

Vergaderjaar 2010–2011

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 111

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2011

Hierbij stuur ik u, conform mijn toezegging aan de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu in het Algemeen Overleg van 9 februari jl. (Kamerstuk 30 175, nr. 110), een brief over de regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit voor scholen en andere gevoelige bestemmingen. De discussie met de Vaste Commissie spitste zich toe op de werking van het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteit), de wenselijkheid om de luchtkwaliteit gericht te meten wanneer kinderen op school verblijven en de mogelijkheid voor een algeheel verbod om scholen te bouwen binnen 300 meter van de snelweg. Op deze onderwerpen ga ik hierna in.

Het Besluit gevoelige bestemmingen

Het Besluit gevoelige bestemmingen wil voorkomen dat gevoelige bestemmingen, waaronder naast scholen ook kinderdagverblijven en verzorgingstehuizen voor ouderen vallen, worden gebouwd in gebieden langs snelwegen en provinciale wegen als daar sprake is van een slechte luchtkwaliteit. Het besluit omschrijft die gebieden als een gebied van 300 meter langs een rijksweg en een gebied van 50 meter langs een provinciale weg. Dit zijn de afstanden waarbinnen de luchtkwaliteit het meest beïnvloed wordt door de emissies van het wegverkeer. Het Besluit gaat uit van de wettelijke grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ (fijn stof), zoals die van kracht zijn zonder verkregen derogatie. Met andere woorden het Besluit gevoelige bestemmingen staat sedert de inwerkingtreding op 16 januari 2009 nieuwbouw (incl. beperkte uitbreiding) van scholen en andere gevoelige functies alleen toe als reeds op dat moment geen sprake is van (dreigende) overschrijding van de grenswaarden. Het Besluit loopt daarmee vooruit op het NSL, dat is gericht op het halen van de grenswaarden voor fijn stof en NO₂ met ingang van 11 juni 2011, onderscheidenlijk 1 januari 2015. Tegelijk betekent dit dat het Besluit zodra door toedoen van het NSL overal in Nederland aan de grenswaarden wordt voldaan, zijn functie als het ware zal verliezen.

Het Besluit richt zich op de vestiging van nieuwe school- en andere gebouwen en geeft regels voor het uitbreiden van bestaande gebouwen. Nieuwbouw mag alleen plaatsvinden als, ingeval de grenswaarden worden overschreden, er geen toename is van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Een bestaand school- of ander gebouw mag – ook als de grenswaarden worden overschreden – eenmalig worden uitgebreid tot 10% extra personen t.o.v. het aantal personen waarvoor het gebouw rechtens is bestemd.

Goede ruimtelijke ordening en gezondheid

Het Besluit gevoelige bestemmingen heeft zoals hiervoor aangegeven een gezondheidskundige scope vanuit het perspectief van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ en beperkt zich daarbij tot de in het besluit aangegeven gebieden langs rijks- en provinciale wegen. Bij het tot stand komen van het Besluit is uitgebreid gesproken over een bredere reikwijdte en is door mijn ambtsvoorganger uitdrukkelijk de conclusie getrokken dat de vraag waar scholen en andere gevoelige functies het best kunnen worden gebouwd een vraag is die op lokaal niveau dient te worden afgewogen binnen het kader van de goede ruimtelijke ordening. Deze lijn wil ik vasthouden. De praktijk laat zien dat de bouw van gevoelige functies nu eenmaal geen enkelvoudige beslissing is, dat er altijd meerdere belangen serieus zijn af te wegen. Daarmee in lijn ga ik geen verdergaande restricties in het Besluit gevoelige bestemmingen opnemen die deze lokale bewegings- en afwegingsruimte blokkeren. Een voor het hele land geldend verbod om – ongeacht de luchtkwaliteit – in een zone van 300 meter langs een snelweg en 50 meter langs een provinciale weg scholen en andere gevoelige bestemmingen te bouwen acht ik disproportioneel.

Tegelijk verdient het aspect gezondheid in de ruimtelijke afweging wel het juiste accent. Ik hecht daar belang aan en wijs er op dat er binnen de ruimtelijke ordening verschillende werkwijzen zijn die het mogelijk maken om gezondheid expliciet en in een vroegtijdig stadium van planvorming zichtbaar te maken in het afwegingsproces. In de VROM publicatie «gezonde plannen» van 31 januari 2008 zijn deze instrumenten kort beschreven. Een bekend instrument is de gezondheidseffectscreening (GES), waarmee in beeld wordt gebracht waar de kansen en knelpunten ten aanzien van gezondheid in relatie tot milieukwaliteit in een plangebied liggen. Luchtkwaliteit wordt in de GES methodiek meegewogen naast andere milieuprojecten die voor de gezondheid van belang zijn. De GES systematiek maakt zichtbaar waar zich situaties voordoen boven en waar onder de wettelijke normen. De GES methodiek is evenwel grofmazig van aard. Een meer gedetailleerde manier om het gezondheidsaspect in de ruimtelijke planvorming te betrekken wordt beschreven in de landelijke GGD-richtlijn medische milieukunde: luchtkwaliteit en gezondheid (rapport RIVM nr. 609330008/2008).

