

Vergaderjaar 2007–2008

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 48

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2008

In deze brief ga ik in op twee elementen die van belang zijn met betrekking tot de gedachtevorming rond de ontwerp-AMvB «gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)». Dat betreft allereerst het briefadvies van de Gezondheidsraad met de titel «Gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit» (publicatienummer 2008/09) d.d. 24 april 2008¹. Deze brief bevat mijn reactie op dat advies. Ook informeer ik u over de resultaten van een inventarisatie naar bestaande gevoelige bestemmingen binnen zones langs rijks- en provinciale wegen. Deze inventarisatie, die is uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek, heb ik toegezegd in een eerder algemeen overleg met uw Kamer teneinde op macroniveau een beeld te krijgen van de potentiële omvang van de problematiek waarop de AMvB gevoelige bestemmingen wordt gericht. Daarnaast bevat deze brief informatie over de stand van zaken en de planning van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en tot slot wordt ingegaan op de recente publicatie van het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving over de blootstelling van inwoners van Nederland aan te hoge concentraties fijn stof.

Het advies van de Gezondheidsraad

In zijn advies heeft de Gezondheidsraad zich op mijn verzoek gebogen over twee concrete vragen. Allereerst betreft dit de vraag of de Raad zich kon vinden in de definitie van «gevoelige bestemmingen» die tot nog toe gehanteerd werd in de ontwerp-AMvB die op 10 december 2007 aan uw Kamer en de Eerste Kamer is toegestuurd. Ten tweede heeft de Raad zich gebogen over de vraag hoe hij bij de beschikbare wetenschappelijke kennis de omvang van de effecten van verkeersemisies op de gezondheid beoordeelt in relatie tot de afstand tot een rijksweg of provinciale weg.

Aanvullend heeft de Raad nog zijn licht laten schijnen over enkele andere aan dit onderwerp gerelateerde aspecten, bijvoorbeeld een meer integrale

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

afweging van gezondheidskundige overwegingen in het kader van ruimtelijke besluitvorming.

Voor wat betreft een verhoogde gevoeligheid voor schadelijke invloeden en stoffen bevestigt de Gezondheidsraad de keuze voor kinderen, ouderen en zieken als aandachtsgroepen. De mate waarin sprake is van een verhoogde gevoeligheid, varieert afhankelijk van onder meer de aard en mate van de blootstelling – niet alleen luchtverontreiniging, maar bijvoorbeeld ook geluid – en eventuele combinaties van blootstellingen aan verschillende invloeden en stoffen.

Uitgaande van deze aandachtsgroepen is de Gezondheidsraad van mening dat meer bestemmingen dan opgenomen in de ontwerp-AMvB – zijnde scholen, kinderopvang, bejaarden-, verzorgings- en verpleegthuizen – het predikaat «gevoelig» verdienen. Aanvullend zouden in de optiek van de Raad ook ziekenhuizen en woningen als gevoelige bestemming moeten worden aangemerkt.

Wat betreft *ziekenhuizen* erkent de Raad dat mensen per opname doorgaans gedurende een beperkte tijd in een ziekenhuis verblijven. De Raad is echter van mening dat desondanks ziekenhuizen tot de gevoelige bestemmingen zouden moeten worden gerekend omdat het relatief vaak om kwetsbare zieken gaat.

Voorts meent de Gezondheidsraad dat *woningen* als gevoelige bestemming zouden moeten worden aangemerkt omdat woningen bij uitstek plekken zijn waar kinderen en ouderen langdurig verblijven, ook al zijn woningen niet specifiek bedoeld voor deze gevoelige groepen.

Als reactie op beide punten constateer ik dat de Raad zijn advies, gezien zijn taak en verantwoordelijkheid, logischerwijs beargumenteert vanuit het perspectief van de volksgezondheid. Zoals ik al aangaf in onder meer de toelichting bij de ontwerp-AMvB, maar ook tijdens het algemeen overleg dat op 19 december 2007 over dit onderwerp is gehouden, is mijn verantwoordelijkheid echter een bredere. Vanzelfsprekend hecht ik veel waarde aan het gezondheidsbelang van mensen. In mijn hoedanigheid als Minister van VROM moet ik ook oog hebben voor andere ruimtelijk relevante belangen zonder daarbij de gezondheidsbelangen te schaden. Alles afwegende geven de argumenten van de gezondheidsraad mij geen aanleiding om mijn standpunt te wijzigen aangaande de ziekenhuizen en woningen. Dit zal ik hierna toelichten.

Wat betreft ziekenhuizen vormen – kwetsbare – zieken één van de aandachtsgroepen van deze AMvB. In mijn argumentatie om ziekenhuizen niet aan te merken als een gevoelige bestemming in het kader van deze AMvB heb ik dit ook meegewogen. Voor ziekenhuizen gelden evenwel ook andere relevante overwegingen. Het verblijf in een ziekenhuis is veelal relatief van korte duur (ook al kan dat verblijf soms tot meerdere weken oplopen), het vindt bijna uitsluitend plaats binnen het gebouw zelf, waarbij er ook nog sprake is van een eigen luchtbehandeling in ziekenhuizen. Voor scholen bijvoorbeeld is die situatie duidelijk anders. Daar is de verhouding binnen-buiten ook aanmerkelijk groter. Een ander niet te verwaarlozen aspect is de eigen verkeersaantrekkende werking van ziekenhuizen en het belang van een goede bereikbaarheid. Hierdoor zijn ziekenhuizen door hun specifieke functie niet op één lijn te stellen met de andere gevoelige bestemmingen. Op deze wijze is hierover ook tijdens het algemeen overleg op 19 december 2007 (30 175, nr. 46) ook van gedachten gewisseld met uw Kamer. De redenering van de Gezondheidsraad heeft geen nieuwe argumenten verschaft die mij aanleiding geven mijn standpunt hierover te wijzigen.

Wat betreft de woningen is het natuurlijk juist dat gevoelige groepen zoals kinderen en ouderen ook op andere plekken verblijven, en niet alleen in

gebouwen die een specifieke, op die groep gerichte bestemming hebben, zoals scholen of verzorgingstehuizen. De Raad geeft terecht aan dat dat verblijf bij uitstek ook geldt voor woningen. Toch zijn er naar mijn oordeel zwaarwegende redenen om woningen niet als gevoelige bestemming toe te voegen aan de AMvB.

Ik wijs er in de eerste plaats op dat woningen niet specifiek zijn bedoeld voor gevoelige groepen. Praktisch gesproken betekent dit dat een eventuele aanwijzing op grond van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (gericht op het voorkomen van een toename van het aantal personen met een verhoogde gevoeligheid) in de praktijk tot gevolg zal hebben dat de aanwijzing door zal werken naar alle woningen van een plan. Een zo brede verplichting acht ik in deze situatie een te ingrijpend middel en tevens onevenwichtig ten opzichte van andere binnenstedelijk te bouwen woningen. Het is aan de gemeenten om in het kader van de goede ruimtelijke ordening in het concrete geval een afweging te maken of woningbouw op een concrete plek kan plaats vinden. Het gezondheidsaspect zal daarbij een belangrijke rol spelen en de gemaakte afweging zal in een eventuele rechterlijke procedure ook door de rechter kunnen worden getoetst.

In de tweede plaats wijs ik erop dat in de voorbije periode heel veel werk is verzet om het NSL tot stand te brengen. U vindt hierover meer verderop in deze brief. De maatregelen in het NSL zijn er op gericht om alle overschrijdingssituaties voor fijn stof en stikstofdioxide zo snel mogelijk te saneren. Het NSL laat zien dat, mits verkregen derogatie, dit voor fijn stof ook zal lukken uiterlijk medio 2011. Deze opgave zal belangrijke verbeteringen brengen in de gezondheidssituatie van mensen. Blijkens de CBS rapportage die verderop in deze brief wordt besproken, zal ten minste zo'n 2,5 % van de Nederlanders hier direct baat bij hebben. Het aantal van ruim 400 000 blootgestelden – met name in stedelijke gebieden en regio's met intensieve veehouderij – staat heel globaal voor zo'n 200 000 woningen. Een eventuele aanwijzing van woningen tot gevoelige bestemming zou tot gevolg hebben dat er een verbod komt op woningbouw in overschrijdingssituaties. Daarmee zou de intentie van het NSL – het vlot-trekken van de besluitvorming over projecten en het tegelijkertijd zorgen dat in Nederland de grenswaarden worden gehaald – in belangrijke mate onderuit worden gehaald. Dit acht ik een zeer ongewenst effect.

Tenslotte wil ik opnieuw beklemtonen dat deze AMvB bedoeld is om de – uit gezondheidkundig oogpunt – meest nijpende situaties te voorkomen. In dit licht gezien gaat het alleen om bestemmingen die specifiek bedoeld zijn voor de genoemde gevoelige groepen. Hoofdkader voor ruimtelijke afwegingen is en blijft het beginsel van een goede ruimtelijke ordening. Het aanwijzen van woningen zou naar mijn mening een te ingrijpende en centralistische ingreep zijn in het decentrale besluitvormingsstelsel zoals vervat in de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Ik acht dat ook in strijd met de decentralisatiegedachte zoals nadrukkelijk verwoord in zowel de Nota Ruimte als het Coalitieakkoord. Hierover is op deze wijze overigens ook gesproken tijdens het algemeen overleg op 19 december 2007.

De tweede vraag aan de Gezondheidsraad betrof een oordeel, aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke kennis, over de omvang van de effecten op de gezondheid in relatie tot de afstand tot een rijksweg of provinciale weg. De Raad onderschrijft op dit punt de inzichten die het RIVM eerder op mijn verzoek vervatte in zijn brie rapport «Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan».

Belangrijkste conclusie die hieruit te trekken is, is dat er niet een eenduidige «veilige» afstand tot wegen is te bepalen waarbuiten zich in het geheel geen gezondheidsrisico's voordoen. Dat hoeft overigens ook niet, want zoals ik hiervoor al aangaf, is deze AMvB er niet op gericht ieder risico uit te sluiten. De Raad geeft verder aan dat de afstand waar nog

luchtverontreiniging als gevolg van verkeersemissies waarneembaar is, sterk varieert. Van invloed hierop zijn factoren zoals verkeersintensiteit, verkeerssamenstelling en mate van doorstroming of juist congestie, maar ook weersomstandigheden en topografie. Naast het gehalte van luchtverontreiniging varieert ook de samenstelling ervan: de Raad wijst op de aanwezigheid van fijn stof met verschillende deeltjesgrootte (PM_{10} , $PM_{2,5}$, PM_1 en $PM_{0,1}$), van NO_x (NO en NO_2) en zwarte rook («roet»).

Net als het RIVM geeft de Gezondheidsraad aan dat NO_2 een betere indicatorstof voor verkeersgerelateerde luchtverontreiniging is dan PM_{10} . Daarnaast wordt benadrukt dat de concentratie zwarte rook beter dan de concentratie PM_{10} correleert met de omvang van gezondheidseffecten bij mensen die dicht bij drukke verkeerswegen wonen.

Voor wat betreft de verwijzing naar de concentratie zwarte rook merk ik allereerst op dat hiermee niet gewerkt kan worden in de context van deze AMvB. Deze AMvB heeft immers zijn basis in artikel 5.16a van de Wet milieubeheer, onderdeel van de wetgeving inzake luchtkwaliteit. In deze wetgeving zijn de Europese normen voor luchtkwaliteit geïmplementeerd, en er is geen norm voor zwarte rook vastgesteld. Dat maakt het juridisch niet mogelijk om in de AMvB aansluiting te zoeken bij de concentratie zwarte rook.

Van de stoffen die de Gezondheidsraad benoemt, kennen de Europese richtlijnen en daarmee de Wet milieubeheer alleen grenswaarden voor NO_2 en PM_{10} ¹. Zoals bekend heb ik in de onderbouwing van mijn aanvankelijke keuze voor de te hanteren afstand van met name 100 meter vanaf de rand van rijkswegen met name aansluiting gezocht bij PM_{10} . Inderdaad is NO_2 een betere indicatorstof dan PM_{10} , maar dat betekent niet dat van NO_2 een groter negatief effect op de gezondheid te verwachten is. Juist PM_{10} wordt meer met directe gezondheidsrisico's in verband gebracht dan NO_2 . Overigens is de hierbij gevolgde redenering inmiddels ondergeschikt geraakt aan mijn toezegging tijdens het algemeen overleg op

19 december 2007 om voor rijkswegen alsnog een afstand van 300 meter in plaats van de aanvankelijk gekozen afstand van 100 meter in de AMvB te zullen opnemen.

Gelet op het voorgaande leidt op dit punt het advies van de Gezondheidsraad niet tot wijziging van de AMvB.

In aanvullende kanttekeningen in het advies heeft de Gezondheidsraad onder andere gepleit voor het meer integraal betrekken van alle milieu-gerelateerde gezondheidsrisico's bij de afweging die ten grondslag ligt aan ruimtelijke besluitvorming. Het gaat dan niet alleen om luchtverontreiniging, maar ook geluid, groen, zicht et cetera. Voor wat betreft gevoelige bestemmingen zou dit meer specifiek ingevuld kunnen worden door te differentiëren naar de soort gevoelige bestemming.

De gedachte dat ruimtelijke besluitvorming een zo integraal mogelijk karakter heeft, ook waar het gaat om het betrekken van milieu- en gezondheidsaspecten, kan ik alleen maar toejuichen. Ons decentrale ruimtelijke besluitvormingsstelsel en het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, dat daarvan een wezenlijk onderdeel is, biedt hiertoe alle ruimte. Gezondheid is in zo'n integrale ruimtelijke afweging één van de belangen, die niet altijd op voorhand prioriteit zal krijgen boven andere, eveneens relevante belangen. Het gewicht dat aan een dergelijk belang wordt toegekend hangt af van de concrete situatie. Die afweging behoort tot de decentrale ruimtelijke autonomie. Het is aan het bevoegde overheidsorgaan – veelal een gemeentelijke overheid – om daar waar relevant invulling te geven aan een integrale ruimtelijke afweging waarin gezondheidsbelangen zo goed mogelijk worden betrokken.

Tot slot wijst de Gezondheidsraad op het belang van reductie van verkeersemissies, met name met het oog op de gezondheidsbelangen van gevoelige bestemmingen.

¹ Normering voor $PM_{2,5}$ volgt in de toekomst op grond van de nieuwe Europese richtlijn, maar deze moet nog geïmplementeerd worden in de Wet milieubeheer en ook hiervoor moeten nog GCN-kaarten en rekenmodellen ontwikkeld worden. Ook met deze stof kan op dit moment dus nog niet worden gewerkt in de context van deze AMvB.

lige groepen en andere burgers die langdurig worden blootgesteld aan luchtverontreiniging langs drukke binnenstedelijke wegen. Ik ben het volledig met de Raad eens dat emissiereductie – en niet deze AMvB – van het grootste belang is voor de volksgezondheid. Daarom werk ik, samen met alle betrokken decentrale overheden, op dit moment hard aan de afronding van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), een programma als bedoeld in artikel 5.12 van de Wet milieubeheer. Dat programma zal dusdanige generieke maatregelen van rijk en regio's en lokatiespecifieke maatregelen bevatten dat daarmee op afzienbare termijn – dat wil zeggen voor het einde van de respectievelijke derogatietermijnen die in de nieuwe richtlijn zijn opgenomen – overal in Nederland aan de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂ voldaan zal worden. Via een monitoringsysteem zal gedurende de looptijd van het NSL goed in de gaten worden gehouden dat de luchtkwaliteit zich volgens de prognoses – of beter – ontwikkelt. Mocht de monitoring daar aanleiding toe geven, dan zal niet worden gearzeld om aanvullende maatregelen te treffen, zodat het doel van het NSL – het tijdig realiseren van de grenswaarden – niet in gevaar komt.

Stand van zaken en planning NSL

Het NSL is ambtelijk afgerond en doorloopt momenteel de adviserings- en besluitvormingsprocedure voorafgaand aan behandeling door de ministerraad. Het is mijn inzet om dit plan, nog voor het zomerreces, in de ministerraad te brengen en vast te stellen als beleidsvoornemen van het kabinet (kabinetsstandpunt) om vervolgens het NSL, als onderbouwing van de kennisgeving dat Nederland derogatie wil toepassen (derogatieverzoek), toe te zenden aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft maximaal negen maanden de tijd om het derogatieverzoek te beoordelen. Indien de Commissie binnen die periode geen bezwaar maakt, bepaalt de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit dat aan de voorwaarden voor toepassing van derogatie wordt voldaan (en is daarmee het derogatieverzoek goedgekeurd).

Ik stuur dit kabinetsstandpunt ook naar uw Kamer, alsmede naar de Eerste Kamer. Ik verneem na het zomerreces graag wanneer u met mij over dit plan wilt spreken.

Na vaststelling als kabinetsstandpunt doorloopt het NSL ook de wettelijk voorgeschreven inspraakprocedure (vanaf begin september tot half oktober 2008). De reacties uit de inspraak en de parlementaire behandeling zal ik, tezamen met eventuele opmerkingen van de Commissie, verwerken in het definitieve NSL (het Kabinetsbesluit).

Verder is het nog van belang om te wijzen op de noodzaak om de nieuwe Europese richtlijn luchtkwaliteit (die binnenkort wordt gepubliceerd en daarmee in werking treedt) te implementeren in de Nederlandse wetgeving. Dit betekent een wijziging van titel 5.2 van de Wet milieubeheer (de «Wet Luchtkwaliteit») die, mede afhankelijk van de snelheid van parlementaire behandeling, naar verwachting in het voorjaar van 2009 van kracht wordt. Over deze wijziging heeft de Raad van State zeer recentelijk een (positief) advies uitgebracht. Ik verwacht het wetsvoorstel dan ook binnenkort, mogelijk nog voor het begin van het zomerreces, aan uw Kamer te kunnen voorleggen.

Het daadwerkelijk werkzaam worden van de NSL-systematiek kan zijn beslag krijgen als vaststaat dat derogatie kan worden toegepast en het wettelijk traject ter implementatie van de (nieuwe) EU-richtlijn is afgerond. Alle inzet is erop gericht om beide vereisten (vastgesteld kabinetsstandpunt en implementatie in de wet) in het voorjaar van 2009 te hebben geregeld.

Inventarisatie van bestaande gevoelige bestemmingen

Tijdens een algemeen overleg op 27 september 2007 (30 175, nr. 42) heb ik aan uw Kamer toegezegd een inventarisatie te laten uitvoeren naar bestaande gevoelige bestemmingen binnen genoemde zones langs rijks- en provinciale wegen en daarbij aan te geven in welk van die gevallen sprake is van normoverschrijding voor PM₁₀ en/of NO₂. Doel van deze inventarisatie is nadrukkelijk niet om een saneringsoperatie in gang te zetten, maar om meer «gevoel» te krijgen bij de aard en omvang van de problematiek die we met deze AMvB beogen af te dekken.

Aanvankelijk was de VNG verzocht om gemeentelijke informatie hierover, maar in overleg met de VNG is later besloten dit aan het CBS te vragen. Het CBS heeft op eigen initiatief in oktober 2007 al een inventarisatie verricht van schoolgebouwen voor primair onderwijs langs snel- en provinciale wegen. In aanvulling hierop is nu op mijn verzoek onderzoek verricht naar zogenaamde «kindercentra» (kinderdagverblijven, naschoolse opvang en gastouderverblijven) en verzorgings- en verpleegtehuizen binnen dezelfde zones langs rijks- en provinciale wegen. Vervolgens is die informatie gerelateerd aan normoverschrijding voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂).

De door het CBS in beeld gebrachte informatie – inclusief de eerder al verschenen inventarisatie van scholen nabij wegen – is opgenomen in de bijlage¹ bij deze brief. Hier is ook een verantwoording opgenomen van onder meer de gebruikte bestanden. Weliswaar heeft de informatie uit deze bestanden mogelijk een iets ander karakter en is deze op sommige punten wat minder volledig dan concrete gemeentelijke informatie zou zijn, maar voor het omschreven doel biedt de op deze wijze beschikbaar gekomen informatie ruim voldoende inzicht in de problematiek. Naar mijn mening en die van de VNG weegt dit beperkte «nadeel» ruimschoots op tegen het voordeel dat met het CBS-onderzoek aanmerkelijk lagere administratieve lasten gemoeid waren dan ingeval van inventarisatie door alle relevante gemeenten.

Uit de verrichte inventarisatie valt in zijn algemeenheid te concluderen dat situaties die de AMvB beoogt te voorkomen, tot nog toe in de praktijk relatief erg weinig voorkomen, hetgeen mij uiteraard verheugt. Daarnaast kan worden geconstateerd dat met de door de Kamer gewenste verbreding van de zones langs rijkswegen van 100 naar 300 meter waarschijnlijk meer potentiële toekomstige knelpunten zullen worden ondervangen dan waarvan met zones van 100 meter sprake was.

CBS en PBL: te veel fijn stof voor 420 duizend Nederlanders

Op 28 mei jl. hebben het CBS en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) informatie gepubliceerd over de blootstelling van 420 duizend Nederlanders, oftewel 2,5% van de Nederlandse bevolking, aan een te hoog niveau fijn stof (PM₁₀). Voor wat betreft de verdeling hiervan over Nederland wordt geconcludeerd dat de grootste overlast zich met name voordoet in gemeenten met veel industrie en havens en daarnaast in enkele landbouwgebieden in Noord-Brabant en Limburg.

Uiteraard is deze problematiek bekend. In het NSL, dat zoals gezegd volgens planning aan het begin van de zomer aan uw Kamer en de Eerste Kamer zal worden toegezonden, wordt hier dan ook aandacht aan besteed. Onder andere wordt aangehaakt bij het Actieplan fijn stof en industrie, en daarnaast wordt specifiek ingezoomd op de landbouwproblematiek.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Tot slot

Een gelijklopende brief stuur ik aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, en ook zal ik de Voorzitter van de Gezondheidsraad via een afschrift van deze brief informeren over mijn standpunt naar aanleiding van het ontvangen advies.

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