



14

Besluit van 1 december 2008, houdende bepalingen ter voorkoming van de toename van het aantal personen met een verhoogde gevoeligheid voor bepaalde verontreinigende stoffen in de buitenlucht die verblijven op bij die bepalingen aangewezen plaatsen (Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen))

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 14 juli 2008, BJZ2008069974, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 5.16a, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer; De Raad van State gehoord (advies van 14 augustus 2008, No. W08.08.0289/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 november 2008, BJZ2008111820, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepaling

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Woningwet, met inbegrip van de daarbij behorende terreinen;

provinciale weg: autoweg als bedoeld in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 of andere voor motorvoertuigen bestemde weg, voorzover in beheer bij een provincie;

rijksweg: autoweg of autosnelweg als bedoeld in artikel 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, voor zover in beheer bij het Rijk;

uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift: uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de wet;

wet: Wet milieubeheer.

§ 2. Gevoelige bestemmingen

Artikel 2

1. Indien de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift betrekking heeft op een geval dat behoort tot een bij artikel 3 aangewezen categorie waarvan de locatie geheel of gedeeltelijk is of zal zijn gelegen op een afstand van:

a. minder dan 300 meter vanaf de rand van een rijksweg, of
b. minder dan 50 meter vanaf de rand van een provinciale weg,
en op die locatie sprake is van een overschrijding of dreigende overschrijding op of na het daarbij behorende tijdstip van een in voorschrift 2.1 of 4.1 van bijlage 2 van de wet opgenomen grenswaarde, vindt die uitoefening of toepassing op een zodanige wijze plaats dat deze niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen.

2. Bij de uitvoering van dit besluit blijven op de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de wet berustende bepalingen buiten toepassing.

Artikel 3

1. Als categorieën van gevallen, bedoeld in artikel 2, worden aangewezen gebouwen, 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 of bejaardentehuis;
d. ten behoeve van een combinatie van functies als genoemd onder a, b of c.

2. De aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, is van toepassing op nieuw te bouwen gebouwen alsmede op bestaande gebouwen indien deze worden uitgebreid of een functiewijziging ondergaan.

3. Indien de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 2, eerste lid, betrekking heeft op de uitbreiding van een bestaand gebouw of op de uitbreiding van een door dat gebouw vervulde functie als bedoeld in het eerste lid is in afwijking van artikel 2 een eenmalige toename van ten hoogste tien procent van het rechtens toegestane aantal personen dat op de desbetreffende locatie verblijft, toegestaan.

§ 3. Slotbepalingen

Artikel 4

Bij ministeriële regeling kunnen, indien dat in het bijzonder noodzakelijk is voor een goede uitvoering van dit besluit, nadere regels worden gegeven omtrent de in dit besluit geregelde onderwerpen.

Artikel 5

Dit besluit is niet van toepassing op een besluit dat met toepassing van artikel 5.16 van de wet is genomen vóór de inwerkingtreding van dit besluit, noch op de ter uitvoering daarvan strekkende besluiten, overige rechtshandelingen en feitelijke handelingen.

Artikel 6

1. Dit besluit, met uitzondering van artikel 2, tweede lid, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. Artikel 2, tweede lid, treedt in werking op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 9 september 2008 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 2), na tot wet te zijn verheven, in werking treedt.

Artikel 7

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in de Staatscourant.

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen).

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 1 december 2008

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Uitgegeven de *vijftiende* januari 2009

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en voorgeschiedenis

Aanleiding tot dit besluit is het op 18 oktober 2006 ingediende amendement van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Van der Ham en Duyvendak (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, no. 33). Het amendement strekte ertoe een nieuw artikel 5.16a van de Wet milieubeheer op te nemen in het toenmalige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, no. 2).

Het amendement luidde als volgt:

«In artikel I, onderdeel I, wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5.16a

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift, bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, in daarbij aangewezen categorieën van gevallen waarin een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde op of na het tijdstip van ingang wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, en waarin de betreffende uitoefening of toepassing betrekking heeft op een bestaand of nieuw te bouwen bouwwerk in de zin van de Woningwet, op een zodanige wijze plaatsvindt dat deze niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor de concentraties in de buitenlucht van een stof waar de betreffende grenswaarde betrekking op heeft.

2. Bij of krachtens de maatregel, bedoeld in het eerste lid, kunnen nadere regels worden gegeven omtrent de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan dat lid, met inbegrip van het beperken van een categorie tot gevallen waarin niet wordt voldaan aan daarbij gestelde eisen met betrekking tot de locatie of afstand van een bouwwerk ten opzichte van een bron of bronnen van luchtverontreiniging.