Ik wil ook met nadruk wijzen op de mogelijkheid om op lokaal niveau aanvullend ruimtelijk beleid vast te stellen en daarmee gezondheid in het kader van luchtkwaliteit – ook voor het bouwen langs drukke lokale wegen – expliciet op de kaart te zetten. Bij het vaststellen van dat beleid kunnen plaatselijke GGD's een belangrijke rol vervullen. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam in januari 2010 in aanvulling op het Besluit gevoelige bestemmingen de Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit vastgesteld voor het ruimtelijke planproces die bepaalt dat er binnen 300 meter van de snelweg en binnen 50 meter van een provinciale weg – ongeacht de luchtkwaliteit – geen nieuwe gevoelige functies mogen worden gebouwd. Deze bescherming is bovendien uitgebreid naar de drukke gemeentelijke wegen (wegen met meer dan 10 000 motorvoertuigbewegingen per etmaal). Ook daar wordt een zone van 50 meter aange-

houden. Er kan alleen via bestuurlijke besluitvorming van deze Richtlijn worden afgeweken, na verplichte advisering door de GGD. Een en ander kan erin resulteren dat bijvoorbeeld een school of kinderdagverblijf bij nader inzien toch op een andere plek wordt gesitueerd: wat verder weg van de snelweg of in een aanzienlijk minder drukke zijstraat. Ook de gemeenten Best en Harderwijk hebben inmiddels aanvullend beleid vastgesteld waarbij extra bescherming van de gezondheid het uitgangspunt is.

Ter ondersteuning van het besluitvormingsproces rondom de inzet van luchtkwaliteitsmaatregelen onderzoek ik op dit moment de mogelijkheid van een aanvullende gezondheidsindicator voor zwarte rook. In de brief van minister Huizinga van 30 augustus 2010 waarmee zij het Beleidsgericht onderzoeksprogramma fijn stof (BOP) aanbood aan de Tweede Kamer, werd daar reeds aan gerefereerd. Deze indicator zal, zo verzekeren lokale GGD's en overheden mij, met nadruk geschikt zijn om de gezondheidswinst van in te zetten maatregelen op bestuurlijk niveau inzichtelijk te maken en kracht bij te zetten.

Rekenen en meten

De Vaste Commissie heeft met mij gediscussieerd over de vraag of bij het rekenkundig vaststellen of aan de grenswaarden wordt voldaan niet meer rekening moet worden gehouden met de reële verblijfstijd van kinderen op scholen. De vraag die daarbij rijst is of het berekenen van fijn stof en NO₂ concentraties een voldoende weergave is van de reële gezondheidsrisico's. Moet het niet meer gaan om de feitelijke verblijfstijd? Moeten de risico's niet veel meer aan de hand van metingen in kaart worden gebracht? Mijn antwoord daarop is dat de gezondheidseffecten van fijn stof – ook voor gevoelige groepen als kinderen – zich met name concentreren op de lange termijn effecten, die zichtbaar worden gemaakt aan de hand van jaargemiddelde berekeningen. Ik wil hier graag een nadere toelichting op geven.

In gezondheidkundig onderzoek wordt gezocht naar het verband tussen enerzijds de mate van blootstelling aan luchtverontreiniging (zoals fijn stof of NO₂) en anderzijds de gezondheidsstatus van de bevolking of specifieke groepen daarin. Als in onderzoek een verband wordt gevonden tussen gezondheidseffecten en jaargemiddelde concentraties, dan impliceert dit dat die gezondheidseffecten het gevolg zijn van langdurige blootstelling, waarin zowel de pieken als de dalen in de concentraties meewegen. Dus ook de verschillen tussen bijvoorbeeld dag en nacht of tussen doordeweekse dag en weekeinde bepalen mede de eventueel waargenomen effecten op de gezondheid. Het blijkt uit onderzoek dat juist langdurige blootstelling het meest gevoelig ligt. Ook als relevante piekblootstellingen met bijbehorende gezondheidseffecten niet meer voorkomen, kan juist langdurige blootstelling aan relatief lage concentraties nog in verband worden gebracht met negatieve effecten op de gezondheid. Extra of anders meten bij gevoelige locaties is mogelijk maar levert uit gezondheidkundig oogpunt geen handvat op voor een betere bescherming.

Over de verschillende aspecten van lokale meetprogramma's verschijnt binnenkort een publicatie van het CROW, speciaal geschreven voor gemeenten. De publicatie geeft de – ook financiële – voorwaarden waaraan een verantwoord meetprogramma dient te voldoen.

Maatregelen voor een beter binnenmilieu van scholen

Aandacht voor het binnenmilieu in algemene zin staat al langer in de belangstelling in de samenleving. In 2008 is hierover een kabinetsvisie

opgesteld mede namens mijn collega's van OCW, VWS, SZW en BZK (voormalig VROM/WWI). Dit in het licht van het programma Nationale Aanpak Milieu en Gezondheid (NAMG) waarin binnenmilieu tot één van de speerpunten is benoemd. Voor het zomerreces ontvangt de Tweede Kamer een brief in het kader van de NAMG waarin de voortgang van diverse activiteiten wordt teruggekoppeld.

In 2010 heeft het ministerie van OCW € 150 mln. beschikbaar gesteld voor verbetering van het binnenklimaat en energiebesparing in schoolgebouwen voor primair en voortgezet onderwijs. Deze regeling heeft scholen de mogelijkheid gegeven om talrijke maatregelen te treffen, waaronder het installeren van ventilatiesystemen.

Specifiek voor fijn stof kan ik nog melden dat de GGD Amsterdam een 3-jarig onderzoeksprogramma start waarbij gekeken wordt naar de effectiviteit van het plaatsen van fijn stof filters. Ik zal u over de resultaten later informeren.

Tot slot

Ik hoop met deze brief de Commissie meer helderheid te hebben gegeven omtrent mijn beleid ten aanzien van het beschermen van de bevolking tegen de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de ruimtelijke planvorming thuis hoort op het lokale niveau zal ik het zeer toejuichen als daarin – mede door toedoen van de professionele inzet van GGD's – het aspect gezondheid de plek krijgt die het verdient.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma