toekenning van gelijkkluidende bestemmingen in bestemmingsplannen. De AMvB zal immers in beginsel betrekking hebben op alle bevoegdheden en wettelijke voorschriften genoemd in artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer (voorzover in deze context toepasbaar), en niet alleen op de vaststelling van bestemmingsplannen. Van doorslaggevend belang voor de toepassing van de AMvB zal dan ook de (voorzien) functie van het gebouw en het bijbehorende terrein (of gedeelten daarvan) zijn en niet de exacte bestemming(somschrijving).

Zoals beschreven zal de AMvB met name betrekking hebben op nieuwe gevoelige bestemmingen in (dreigende) overschrijdingssituaties. Omdat het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit gericht is op het op afzienbare termijn realiseren van de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂, zal de AMvB feitelijk een tijdelijke functie hebben. Vanwege die tijdelijkheid is het niet de bedoeling om over te gaan tot sanering van bestaande gevoelige bestemmingen binnen de genoemde zones langs (snel)wegen.



Om evenwel een beter beeld te krijgen van de mate waarin in de praktijk nu reeds sprake is van genoemde gevoelige bestemmingen in de invloedssfeer van drukke infrastructuur, verzoek ik u – in lijn met de wens hiertoe die de Tweede Kamer tijdens eerdergenoemd algemeen overleg heeft geuit – om met uw leden in beeld te brengen waar in Nederland sprake is van (bestaande) gevoelige bestemmingen binnen genoemde 100 en 50 meter-zones langs rijks- respectievelijk provinciale wegen en daarbij aan te geven in welk van die gevallen sprake is van (dreigende) overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀ en/of NO₂. Nadere informatie die behulpzaam kan zijn bij het uitvoeren van deze inventarisatie, is opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Ik zie de resultaten van deze inventarisatie graag uiterlijk eind januari 2008 tegemoet, zodat deze waar relevant nog betrokken kunnen worden bij de verdere vormgeving van de ontwerp-AMvB. Aan de hand van de reacties van beide Kamers op de ontwerp-AMvB en de resultaten van uw inventarisatie zal de AMvB-tekst zondig worden bijgesteld alvorens die voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Verwacht wordt dan ook dat de AMvB medio 2008 in werking zal kunnen treden.

In de periode voorafgaand aan het formeel van kracht worden van de AMvB “gevoelige bestemmingen” doe ik een beroep op uw leden, de gemeentebesturen, om het signaal van de Tweede Kamer en mijzelf serieus te nemen en al vooruitlopend op de AMvB terughoudend te zijn met het besluiten tot projecten die mogelijk op gespannen voet staan met hetgeen in de AMvB geregeld zal worden. Daarnaast kan het verstandig zijn hierbij ook aandacht te besteden aan projecten waarover besluitvorming al in gang is gezet of zelfs al heeft plaatsgevonden, maar die nog niet gerealiseerd zijn.

Tot slot wil ik nog stilstaan bij het realiseren van gevoelige bestemmingen binnen genoemde zones langs wegen in situaties waarin de grenswaarden niet (dreigen te) worden overschreden. In dit verband heeft onder anderen de landelijke GGD-werkgroep Luchtkwaliteit erop gewezen dat gezondheidsschade ook kan optreden als er geen sprake is van overschrijding van grenswaarden. Weliswaar is artikel 5.16a van de Wet milieubeheer specifiek gericht op situaties van (dreigende) normoverschrijding, dus is ook de ontwerp-AMvB hierop gericht, maar dat neemt niet weg dat ik in lijn met het standpunt van de GGD de gemeentebesturen aanraad terughoudend te zijn met het besluiten tot en realiseren van gevoelige bestemmingen binnen de eerdergenoemde zones langs wegen ook daar waar de normen niet worden overschreden.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer



BIJLAGE: Achtergrondinformatie t.b.v. inventarisatie bestaande gevoelige bestemmingen

Voor de inventarisatie welke bestaande gevoelige bestemmingen zich binnen de 100 meter-zones langs rijkswegen en de 50 meter-zones langs provinciale wegen bevinden, in beide gevallen gemeten vanaf de rand van de weg, is de definitie van die gevoelige bestemmingen in de ontwerp-AMvB van belang. Zoals te lezen is in artikel 3 van de ontwerp-AMvB gaat het om gebouwen (incl. de daarbij behorende terreinen) geheel of gedeeltelijk bestemd of in gebruik:

- a. ten behoeve van basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarigen;
- b. ten behoeve van kinderopvang;
- c. als verzorgingstehuis, verpleegtehuis, bejaardentehuis;
- d. ten behoeve van een combinatie van functies als genoemd onder a, b of c.

Een eerste voorzet voor de verkenning is gedaan door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Medio oktober 2007 heeft het CBS gepubliceerd dat van de ruim 9.000 schoolgebouwen voor het primair onderwijs in Nederland er 43 binnen 100 meter van de snelweg en 72 binnen 50 meter van een provinciale weg liggen (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-2301-wm.htm>).

In het licht van de voorgenomen AMvB "gevoelige bestemmingen" kent deze publicatie van het CBS wel enkele beperkingen:

- Onder primair onderwijs wordt verstaan het basisonderwijs (incl. speciaal basisonderwijs) en het speciaal onderwijs (basis- en voortgezet onderwijs). Dit begrip heeft dus een beperktere reikwijdte dan de beschrijving hierboven onder a.
- Niet goed is te beoordelen of ook is gekeken naar de zones langs de 'tussencategorie' autowegen (in beheer bij rijk dan wel provincie); expliciet genoemd worden alleen snelwegen en provinciale wegen.
- Er is geen relatie gelegd met eventuele (dreigende) overschrijding van de grenswaarden voor PM₁₀ en/of NO₂.