Toelichting

Met dit amendement wordt er in voorzien dat in de wet een mogelijkheid kan worden opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ten aanzien van de locatie van gevoelige bestemmingen in overschrijdingssituaties. Bij die amvb kan worden bepaald dat voor daarbij aangewezen categorieën van gevallen de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift niet mag leiden tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor de stof waarop de betreffende grenswaarde betrekking heeft, zoals kinderen, zieken en ouderen. Concreet gaat het er om dat er bijvoorbeeld geen scholen langs de snelweg worden gebouwd. Anderzijds dient het wel mogelijk te blijven dat in een woonwijk de daarvoor bestemde scholen kunnen worden gebouwd, ook al is in die wijk (nog) sprake van een overschrijdingssituatie. Bij of krachtens de maatregel kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het eerste lid. Deze kunnen een nadere precisering en beperking van een categorie inhouden, bijvoorbeeld aan de hand van eisen ten aanzien van de locatie of afstand van een gevoelige bestemming ten opzichte van een bron. Zo kan de aanwijzing bijvoorbeeld worden beperkt tot scholen die op minder dan x meter zijn gelegen van een snelweg en kan het mogelijk gemaakt worden dat ziekenhuizen hun benodigde uitbreiding wel kunnen realiseren».

Het amendement, zoals dat in eerste instantie luidde (no. 17) werd ontraden door de toenmalige Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (brief van 3 oktober 2006 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2006/2007, 30 489, no. 27). Belangrijkste redenen waren de strekking van de met het amendement beoogde regeling (haaks op decentrale sturingsfilosofie van het kabinet en de Nota Ruimte) en de zeer ruime werkingssfeer van het amendement. Het amendement is daarop gewijzigd (no. 30) en vervolgens nader gewijzigd (no. 33, zie hiervoor) waarbij de werkingssfeer nader is afgebakend en de verplichting tot het stellen van regels bij AMvB is vervangen door een bevoegdheid. Reden voor deze laatste wijziging was, zoals ook bij de mondelinge behandeling aan de orde is gekomen, dat een wettelijke verplichting tot het opstellen van een AMvB in de weg zou kunnen staan aan een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het wetsvoorstel, omdat een dergelijke AMvB naar verwachting niet tijdig gereed zou zijn om gelijktijdig met de voorgestelde wet in werking te treden. Onder de toezegging van de Staatssecretaris van VROM dat een AMvB van de beoogde strekking zou worden voorbereid en in procedure zou worden gebracht is daarop het amendement nader gewijzigd waarbij de wettelijke verplichting is vervangen door een bevoegdheid en is het amendement vervolgens aangenomen. De wet van 11 oktober 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) is op 15 november 2007 in werking getreden. Sindsdien is artikel 5.16a ingevoegd in de Wet milieubeheer, als onderdeel van de nieuwe titel 5.2 van die wet (luchtkwaliteitseisen).

Inmiddels is gebleken dat meerdere gemeenten plannen ontwikkelen voor de bouw van instellingen als hier bedoeld binnen enkele tientallen meters van een drukke rijksweg of provinciale weg. Mede om die reden heeft de Tweede Kamer meermalen aangedrongen op de spoedige totstandkoming van dit besluit, onder meer in het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer op 19 december 2007. Dit, in combinatie met het feit dat in relatie tot een eerder ontwerp van dit besluit al veel is gecommuniceerd en de reikwijdte ervan dus bekend is, vormt de reden waarom deze AMvB alleen voor besluiten die reeds zijn genomen vóór de inwerkingtreding van deze AMvB eerbiedigende werking heeft. Dit besluit is derhalve van toepassing op iedere uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16 die in procedure is of wordt gebracht, op of na het tijdstip van inwerkingtreding.

2. Doel, opzet en uitgangspunten

Doel van het voorliggende besluit is om uitvoering te geven aan artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (Wm). Aldus kunnen in (dreigende) overschrijdingssituaties nieuwe gevoelige bestemmingen en een toename van op dergelijke locaties verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor luchtverontreiniging worden voorkomen.

Artikel 5.16a van de Wm is onderdeel van de nieuwe titel 5.2 van de Wm. In zijn algemeenheid ziet titel 5.2 op de wijze van toetsing van de bijdrage van projecten aan de concentraties van de stoffen waarvoor de met die wet geïmplementeerde EG-richtlijnen grenswaarden bevatten en bevat deze titel regels voor de wijze waarop ruimtelijke besluitvorming doorgang kan vinden, ook in situaties waarin (nog) niet aan een of meer van die grenswaarden wordt voldaan op of na het daarbij behorende tijdstip van ingang.

Teneinde die grenswaarden te kunnen realiseren worden projecten beoordeeld als potentiële bron van luchtverontreiniging. Daarnaast kunnen projecten ook «ontvanger» van luchtverontreiniging zijn. Van

belang is daarbij dat mensen blootgesteld kunnen worden aan (verhoogde) concentraties schadelijke stoffen, wat geen direct verband hoeft te hebben met de eventuele eigen bijdrage van het project aan de luchtverontreiniging.

Het beginsel van een goede ruimtelijke ordening is en blijft het hoofdkader waarin – bij de vaststelling van bestemmingsplannen en andersoortige ruimtelijke beslissingen – wordt beoordeeld of een dergelijke blootstelling acceptabel is. Dit beginsel houdt in, en verplicht tot, een afweging van alle relevante belangen, waarvan het gezondheidsbelang van de mensen die blootgesteld zullen worden aan luchtverontreiniging er uiteraard één is.

Het voorliggende besluit vormt een aanvulling op dit beginsel van een goede ruimtelijke ordening. Met dit besluit wordt nadrukkelijk niet beoogd elk risico op dit punt uit te sluiten, maar wordt voorzien in een dwingende regeling voor de meest nijpende situaties. Het besluit bevat een regeling voor gevallen die behoren tot een in artikel 3 genoemde categorie van gevoelige bestemmingen in (dreigende) overschrijdingssituaties. Van een dreigende overschrijding is sprake indien de feitelijke concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) niet veel lager is dan de geldende of in de toekomst geldende grenswaarde en het in de lijn der verwachtingen ligt dat als gevolg van bepaalde ontwikkelingen of autonome groei alsnog een overschrijding kan ontstaan. Voor stikstofdioxide (NO₂) geldt hetzelfde, met dien verstande dat de uiterste realisatiedatum voor de grenswaarden voor NO₂ 1 januari 2010 is. Tot 2010 mag deze grenswaarde nog tijdelijk, zij het beperkt, worden overschreden (zie voorschrift 2.2 in Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer).

De regulier van toepassing zijnde grenswaarden zijn hierbij het ijkpunt. Voor de toepassing van dit besluit wordt niet uitgegaan van de tijdelijk verhoogde grenswaarden die krachtens de derogatiemogelijkheid (tijdelijk uitstel of vrijstelling van de verplichting om aan de grenswaarden voor NO₂ of PM₁₀ te voldoen) van de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit¹ van toepassing zullen worden op het moment dat Nederland derogatie mag toepassen. Dit volgt uit artikel 2, tweede lid.

Dit besluit geldt voor elke uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm (in samenhang met het tweede lid van dat artikel), die betrekking heeft op een geval dat behoort tot een in dit besluit aangegeven categorie en waarin sprake is van een (dreigende) overschrijdingssituatie. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat de gronden voor het doorgang kunnen vinden voor projectbesluiten zoals genoemd in artikel 5.16, eerste lid – waaronder de toepassing van de regelgeving voor «niet in betekenende mate» – het bevoegde bestuursorgaan niet van de verplichting ontslaan om tevens te toetsen aan het voorliggende besluit.

Binnen het wettelijke kader van artikel 5.16a van de Wm zijn de opzet en uitgangspunten van dit besluit als volgt ingevuld:

Het besluit roept een onderzoeksplicht in het leven binnen de in artikel 2 opgenomen zones van respectievelijk 300 meter vanaf de rand van een rijksweg en 50 meter vanaf de rand van een provinciale weg. Indien een gevoelige bestemming (geheel of gedeeltelijk) binnen die zone voorzien wordt en op de locatie waar die gevoelige bestemming wordt voorzien sprake is van een overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde voor zwevende deeltjes (PM₁₀) of voor stikstofdioxide als bedoeld in de voorschriften 2.1 en 4.1 van bijlage 2 van de wet, is realisering van die gevoelige bestemming alleen toegestaan indien dat niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Het kan hierbij gaan om nieuw te bouwen gebouwen bedoeld voor gevoelige bestemmingen als wel om bestaande gebouwen die worden uitgebreid of die een functiewijziging ondergaan waardoor het mogelijk wordt om in een bestaand gebouw een (voor die locatie) nieuwe

¹ Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa (PbEG L 152).

gevoelige bestemming te vestigen of een reeds bestaande gevoelige bestemming uit te breiden.

Indien het niet gaat om realisering van een nieuwe, maar om uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming op een plaats waar sprake is van een (dreigende) overschrijding mag die uitbreiding voorts alleen gerealiseerd worden indien de toename eenmalig ten hoogste 10% van het aantal daar reeds verblijvende personen bedraagt. Reden voor dit laatste is dat aldus aan bestaande scholen en dergelijke nog enige ontwikkelingsruimte wordt geboden op de bestaande locatie omdat het alternatief (dépendances, toename autoverkeer) zwaarwegender nadelen met zich meebrengt. Bedoeld is een eenmalige uitbreiding van maximaal 10% toe te staan.

Buiten genoemde zones volgen uit dit besluit geen (onderzoeks-) verplichtingen of beperkingen ten aanzien van de realisering van gevoelige bestemmingen. Uiteraard is en blijft ook buiten die zones het eerdergenoemde beginsel van een goede ruimtelijke ordening onverkort van kracht en zal het bevoegde bestuursorgaan ook buiten de zones zorgvuldig moeten omgaan met de belangen van mensen die blootgesteld worden aan eventuele luchtverontreiniging.

Het zou op zichzelf beschouwd denkbaar kunnen zijn om enkel uit gezondheidskundige overwegingen ook in bepaalde situaties, waarin geen sprake is van normoverschrijding, een grotere afstand aan te houden tussen gevoelige bestemmingen en drukke infrastructuur. Het advies dat de Gezondheidsraad op 24 april 2008 heeft uitgebracht, duidt ook in die richting. Het is echter niet mogelijk hiervoor regels in het voorliggende besluit op te nemen. De reikwijdte van dit besluit wordt immers beperkt door de tekst van artikel 5.16a van de Wm, welk artikel een expliciete relatie legt met overschrijding of dreigende overschrijding op of na het tijdstip van ingang van één of meer grenswaarden. Indien van dergelijke (aanvullende) gezondheidskundige overwegingen sprake is, dienen deze dan ook een plek te krijgen in de integrale afweging die het bevoegde bestuursorgaan maakt in het kader van het al eerdergenoemde beginsel van een goede ruimtelijke ordening. Gezondheidskundige overwegingen zijn uiteraard belangrijk, maar het zijn niet de enig relevante overwegingen in een ruimtelijke afweging.

Het besluit zal niet automatisch leiden tot sanering van reeds bestaande gevoelige functies, aangezien de toepassing ervan – net als de overige wettelijke bepalingen – is gekoppeld aan de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift, oftewel aan het nemen van een besluit gericht op het mogelijk maken van een (ruimtelijke) ontwikkeling. Dit volgt uit de wettelijke systematiek, die alleen betrekking heeft op nieuwe besluiten als bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, van de Wm. Bestaande gevallen vallen niet onder deze systematiek voor zover het desbetreffende besluit is genomen vóór de inwerking-treding van deze AMvB. Hiervoor is mede gekozen om geen inbreuk te plegen op vergevorderde besluiten en de daaruit volgende bouw. Dit mede met het oog op eventuele schadeclaims richting overheden. Dit neemt niet weg dat het verstandig is om, ook indien bijvoorbeeld wel sprake is van een reeds vastgesteld bestemmingsplan voor een school op 200 meter van een snelweg, na te gaan of een heroverweging van die locatie mogelijk is, zoals eerder in de gemeente Veldhoven is gebeurd.

Een eventuele blootstelling aan een verhoogde concentratie zwevende deeltjes (PM₁₀) of stikstofdioxide in bestaande gevallen wordt op afzienbare termijn opgelost door het Nationaal Samenwerkings-programma Luchtkwaliteit (NSL) en de daarin opgenomen maatregelen. Daardoor wordt immers aan de grenswaarden voldaan.

Omdat dit besluit – conform de tekst van artikel 5.16a van de Wm – ziet op het voorkómen van nieuwe gevoelige bestemmingen in (dreigende) overschrijdingssituaties die op termijn worden beëindigd, zal het besluit een tijdelijke functie vervullen. Zoals gezegd is het NSL er immers op gericht overal de grenswaarden te realiseren binnen de termijnen van de komende nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit en schone lucht voor Europa, rekening houdend met de daarin opgenomen mogelijkheden tot het verkrijgen van uitstel en vrijstelling van de verplichting om aan bepaalde grenswaarden te voldoen (derogatie).

Waar het gaat om personen met een verhoogde gevoeligheid voor de relevante stoffen, richt het toepassingsbereik van het besluit zich op kinderen, jongeren, zieken en ouderen. Voor wat betreft het gezondheidsaspect is vooral langdurige blootstelling van belang, wat er gecombineerd met het criterium «gebouw» toe leidt dat dit besluit in ieder geval betrekking heeft op scholen, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en crèches, en daarnaast ook op bejaarden-/verzorgingstehuizen en verpleegtehuizen, combinaties daarvan en gebouwen waarvan dergelijke functies onderdeel zijn.

In afwijking van het advies van de Gezondheidsraad is er niet voor gekozen om ziekenhuizen onder de werkingssfeer van het besluit te brengen, met name omdat mensen in ziekenhuizen gemiddeld genomen minder langdurig verblijven en er bij ziekenhuizen nauwelijks sprake is van verblijf in de buitenlucht (de luchtkwaliteitsregelgeving is alleen van toepassing op de kwaliteit van de buitenlucht). In ziekenhuizen is daarnaast in de regel sprake van luchtbehandeling waardoor binnen een goede luchtkwaliteit gehandhaafd kan worden. Bovendien hebben ziekenhuizen zelf doorgaans een aanzienlijke verkeersaantrekkende werking en moeten zij goed bereikbaar zijn. Daarnaast wordt ten aanzien van bestaande ziekenhuizen opgemerkt dat deze moeten kunnen uitbreiden, ook indien zij nabij een auto(snel)weg zijn gesitueerd juist met het oog op die bereikbaarheid.

Daarnaast meende de Gezondheidsraad dat het aanbeveling verdient ook woningen als gevoelige bestemming aan te merken. De reden hiervoor is dat woningen, ook al zijn die niet specifiek bestemd voor gevoelige groepen, bij uitstap plekken zijn waar kinderen en ouderen langdurig verblijven.

Uiteraard is het juist dat gevoelige groepen zoals kinderen en ouderen op verschillende plekken verblijven, en niet uitsluitend in gebouwen met een specifieke, op die groep gerichte functie. Desondanks zijn woningen niet in als gevoelige bestemming opgenomen in dit besluit.

Hoofdkader voor ruimtelijke afwegingen is en blijft het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, en zoals eerder aangegeven vormt dit besluit hierop een aanvulling ter voorkoming van de meest nijpende situaties. Het besluit is niet bedoeld om op voorhand elk risico af te dekken, wat overigens ook niet zou kunnen. In dit licht is ervoor gekozen in het besluit alleen bestemmingen op te nemen die specifiek bedoeld zijn voor de genoemde gevoelige groepen. Door uitbreiding van de gevoelige bestemmingen met woningen zou dit besluit een te ingrijpende centralistische inbreuk vormen op het decentrale besluitvormingsstelsel zoals vervat in de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening.

Uit het voorgaande, maar ook uit de redactie van de artikelen 2 en 3 moge blijken dat de reikwijdte van dit besluit niet beperkt blijft tot gevoelige bestemmingen in de enge zin van het woord, dus tot de toekenning van bestemmingen in bestemmingsplannen. Dit besluit heeft immers in beginsel betrekking op alle bevoegdheden en wettelijke voorschriften genoemd in artikel 5.16, tweede lid, van de wet, en niet alleen op de vaststelling van bestemmingsplannen. Van doorslaggevend

belang voor de toepassing van dit besluit is het (voorziene) gebruik – de functie – die een gebouw en het bijbehorende terrein geheel of gedeeltelijk hebben of zullen krijgen en niet de exacte bestemming(s-omschrijving).

Het voorliggende besluit is niet alleen gericht op rijkswegen (snelwegen en autowegen in beheer bij het rijk) maar ook op provinciale wegen (autowegen en andere voor motorvoertuigen bestemde wegen in beheer bij de provincie).

Uit het advies «Gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit» van de Gezondheidsraad d.d. 24 april 2008 volgt, evenals uit het eerdere rapport «Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan» van het RIVM d.d. 23 november 2007, dat het niet mogelijk is één eenduidige afstand van (snel)wegen te bepalen waarbuiten zeker geen gezondheidsrisico's als gevolg van verkeersemisies zullen optreden.

Echter, dit besluit is er, zoals eerder aangegeven, ook niet op gericht elk gezondheidsrisico uit te sluiten, voorzover dat überhaupt al mogelijk zou zijn. Nogmaals, gezondheidskundige overwegingen zijn belangrijk, maar zijn niet als enig aspect op voorhand doorslaggevend in ruimtelijke afwegingen.

Om desondanks wel tot bruikbare afstandsmaten voor de werkingssfeer van dit besluit te komen, is aanvankelijk bekeken welke concentratiebijdrage acceptabel werd gevonden in de context van blootstelling van personen met een verhoogde gevoeligheid. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de systematiek voor «niet in betekenende mate», zoals opgenomen in artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wm en in het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), waarin dit begrip ingevolge artikel 5.16, vierde lid, Wm is uitgewerkt. Waar het gaat om de aanvaardbaarheid van projecten die luchtverontreiniging toevoegen, is een toename van de concentratie met maximaal 3% van de jaargemiddelde grenswaarde voor PM_{10} en/of NO_2 , dus een toename van maximaal 1,2 microgram/ m^3 , acceptabel. Aansluitend hierbij werd een even grote bijdrage van het wegverkeer aan de totale concentratie PM_{10} en/of NO_2 ook acceptabel gevonden in het licht van de locatiekeuze voor gevoelige bestemmingen.

Om een bijdrage van ten hoogste 1,2 microgram/ m^3 te kunnen vertalen in afstandsmaten, zijn berekeningen uitgevoerd voor twee typen wegen: autosnelwegen en provinciale wegen. Voor beide wegtypen is voor verschillende representatieve combinaties van verkeersintensiteiten en aandeel vrachtverkeer de concentratiebijdrage aan zwevende deeltjes (PM_{10}) en NO_2 berekend op verschillende afstanden tot de weg.

Omdat artikel 5.16a Wm vooral gericht is op het voorkómen van (een toename van) blootstelling van mensen met een verhoogde gevoeligheid aan luchtverontreinigende stoffen, is de keuze voor de te hanteren afstand gebaseerd op de bijdrage voor zwevende deeltjes (PM_{10}). Want hoewel NO_2 een betere indicatorstof is voor verkeersgerelateerde luchtverontreiniging, worden zwevende deeltjes (PM_{10}) meer met directe gezondheidsrisico's in verband gebracht dan NO_2 .

De verrichte berekeningen in combinatie met zwevende deeltjes (PM_{10}) als maatgevende stof hebben aanvankelijk geleid tot een keuze voor een zone van 100 meter vanaf de wegrand van rijkswegen, en voor een zone van 50 meter vanaf de wegrand van provinciale wegen. Weliswaar variëren de intensiteiten ook binnen de verschillende wegtypen, maar met deze getallen wordt in het overgrote deel van de gevallen de toename van ten hoogste 1,2 microgram/ m^3 gedekt.

Weliswaar is niet uitgesloten dat zich ook op grotere afstand van de wegrand een normoverschrijding voordoet, maar die overschrijding kan

dan niet primair aan het verkeer op die weg worden toegerekend. Een dergelijke overschrijding zal dan veeleer samenhangen met een hoge achtergrondconcentratie vanwege andere bronnen. Er is in dit besluit voor dergelijke situaties dan ook geen relatie gelegd met (een afstand tot) die weg.

Tijdens eerdergenoemd Algemeen Overleg op 19 december 2007 is met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over onder andere de gekozen afstandsmaten. Daarbij bleek een Kamermeerderheid voorstander te zijn van verruiming van de afstandsmaat tot de rand van rijkswegen van 100 naar 300 meter. Op 300 meter is de kans heel groot dat de normen niet worden overschreden en dat werd in deze context doorslaggevend gevonden. Anderzijds werd een grotere afstand – om dezelfde reden – ook niet nodig gevonden. Deze wens van de Kamer is overgenomen, zodat dit besluit nu een zone van 300 meter vanaf de rand van rijkswegen bevat. De afstand van 50 meter tot provinciale wegen is ongewijzigd.

Tussen autosnelwegen en «gewone» provinciale wegen resteert een «tussencategorie» in de vorm van autowegen. Een deel van de autowegen in Nederland is in beheer van het rijk (bijv. N11, N35, etc.), een ander deel bij de provincie en een enkel geval bij een gemeente. Een aantal provinciale wegen is dus tevens autoweg. Daarnaast bestaan er wegen die deels het profiel en de karakteristieken van een autosnelweg hebben, en deels van een autoweg (bijv. de A31/N31 in Friesland).

Om, met het oog op het vorenstaande, het besluit helder en eenduidig toepasbaar te laten zijn en dubbelingen c.q. overlap van verschillende categorieën van wegtypen te voorkomen, is ervoor gekozen in het besluit te werken met een onderscheid tussen enerzijds rijkswegen (met een zone van 300 meter vanaf de wegrand) en anderzijds provinciale wegen (met een zone van 50 meter).

Overigens kan binnen elke categorie een behoorlijk verschil in wegprofiel en verkeersintensiteiten optreden. Dit verschil wordt bij de toepassing van dit besluit in de praktijk echter grotendeels afgezwakt doordat niet alleen de te hanteren afstand van belang is, maar ook de vraag of er sprake is van een (dreigende) overschrijding. Wegprofiel en verkeersintensiteiten hebben op dat laatste aspect een aanzienlijke invloed.

De reikwijdte van dit besluit strekt zich niet uit tot binnenstedelijke wegen en omvat daarom ook geen zones langs deze wegen. Dit heeft meerdere redenen.

Allereerst is geconstateerd dat het toepassen van zones langs binnenstedelijke wegen zijn doel voorbij zou schieten. Veel vaker dan bij grote doorgaande wegen is in de omgeving van binnenstedelijke wegen sprake van bestaande (soms hoge) bebouwing, waardoor de verspreiding van de luchtverontreiniging sterk wordt beïnvloed. De afstand tot de weg is in dergelijke situaties van ondergeschikt belang.

Daarnaast is in de praktijk – anders dan bij rijks- en provinciale wegen – doorgaans sprake van een sterke functionele verwevenheid van de binnenstedelijke weg met de ruimtelijke omgeving. Om die reden zou uitbreiding van de werkingssfeer van dit besluit tot binnenstedelijke wegen in de weg staan aan een integrale benadering van binnenstedelijke ontwikkelingsmogelijkheden, wat ik vanuit ruimtelijke optiek onwenselijk vind.

Overigens neemt het voorgaande niet weg dat zeker belang wordt gehecht aan een zorgvuldige afweging van alle relevante belangen, waaronder het gezondheidsbelang, als wordt overwogen in de nabijheid van een drukke binnenstedelijke weg een gevoelige bestemming te vestigen. Dat geldt eens te meer als er sprake is van een (dreigende)

overschrijdingssituatie. Een dergelijke afweging krijgt zijn beslag in de context van eerdergenoemd principe van een goede ruimtelijke ordening.

Daarnaast is – overal, maar met name ook voor dergelijke binnenstedelijke situaties – van groot belang dat de luchtkwaliteit feitelijk wordt verbeterd door het treffen van bron- en lokatiespecifieke maatregelen. Dit krijgt concreet vorm in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, een programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wet milieubeheer.

Vanwege het belang dat de Tweede Kamer hecht aan een spoedige totstandkoming en inwerkingtreding van dit besluit, is ervoor gekozen alleen voor reeds genomen besluiten overgangsrecht op te nemen. Over de totstandkoming van dit besluit en de voorgenomen reikwijdte en werking ervan is al geruime tijd uitvoerig gecommuniceerd met gemeenten, onder andere via de VNG. Ook de VROM-Inspectie speelt een actieve rol bij het voorbereiden van gemeenten en hun ruimtelijke plannen op dit besluit.

3. Voorbereiding

Een eerder ontwerp van het besluit – waarin voor rijkswegen nog een zone van 100 meter in plaats van 300 meter was opgenomen – is voorgelegd aan IPO, VNG en GGD. IPO en VNG hebben aangegeven dat ontwerpbesluit aanvaardbaar te achten, gegeven de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangegeven wenselijkheid van dit besluit. De GGD heeft aangegeven de wettelijke beperking tot (dreigende) overschrijdingssituaties te willen verruimen, uit te willen gaan van grotere afstanden (tot 300 meter bij een autosnelweg) en de werking van het besluit te willen verruimen tot drukke gemeentewegen.

Voorts is dat eerdere ontwerp van het besluit ingevolge eerdere politieke toezeggingen daartoe voorgelegd aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Hierover is op 19 december 2007 gesproken tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer (zie voor het verslag Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 30 175, nr. 46) en bij vervolg overleggen in de eerste helft van 2008. Met de Eerste Kamer is schriftelijk van gedachten gewisseld (zie Kamerstukken I, 2007/2008, 30 489, O). Tot slot heeft de Gezondheidsraad op 24 april 2008 een advies uitgebracht onder de titel «Gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit» (publicatienummer 2008/09).

4. Effecten

Het besluit leidt ertoe dat in (dreigende) overschrijdingssituaties geen toename plaatsvindt van het aantal ter plaatse verblijvende personen, voor zover het gaat om de in artikel 2 genoemde, nieuw te realiseren of uit te breiden bestemmingen. Het besluit is gericht tot bestuursorganen en is neutraal voor de administratieve lastendruk voor zowel burgers als bedrijven.

Het besluit dient in acht te worden genomen bij de voorbereiding van ruimtelijke en andere besluitvorming, in die zin dat het aan de realisatie van bepaalde gevoelige bestemmingen voorwaarden stelt die doorwerken in de ruimtelijke en overige afwegingen door gemeenten die sowieso gemaakt moeten worden.

Het besluit heeft geen specifieke milieu-effecten en leidt niet tot hogere administratieve, financiële of overige bestuurslasten of nalevingskosten voor decentrale overheden.

Artikelsgewijs

Artikelen 1 tot en met 3

Uit de in artikel 1 opgenomen begripsomschrijving van «uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift» volgt dat in beginsel iedere uitoefening of toepassing als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm), onder de werking van dit besluit kan vallen. Het gaat daarbij om de in het tweede lid van dat artikel limitatief opgesomde bevoegdheden of wettelijke voorschriften die met toepassing van het eerste lid van dat artikel worden uitgeoefend of toegepast. Indien deze betrekking hebben op (1) een gebouw dat behoort tot een bij artikel 3 van dit besluit aangewezen categorie en (2) waarvan de locatie gelegen is op minder dan 300 meter van een rijksweg dan wel minder dan 50 meter van een provinciale weg en (3) op die locatie sprake is van een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde als bedoeld in bijlage 2 van de Wm, dient die uitoefening of toepassing op grond van artikel 2, eerste lid, op zodanige wijze plaats te vinden dat geen toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen plaatsvindt.

Voor de praktijk is allereerst van belang of een uitoefening of toepassing als bedoeld in artikel 1 betrekking heeft op een geval (gebouw) behorend tot een bij artikel 3 aangewezen categorie, dat wil zeggen geheel of gedeeltelijk bestemd of in gebruik voor een van de daar aangegeven functies of combinatie daarvan. Bepalend is het (voorziene) feitelijke gebruik, en niet zozeer de precieze bestemmingsaanduiding. Indien sprake is van een gebouw dat behoort tot een aangewezen categorie dan dient vervolgens te worden nagegaan of de betreffende locatie met inbegrip van de bijbehorende terreinen is gelegen op een afstand van meer dan 300 meter van een rijksweg of meer dan 50 meter van een provinciale weg. In dat geval volgen uit dit besluit geen beperkingen ten aanzien van de bouw of uitbreiding van gebouwen waarin personen met een verhoogde gevoeligheid verblijven. Wel blijven ook in deze gevallen de normale overige vereisten ten aanzien van keuze en inrichting van een locatie die volgen uit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, van kracht. Indien een nieuw gebouw, een nieuwe gevoelige bestemming in een bestaand gebouw of uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming met bijbehorende terreinen gedeeltelijk binnen de genoemde afstanden valt, geldt dit besluit voor dat deel.

Onder gebouw wordt in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Woningwet verstaan elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Ingevolge de begripsomschrijving van artikel 1 van dit besluit worden hiertoe (voor de toepassing van dit besluit en de daarop gebaseerde regels) ook verstaan de bij een gebouw behorende terreinen. Reden daarvoor is dat ook daar sprake kan zijn van blootstelling van personen met een verhoogde gevoeligheid (bijvoorbeeld: buitenspeelplaats bij een crèche, schoolplein bij een school, tuin bij een verzorgingstehuis).

Uit artikel 2, eerste lid, volgt dat steeds een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde zoals opgenomen in voorschrift 2.1 of 4.1 van bijlage 2 van de Wm bepalend is. In het tweede lid wordt met het oog daarop bepaald dat voor de toepassing van dit besluit op de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de wet berustende bepalingen buiten beschouwing blijven. Het gaat daarbij om de bepalingen die bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven en die de zones en agglomeraties aanwijzen waar, en de tijdstippen tot welke, de tijdelijke hogere grenswaarden gelden als bedoeld in die voorschriften. Deze bepalingen gelden niet voor zover het betreft de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen. Dit leidt ertoe dat ook in zones en agglomeraties waar krachtens de derogatie tijdelijke verhoogde grenswaarden van toepassing zijn, voor de toepassing van dit besluit wordt uitgegaan van de

reguliere grenswaarden. Ware dit anders, dan zou voorbijgegaan worden aan doel en strekking van het eerdergenoemde amendement Samsom/Duyvendak, te weten geen toename van blootstelling van personen met een verhoogde gevoeligheid aan (dreigende) overschrijdingen van geldende grenswaarden. Daarmee zijn niet bedoeld de als (tijdelijke, hogere) grenswaarden geïmplementeerde maximale overschrijdingsmarges als bedoeld in de richtlijn.

Artikel 4

Dit artikel biedt een mogelijkheid tot het geven van eventuele nadere (uitvoeringstechnische) regels omtrent in dit besluit geregelde onderwerpen indien dat in het bijzonder noodzakelijk is voor een goede uitvoering van dit besluit. Dit is wenselijk omdat het om een nieuw en relatief ingrijpend instrument op het raakvlak van luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening gaat waarmee nog geen ervaring is opgedaan.

Artikel 5

Dit besluit heeft eerbiedigende werking ten aanzien van besluiten die zijn genomen vóór de inwerkingtreding van deze AMvB en daaruit volgende vervolgbesluiten (met inbegrip van een beslissing op bezwaar) en uitvoeringsbesluiten en -handelingen. Het vertrouwensbeginsel brengt met zich mee dat in deze gevallen, in een gevorderd stadium van een procedure, niet alsnog aan deze AMvB wordt getoetst. De AMvB heeft geen eerbiedigende werking ten aanzien van een voor de inwerkingtreding ter inzage gelegd ontwerpbesluit.

Artikel 6

Gezien de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal geuite wens tot het zo spoedig mogelijk van kracht worden van dit besluit is er reden voor inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Er wordt niet uitgegaan van een langere periode tussen vaststelling en inwerkingtreding of van een van de zogenoemde vaste verandermomenten voor de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving. Vooralsnog treedt artikel 2, tweede lid, nog niet in werking. Artikel 2, tweede lid, treedt eerst in werking op het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 9 september 2008 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (Kamerstukken II 2008/2009, 31 589, nr. 2), na tot wet te zijn verheven, in werking treedt. Reden daarvoor is dat de in artikel 2, tweede lid, genoemde voorschriften van bijlage 2 van de Wet milieubeheer eerst bij genoemd wetsvoorstel worden ingevoegd in bijlage 2 van die wet.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer