

Vergaderjaar 2007–2008

30 489

Wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

O

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 april 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie¹ heeft met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 10 december 2007 inzake het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen (Kamerstukken II 2007–2008, 30 175/30 489, nr. 45 met bijlagen).

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie aan de minister op 29 januari 2008 een brief met een aantal nadere vragen gestuurd.

De minister heeft hierop bij brief van 9 april 2008 gereageerd.

De commissie brengt hiermee verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren.

¹ Samenstelling: Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), voorzitter, Meulenbelt (SP), Rosenthal (VVD), Swenker (VVD), Slagter-Roukema (SP), Schouw (D66), Putters (PvdA), Eigeman (PvdA), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), De Boer (CU), Willems (CDA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Klein Breteler (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), vice-voorzitter, Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Smaling (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Den Haag, 29 januari 2008

Met belangstelling heeft de vaste commissie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu/wonen, wijken en integratie kennis genomen van uw brief van 10 december 2007 inzake het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen (Kamerstukken II 2007–2008, 30 175/30 489, nr. 45 met bijlagen). Deze brief geeft de commissie aanleiding tot het stellen van een aantal nadere vragen.

Tijdens het plenaire debat in de Eerste Kamer omtrent de Wijziging van de Wet Milieubeheer inzake de luchtkwaliteitseisen, heeft u toegezegd dat u een afstandmaat inzake de gevoelige bestemmingen zou ontwikkelen, waarbij werd gedacht aan een maat van 100 meter vanaf een snelweg en 50 meter vanaf een provinciale weg. Met instemming constateert de commissie dat deze afstandsmaten in de amvb terugkomen. De commissie zou echter graag vernemen waarom u de afstandmaat van 100 meter niet hanteert als een «harde maat», zoals in het debat in de Eerste Kamer is toegezegd.

Daarnaast brengt de commissie u de toezegging in herinnering dat de Gezondheidsraad zou worden betrokken bij de onderbouwing van maatregelen in het kader van de NSL, waaronder het bepalen van de afstandmaat. De commissie constateert dat geen advies bij de Gezondheidsraad is ingewonnen en verneemt graag de reden hiervoor.

In samenhang daarmee vraagt de commissie zich af waarom is afgeweken van het advies van de GGD om vanwege gezondheidsredenen de zone-ring bij dreigende overschrijdingen uit te breiden naar 300 meter en de werking van het besluit uit te breiden naar alle drukke wegen. Kunt u aangeven welke gezondheidskundige redenen daarbij zijn gehanteerd? De commissie ziet graag dat u ingaat op alle onderdelen van de kritiek van de GGD en dat u aangeeft welke de redenen zijn om daarvan af te wijken.

In aanvulling op deze commissievragen hebben de fracties van CDA en PvdA, mede namens de SP nog enkele vragen m.b.t. de afstandmaat. Er leven bij de PvdA en SP-fractie zorgen over de interpretatie en invulling van deze afstandmaat.

Het ontwerpbesluit bevat vaste zones langs «drukke» infrastructuur. Rijkswegen een zone van 100 meter en provinciale wegen een zone van 50 meter. De CDA-leden vernemen graag op welke wijze u invulling geeft aan het begrip «drukke» infrastructuur? Bent u van mening dat dit vraagstuk zich «oplost» in de berekening van de omvang van de dreigende overschrijding? Helderheid hierover, bv. aan de hand van het aantal vervoersbewegingen per etmaal, is van belang voor het welslagen van deze aanpak.

De leden van de PvdA en SP-fractie merken op dat u in uw aanbiedingsbrief aangeeft dat u het al dan niet hanteren van de 100 meter afstandmaat aan het lokale bestuur wil overlaten indien de normen voor luchtkwaliteit (nog) niet overschreden worden binnen 100 meter van een snelweg of 50 meter van een provinciale weg. Deelt u de opvatting dat een schoolgebouw of medisch centrum voor lange tijd gebouwd wordt en niet goed verplaatsbaar is in geval na de bouw de normen overschreden worden? Zo ja, waarom staat u de bouw van die gebouwen dan toch toe? Zo nee, waarom niet?

Deelt u de constatering dat lokaal vele belangen tegelijkertijd om de voorrang vragen en dat daarmee het risico bestaat dat de gezondheidsbelangen van een groep burgers die hun stem niet altijd even goed kunnen laten horen het onderspit delft? Zo ja, waarom bent u dan niet bereid de afstandsmaat uit solidariteit met die groepen te verankeren als harde maat? Zo nee, waarom niet?

Gevoelige bestemmingen

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat u in de brief aan de heer Deetman, voorzitter van de VNG, toelicht waarom ziekenhuizen buiten de werking van de ontwerp-amvb vallen. U schrijft dat er in ziekenhuizen «meestal» sprake is van behandeling (zuivering) van de buitenlucht. Kunt u aangeven voor welk percentage van de ziekenhuizen op gevoelige locaties dit geldt?

Het ontwerpbesluit beperkt het aantal gevoelige bestemmingen exclusief tot gebouwen die geheel of gedeeltelijk in gebruik dan wel bestemd zijn voor:

- basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarigen;
- kinderopvang;
- verzorgings-, verpleeg- of bejaardentehuis;
- dan wel een combinatie van deze verschillende functies.

In hoeverre sluit deze omschrijving uit dat er gebouwen op gevoelige locaties gevestigd zullen worden, waar de doelgroepen van dit besluit, kinderen en jongeren, zieken en ouderen, langdurig zullen verblijven? Waarom is gekozen voor een omschrijving die het langdurig verblijf van de genoemde doelgroepen niet tot uitgangspunt heeft?

Onderschrijft u dat het voorliggende ontwerpbesluit primair tot doel heeft om genoemde kwetsbare groepen met oog op hun gezondheidssituatie op het punt van luchtkwaliteit in relatie met druk verkeer te beschermen?

In uw brief aan de voorzitter van de VNG, vraagt u om een inventarisatie van bestaande gevoelige locaties. U vraagt deze inventarisatie voor eind januari 2008 af te ronden, zodat, waar relevant, de uitkomsten nog betrokken kunnen worden bij de verdere vormgeving van de amvb. Kunt u toezeggen dat deze inventarisatie ook beschikbaar komt voor leden van de Eerste Kamer?

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel luchtkwaliteit in de Eerste Kamer in tweede termijn gaf u aan dat u reeds met gemeenten en regio's in gesprek was om het probleem van bestaande gebouwen op gevoelige locaties met bestemmingen voor de hierboven benoemde doelgroepen aan te pakken. Wat is de stand van zaken thans en welke concrete resultaten kunnen inmiddels gemeld worden?

U bent voornemens bij bestaande gebouwen op gevoelige locaties uitbreidingen toe te staan, voor zover het aantal personen dat daar verblijft met niet meer dan 10% uitbreidt. Geldt dit eenmalig, voor een bepaalde periode of per aanvraag? Hoe zit het met eventuele interne verbouwingen, waarbij functieveranderingen binnen het gebouw leidt tot toename van het aantal daar verblijvende personen?

Onderzoeksresultaten m.b.t. de afstandsmaat

De leden van de PvdA en SP-fractie zien graag een onderbouwing van de kennis, expertise en onafhankelijkheid van het door u gekozen bureau om de onderbouwing van de afstandsmaat te leveren. Heeft u daarnaast bij

de onderbouwing van de afstandsmaat ook een contra expertise laten uitvoeren? Zo ja, wat zijn de uitkomsten daarvan? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat zowel het onderzoek van GezondVerkeer als de Quick scan uitspreken dat er andere en betere indicatoren zijn om het effect van (intensief) verkeer op de luchtkwaliteit in beeld te brengen. In hoeverre heeft u van deze indicatoren gebruik gemaakt om de zonering rond rijkswegen op 100 meter en die voor provinciale wegen op 50 meter vast te stellen en een zonering voor de overige drukke wegen buiten beschouwingen te laten? Wat is uw reactie op de opmerking in de Quick scan dat vanuit gezondheidsoogpunt inachtneming van de kennis dat er rondom snelwegen tot op 1000 meter nog een bijdrage van verkeersemissies kan worden waargenomen een betere raadgever is (pag. 4)?

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe de door de minister gekozen afstanden voor de zonering van respectievelijk 100 en 50 meter zich verhoudt met het in de Quick scan genoemde onderzoeksresultaten op pag. 7 en 8 die aantonen dat kinderen meer luchtwegklachten ontwikkelen naarmate zij dichterbij drukke wegen wonen of bij wegen met een hoge intensiteit aan vrachtverkeer.

Sturing

De leden van de CDA-fractie vragen wat de essentie is van de sturing die u nastreeft in deze amvb? Is het juist dat u alleen gaat sturen op een overschrijding of dreigende overschrijding van de normen? Is sturing daarmee afhankelijk van rapportages? Deze leden willen erop wijzen dat nu al een tekort aan onderzoekers bestaat om de vele metingen te verrichten en betrouwbare rapportages op te stellen.

De knelpunten zullen zich vooral voordoen in de steden en op wegen rond de steden. Juist op die plaatsen vinden nogal wat ruimtelijke ontwikkelingen plaats. Kunt u aangeven wat het effect van deze amvb in het algemeen zal zijn op deze lopende projecten of moeten deze leden aannemen dat lopende projecten niet vallen onder de werking van deze amvb?

Verder zijn zij van mening dat, in tegenstelling tot datgene wat op pagina 8 staat van de Nota van Toelichting (eerste alinea), ook kortdurende expositie aan te hoge concentraties schadelijk fijnstof bij personen met verhoogde gevoeligheid tot gezondheidsschade leiden. Dit lijkt deze leden een relevant gegeven in de vormgeving van de ruimtelijke ordening.

Overig

Het volgen van een eenduidige en consistente, bestuurlijke lijn in dit dossier is volgens de leden van de CDA-fractie essentieel. Kunt u de Kamer garanderen dat deze amvb, die slechts een onderdeel is van de totale aanpak, goed is afgestemd met de overige onderdelen van het beleid en effectief zal blijken te zijn binnen de kaders van de uitvoering van het NSL?

Is het juist dat u bij de opstelling van deze amvb uitgaat van de, nog te verkrijgen, derogatie van de Europese Commissie van richtlijn C 21 501-08?

Welke rol spelen provincies en gemeenten bij de uitwerking van deze amvb?

De leden van de commissie voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu/wonen, wijken en integratie zien uw reactie graag op redelijk korte termijn tegemoet.

De griffier van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie,
Van Dooren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2008

Conform mijn toezegging hiertoe tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) door de Eerste Kamer op 2 oktober 2007 heb ik op 10 december 2007 het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen)» aan de Kamer toegezonden. Van bovenvermelde brief met de reactie van de vaste commissie voor VROM en WWI heb ik met belangstelling kennisgenomen.

In mijn brief houd ik voor de overzichtelijkheid de volgorde aan waarin de vaste commissie dan wel de diverse fracties vragen hebben gesteld, maar alvorens op die vragen in te gaan, wil ik terugblikken op een algemeen overleg dat ik op 19 december 2007 over onder meer dit ontwerpbesluit heb gevoerd met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer¹. Allereerst is in dit overleg afgesproken dat de in het ontwerpbesluit opgenomen afstandsmaat van 100 meter langs rijkswegen gewijzigd zal worden in 300 meter. Voor een verbreding van de zone langs provinciale wegen is geen aanleiding: deze blijft 50 meter. Ook de werking van de zone verandert niet: ingeval van het voornemen om binnen zo'n zone een gevoelige bestemming te realiseren, moet worden onderzocht of sprake is van overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde voor NO₂ of zwevende deeltjes (PM₁₀). Indien en zolang inderdaad sprake is van een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde voor NO₂ of PM₁₀, dan mag de gevoelige bestemming in kwestie daar niet worden gerealiseerd. Is geen sprake van een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde, dan staat het (ontwerp)besluit niet in de weg aan realisering van die gevoelige bestemming.

Zoals aangegeven in de toelichting bij het ontwerpbesluit en in mijn aanbiedingsbrief daarbij aan beide Kamers der Staten-Generaal vormt het ontwerpbesluit een nadere wettelijke invulling van het algemeen geldende beginsel van een goede ruimtelijke ordening welk beginsel uiteraard onverkort van kracht blijft. Dat geldt dus ook in situaties waarin geen sprake is van (dreigende) normoverschrijding en dat geldt ook buiten genoemde zones van 300 respectievelijk 50 meter.

In het ontwerpbesluit is zoals gezegd een relatie gelegd met een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde voor NO₂ en PM₁₀. Zoals uiteengezet in mijn brief van 10 december 2007 vloeit deze relatie logischerwijs en dwingend voort uit de tekst van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (Wm), welk artikel in de wet is opgenomen na aanvaarding van het nader gewijzigd amendement-Van der Ham/Duyvendak (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 489, nr. 33) door de Tweede Kamer. In geval van een dreigende overschrijding mag niet worden gebouwd. Genoemd artikel biedt geen basis om een AMvB met een verdergaande strekking (ook buiten (dreigende) overschrijdingssituaties) vast te stellen. Tijdens het algemeen overleg waaraan ik al refereerde, is ook niet gebleken dat een meerderheid van de Tweede Kamer voorstander zou zijn van een oprekking van de reikwijdte van het ontwerpbesluit op dit punt. Eveneens heb ik in mijn brief van 10 december 2007 al aangegeven dat ik ook om andere redenen geen voorstander ben van een AMvB met een bredere reikwijdte. De argumenten hiervoor hangen hoofdzakelijk samen met het Nederlandse ruimtelijke besluitvormingsstelsel waarin het primaat van de besluitvorming op gemeentelijk en niet op rijksniveau ligt.

¹ Zie voor het verslag Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 30 175, nr. 46.

Voorts heeft de commissie geïnformeerd naar de betrokkenheid van de Gezondheidsraad. De constatering van de commissie dat geen advies bij de Gezondheidsraad wordt ingewonnen, is onjuist. De Gezondheidsraad is, conform de wijze waarop er met de Eerste Kamer over gesproken is, wel degelijk om advies gevraagd over het ontwerpbesluit «gevoelige bestemmingen», en dan meer specifiek over twee aspecten, te weten over de definitie van gevoelige bestemmingen, inclusief de in het ontwerpbesluit voorgestelde categorieën, alsmede over de omvang van de effecten op de gezondheid in relatie tot de afstand tot een rijksweg of een provinciale weg. Dat traject loopt dus, en het advies wordt eind april 2008 verwacht. Gelijktijdig met de Tweede Kamer zal ik de Eerste Kamer hierover informeren.

De commissie geeft aan dat de GGD heeft geadviseerd om vanwege gezondheidsredenen de zonering bij dreigende overschrijdingen uit te breiden naar 300 meter en de werking van de AMvB uit te breiden naar alle drukke wegen en vraagt waarom van dit standpunt van de GGD is afgeweken.

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, zijn de zones langs rijkswegen in overleg met de Tweede Kamer verbreed tot 300 meter. Voor provinciale wegen geldt daarnaast een zone van 50 meter. In beide gevallen is sprake van een onderzoekszone en zal uit de AMvB alleen een bouwverbod voortvloeien ingeval van (dreigende) normoverschrijding op de plek waar een gevoelige bestemming voorzien wordt.

Er is niet voor gekozen de werking van de AMvB uit te breiden naar alle drukke wegen, dus ook binnenstedelijke wegen. Het toepassen van zones langs binnenstedelijke wegen zou namelijk zijn doel voorbijschieten. Veel vaker dan bij doorgaande rijks- en provinciale wegen is in de omgeving van binnenstedelijke wegen immers sprake van bestaande (soms hoge) bebouwing, waardoor de verspreiding van luchtverontreiniging sterk wordt beïnvloed. De afstand tot de weg is in dergelijke situaties van ondergeschikt belang.

Daarnaast is er in een stedelijke omgeving sprake van een veel sterkere functionele samenhang tussen enerzijds de weg en anderzijds de in de nabijheid van die weg aanwezige of geplande functies. Het zou daarom onevenredig zwaar wegen als voor binnenstedelijke wegen dezelfde systematiek in het leven wordt geroepen als voor rijks- en provinciale wegen. Dat neemt niet weg dat groot belang wordt gehecht aan een zorgvuldige afweging van alle relevante belangen, waaronder vanzelfsprekend het gezondheidsbelang, als wordt overwogen in de nabijheid van een drukke binnenstedelijke weg een gevoelige bestemming te vestigen. Daarbij kan ik niet genoeg benadrukken dat het eerst en vooral zaak is de luchtkwaliteit – overal, maar zeker in de binnensteden – op orde te brengen.

De redenen om de GGD niet volledig te volgen in zijn standpunt zijn dus niet alleen gezondheidkundig van aard. Dat is ook vanzelfsprekend, aangezien dit ontwerpbesluit zich beweegt op het terrein van de ruimtelijke ordening, op welk terrein bij uitstek een afweging van alle relevante belangen aan de orde is.

Ook over dit onderwerp is overigens van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg op 19 december 2007.

Verder is gevraagd naar de invulling van het begrip «drukke infrastructuur» in de context van het ontwerpbesluit. Daarbij is geïnformeerd naar de relatie met de omvang van de dreigende normoverschrijding en is aangegeven dat nadere helderheid, bijvoorbeeld aan de hand van het aantal vervoersbewegingen per etmaal, van belang is voor het welslagen van deze aanpak.

«Drukke infrastructuur» is natuurlijk een relatief begrip. Het begrip als zodanig is in de ontwerp-AMvB niet gedefinieerd, maar het speelt daarin

dan ook geen expliciete rol. Uw visie dat het begrip nader ingevuld zou moeten worden om deze AMvB te laten slagen, deel ik niet. Uiteraard is de verkeersintensiteit op een weg relevant, maar het is slechts één van de factoren die van invloed zijn op de concentraties van schadelijke (uitlaat-) stoffen. Naast het aantal verkeersbewegingen zijn factoren als de mate van doorstroming – of omgekeerd evenredig daaraan: de mate van congestie – en het aandeel vrachtverkeer in de totale verkeersstroom van minstens even groot belang. Terecht veronderstelt u in uw vraagstelling dat het begrip «drukke infrastructuur» – overigens in combinatie met genoemde andere factoren – samenkomt in de aanwezige concentratie van bepaalde stoffen en dus inderdaad in de omvang van een (dreigende) normoverschrijding.

De leden van fracties van PvdA en SP hebben terecht opgemerkt dat het al dan niet hanteren van een afstandsmaat een verantwoordelijkheid van het lokale bestuur is indien de luchtkwaliteitsnormen niet (dreigen te) worden overschreden. Dat is inherent aan de systematiek die uit artikel 5.16a Wm voortvloeit, waarin immers een relatie is gelegd met (dreigende) grenswaardenoverschrijding.

Het is echter wel van groot belang de werking van deze AMvB te beschouwen in de juiste context, namelijk die van het nieuwe wettelijke stelsel voor luchtkwaliteit dat sinds 15 november 2007 geldt. Belangrijkste onderdeel daarvan vormt de programma-aanpak uit artikel 5.12 Wm, resulterend in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Op dit moment zijn alle overheden – gemeenten, provincies en het rijk – in de overschrijdingsgebieden in Nederland gezamenlijk hard aan het werk om dat NSL tot stand te brengen. Dat NSL zal een omvangrijk en samenhangend pakket van maatregelen bevatten die ertoe leiden dat op afzienbare termijn – d.w.z. vóór afloop van de derogatietermijnen uit de nieuwe Europese richtlijn – overal in Nederland aan de grenswaarden voldaan zal worden. De planning is erop gericht het ontwerp van dat NSL, dat ook zal dienen om de Nederlandse derogatie voor de Europese Commissie te onderbouwen, nog voor de zomer van 2008 vast te stellen. Voorafgaand aan de definitieve vaststelling wordt het ontwerp-NSL voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Uiteraard wordt een schoolgebouw of andere gevoelige bestemming voor langere tijd gebouwd en kan op voorhand niet volledig worden uitgesloten dat ooit in de toekomst alsnog een (dreigende) normoverschrijding optreedt, maar in het licht van het voorgaande schat ik die kans zodanig klein in dat ik de gekozen systematiek alleszins verdedigbaar vind.

Voorts is door de commissie geconstateerd dat lokaal verschillende belangen om voorrang kunnen strijden, wat ertoe kan leiden dat gezondheidsbelangen van burgers niet prevaleren boven andere belangen.

Indien sprake is van een feitelijke of dreigende normoverschrijding kan een dergelijke situatie zich niet voordoen. In dat geval prevaleert het gezondheidsbelang namelijk doordat de AMvB dan in de weg staat aan besluitvorming over de gevoelige bestemming in kwestie. Als er geen sprake is van een (dreigende) normoverschrijding is er wel ruimte voor het afwegen van alle relevante belangen door het gemeentebestuur. Indien zich dan een situatie voordoet als geschetst door de commissie, moeten worden aangenomen dat in dat concrete geval kennelijk sprake was van dusdanig relevante andere belangen dat het gemeentebestuur heeft geoordeeld dat die moeten prevaleren boven de andere in de afweging betrokken belangen. Het is in ons decentrale ruimtelijke besluitvormingsstelsel in principe niet aan de minister van VROM om in die beoordeling te treden, maar wel toetst de bestuursrechter desgevraagd of de gemaakte afweging zorgvuldig tot stand is gekomen. Waarom ik niet gekomen ben tot een harde afstandsmaat zonder daarbij

een relatie te leggen met (dreigende) normoverschrijding, heb ik hiervoor uiteengezet.

In relatie tot de motivering in mijn brief aan de voorzitter van de VNG waarom ziekenhuizen in het ontwerpbesluit niet als «gevoelige bestemmingen» zijn gedefinieerd, hebben de leden van de GroenLinks-fractie geïnformeerd bij welk percentage ziekenhuizen op gevoelige locaties sprake is van luchtbehandeling (zuivering).

Ik beschik niet over exacte gegevens daarover. Overigens vind ik de vraag bij hoeveel *bestaande* ziekenhuizen sprake is van zuivering van de binnenlucht in dit verband ook niet van wezenlijk belang.

Allereerst zal de AMvB – zoals aangegeven in diezelfde brief aan de VNG – namelijk uitsluitend betrekking hebben op *nieuwe* bouwplannen: nieuwbouw en, waar aan de orde, uitbreiding van bestaande gevoelige bestemmingen.

Bovendien is in de brief ook te lezen dat de aanwezigheid van een luchtbehandelingssysteem niet de enige overweging is geweest om ziekenhuizen niet tot de gevoelige bestemmingen te rekenen. Een rol daarbij speelde ook de omstandigheid dat mensen doorgaans minder lang in een ziekenhuis verblijven dan in één van de andere gebouwen die wel als gevoelige bestemming worden aangemerkt. Daarnaast hebben ziekenhuizen zélf een flinke verkeersaantrekkende werking, hetgeen op zichzelf gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit in de directe omgeving daarvan, en is een goede bereikbaarheid cruciaal. Ook hierover is in de Tweede Kamer van gedachten gewisseld, wat niet heeft geleid tot een andere conclusie ten aanzien van de ziekenhuizen.

Voorts is gevraagd in hoeverre de in het ontwerpbesluit vervatte definitie van het begrip «gevoelige bestemmingen» uitsluit dat op belaste locaties toch gebouwen zullen worden gevestigd waarin de doelgroepen van het ontwerpbesluit langdurig zullen verblijven.

Aangezien de Tweede Kamer via het amendement-Van der Ham/Duyvendak de dringende wens geuit heeft om te komen tot dit (ontwerp)besluit, is voor de invulling van het begrip «gevoelige bestemmingen» allereerst goed geluisterd naar wat hierover in de Tweede Kamer is gezegd. Redenerend vanuit de doelgroepen kinderen, zieken en ouderen heeft dat geleid tot de opsomming die is opgenomen in artikel 3. Daarnaast heb ik, zoals ik al aangaf, de Gezondheidsraad ook gevraagd om een oordeel over deze invulling van het begrip «gevoelige bestemmingen» te geven, inclusief de volledigheid van de in het ontwerpbesluit opgenomen categorieën.

Voor een invulling die aansluit bij langdurig verblijf van de doelgroepen op een belaste locatie is gekozen omdat voornamelijk van langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging tot een negatief effect op de gezondheid te verwachten is.

Gevraagd is of ik onderschrijf dat het voorliggende ontwerpbesluit primair tot doel heeft om de daarin genoemde kwetsbare groepen met het oog op hun gezondheidssituatie op het punt van luchtkwaliteit in relatie met drukverkeer te beschermen.

Natuurlijk onderschrijf ik dat dat het belangrijkste doel van deze AMvB is. Daarbij constateer ik echter wel dat, zoals eerder aangegeven, uit de formulering van artikel 5.16a Wm en de toelichting daarbij in het amendement-Van der Ham/Duyvendak¹ ook is af te leiden dat de werking van deze AMvB gezien moet worden in de context van ons decentrale ruimtelijke besluitvormingsstelsel waarin binnen de te maken ruimtelijke afwegingen in concrete gevallen ook andere belangen relevant kunnen zijn.

Voorts is geïnformeerd naar de inventarisatie van bestaande gevoelige bestemmingen waar in mijn brief aan de voorzitter van de VNG op is

¹ Kamerstukken II, 2006–2007, 30 489, nr. 33.

ingegaan. Helaas moet ik u melden dat deze inventarisatie nog niet is afgerond. Vanwege de daarmee gemoeide werklast heeft de VNG mij verzocht hiervoor alsnog een andere werkwijze te kiezen. Hiervoor is inmiddels het Centraal Bureau voor de Statistiek benaderd, en in goed overleg met het CBS zal deze inventarisatie alsnog zo snel mogelijk worden afgerond. Vanzelfsprekend ben ik bereid deze informatie te zijner tijd ook aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Vooruitlopend daarop wil ik u er echter wel op wijzen dat deze inventarisatie slechts tot doel heeft de werking van de toekomstige AMvB in een meer praktische context te kunnen plaatsen. Zoals aangegeven in mijn brief aan de voorzitter van de VNG is het immers niet de bedoeling over te gaan tot sanering van bestaande gevoelige bestemmingen binnen de invloedssfeer van een rijks- of provinciale weg in de zin dat die bestemmingen zouden moeten worden geamoveerd. Wel wordt de problematiek voortvarend aangepakt door te komen tot maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit waardoor de overschrijdingssituaties ook ter plaatse van bestaande gevoelige bestemmingen worden weggenomen. In dit verband zijn rijk, provincies, regio's en gemeenten inderdaad, zoals hiervoor al gemeld, gezamenlijk voortvarend aan het werk om het NSL op te stellen, dat vele generieke en lokale maatregelen zal bevatten ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Ten aanzien van uitbreiding van bestaande gevoelige functies op belaste locaties bevat het ontwerpbesluit een bepaling die uitbreiding slechts toestaat indien daardoor het aantal op de betreffende locatie verblijvende personen met niet meer dan 10% toeneemt. Gevraagd wordt of dit eenmalig geldt, voor een bepaalde periode of per aanvraag. Bedoeld is een eenmalige uitbreiding van maximaal 10% toe te staan. Dat hiervoor in het ontwerpbesluit geen expliciete regeling is opgenomen, moet vooral worden gezien in het licht van de tijdelijke werking die deze AMvB in de praktijk zal hebben. Zoals gezegd werken alle betrokken overheden er op dit moment hard aan om via de programma-aanpak van het NSL op afzienbare termijn overal de grenswaarden te realiseren. Ik vind het niet nodig om voor zo'n – in termen van besluitvorming – korte periode hiervoor een regeling te treffen. Ik ga ervan uit dat de bestuursorganen hier op een verantwoordelijke wijze mee omgaan. Of hierbij inderdaad de vereiste zorgvuldigheid wordt betracht, is uiteindelijk ter beoordeling aan de bestuursrechter. Ter vergelijking wijs ik in dit verband ook op de jurisprudentie die in de loop van de jaren is ontwikkeld over het «opknippen» van m.e.r.-plichtige besluiten teneinde de m.e.r.-plicht te ontlopen. Ook hiervoor bestond en bestaat geen expliciete wettelijke regeling, maar dat heeft de bestuursrechter er niet van weerhouden in te grijpen bij onzorgvuldig handelen op dit punt. In dit verband is ook geïnformeerd naar de werking van de AMvB bij eventuele interne verbouwingen, waarbij functieveranderingen binnen gebouwen kunnen leiden tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Evenals de systematiek van de overige bepalingen van titel 5.2 «Luchtkwaliteitseisen» van de Wet milieubeheer is ook de werking van deze AMvB gerelateerd aan besluitvorming en niet aan feitelijke handelingen. In lijn hiermee is in het eerste artikel van het ontwerpbesluit de relatie gelegd met de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, van de Wm; de concrete bevoegdheden en wettelijke voorschriften die het betreft zijn zoals bekend opgenomen in het tweede lid van artikel 5.16 Wm. Indien voor verbouwingen en/of functieveranderingen zoals bedoeld in de vraagstelling een besluit als bedoeld in genoemde artikelleden vereist is, zal daarop deze AMvB van toepassing zijn. Is echter niet zo'n besluit nodig, maar kunnen wijzigingen plaatsvinden binnen het geldende planologische regime, dan betreft zo'n wijziging een uitvoeringsbesluit of feitelijk handelen op basis van een eerder (inmiddels onherroepelijk) besluit en kan deze AMvB daarvoor geen belemmering opwerpen.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP hebben gevraagd om een onderbouwing van de kennis, expertise en onafhankelijkheid van het bureau dat mij heeft geadviseerd in het kader van de onderbouwing van de (aanvankelijk) gekozen afstandsmaten.

Dit bureau, GezondVerkeer B.V., is een onafhankelijk adviesbureau dat beschikt over specifieke deskundigheid op het terrein van verkeer en luchtverontreiniging. Vanwege die deskundigheid heeft het bureau dan ook meermalen advieswerk verricht en onderzoek uitgevoerd voor VROM, waaronder het opstellen van het rapport «Een minimale afstand tot de weg voor nieuwe gevoelige bestemmingen; Verkenning van de effecten op de luchtkwaliteit». In dit rapport zijn berekeningen uitgevoerd conform de vastgestelde standaardrekenmethoden, waarvan de resultaten mede ten grondslag hebben gelegen aan enkele in het ontwerpbesluit gemaakte keuzes. Vanzelfsprekend adviseert GezondVerkeer vanwege deze deskundigheid ook andere instanties op dit terrein (zie hiervoor ook www.gezondverkeer.nl/referenties).

Gezien het voorgaande heb ik geen enkele reden om te twifelen aan de deskundigheid en onafhankelijkheid van GezondVerkeer, en ik zie dan ook geen aanleiding om een contra-expertise te laten uitvoeren.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben geconstateerd dat zowel het onderzoek van GezondVerkeer als de Quick scan van het RIVM vermelden dat er andere en betere indicatoren zijn voor het effect van verkeer voor de omgeving. In de toelichting bij het ontwerpbesluit is aangegeven hoe ik ben gekomen tot de genoemde afstanden van 100 en 50 meter langs rijksrespectievelijk provinciale wegen, waarbij ik aanteken dat zoals gezegd in overleg met de Tweede Kamer is afgesproken eerstgenoemde afstand te vergroten naar 300 meter. Ofschoon NO₂ een betere indicatorstof is, heb ik mij toch gebaseerd op de gegevens voor PM₁₀ omdat die stof meer met directe gezondheidsrisico's in verband wordt gebracht dan NO₂. Werken met andere (indicator)stoffen zoals zwarte rook is in de context van titel 5.2 Wm en meer specifiek in de context van artikel 5.16a Wm niet mogelijk omdat hiervoor geen grenswaarden gelden. Ik verwijs in dit verband korthedshalve ook naar mijn recente antwoorden op de vragen die Tweede-Kamerlid Van der Ham (D66) – zoals bekend één van de indieners van het amendement – onder meer hierover op 5 maart jongstleden heeft gesteld. Met name zijn tweede vraag heeft namelijk ook betrekking op deze materie.

In dit licht moet ook de opmerking van het RIVM in de Quick scan worden gelezen dat vanuit gezondheidsoogpunt inachtneming van de kennis dat er rondom snelwegen tot op 1000 meter nog een bijdrage van verkeers-emissies kan worden waargenomen een betere raadgever zou zijn. Ook deze stelling is immers met name gebaseerd op het beschouwen van stoffen waarvoor geen grenswaarden gelden dan wel (dreigen te) worden overschreden.

De argumenten om in het ontwerpbesluit alleen zones voor rijks- en provinciale wegen op te nemen hebben een ruimtelijk karakter. Zoals aangegeven in eerdergenoemde brief aan de voorzitter van de VNG zou het hanteren van zones langs binnenstedelijke wegen zijn doel voorbij-schieten. Aanwezige bebouwing beïnvloedt immers de verspreiding van stoffen binnen zo'n zone aanzienlijk. In diezelfde brief heb ik overigens ook aangegeven dat het mijns inziens wel aanbeveling verdient om ook in de nabijheid van drukke binnenstedelijke wegen zeer terughoudend om te gaan met de realisering van gevoelige bestemmingen, zeker als er sprake is van een (dreigende) overschrijdingssituatie.

Over dit onderwerp is ook tijdens het algemeen overleg op 19 december jongstleden met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld, waarbij ik heb aangegeven dat juist ook in binnenstedelijke situaties het accent moet liggen op het daadwerkelijk verbeteren van de luchtkwaliteit. Zoals gezegd

werken de overheden hieraan intensief samen bij het opstellen van het NSL.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben bovendien gevraagd naar de relatie tussen de in het ontwerpbesluit gekozen afstanden van 100 respectievelijk 50 meter en de in de Quick scan genoemde onderzoeksresultaten waaruit blijkt dat kinderen meer luchtwegklachten ontwikkelen naarmate zij dichterbij drukke wegen wonen of bij wegen met een hoge intensiteit aan vrachtverkeer.

In de toelichting bij het ontwerpbesluit en in de brief aan de VNG is aangegeven hoe de afstanden bepaald zijn, waarbij zoals gezegd in overleg met de Tweede Kamer de zone langs rijkswegen inmiddels verbreed is naar 300 meter. Binnen die zones wordt vervolgens een relatie gelegd met de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. De afstand tot een drukke weg, de verkeersintensiteit op die weg en het aandeel vrachtverkeer daarin zijn allemaal factoren die van invloed zijn op het al dan niet overschrijden van deze grenswaarden. Deze factoren spelen dus wel degelijk een rol bij de toepassing van de AMvB. Overigens benadruk ik voor de volledigheid dat woningen in het ontwerpbesluit niet als gevoelige bestemming worden aangemerkt. De belangrijkste reden hiervoor is dat woningen geen specifieke voor de doelgroepen van deze AMvB bedoelde bestemming zijn. Bovendien zou deze AMvB in ruimtelijk opzicht zeer ingrijpend zijn als ook woningbouw daardoor gereguleerd zou worden. Ook deze argumentatie is met de Tweede Kamer gewisseld, hetgeen niet tot een andere conclusie heeft geleid.

De leden van de CDA-fractie hebben geïnformeerd of met deze AMvB alleen gestuurd wordt op een (dreigende) overschrijding van de normen. Zij willen weten of sturing daarmee afhankelijk wordt van rapportages en wijzen er in dit verband op dat er nu al een tekort aan onderzoekers bestaat om rapportages op te stellen.

Zoals aangegeven in onder andere mijn brief d.d. 10 december 2007 aan uw Kamer wordt in het licht van artikel 5.16a Wm inderdaad logischerwijs een relatie gelegd met een (dreigende) overschrijding van een grenswaarde.

Als op voorhand duidelijk is dat er sprake is van een overschrijding, bijvoorbeeld omdat dat is af te leiden uit informatie over de achtergrondconcentratie, is geen nader onderzoek nodig om te concluderen dat de AMvB in de weg zal staan aan besluitvorming over de voorgenomen gevoelige bestemming. Datzelfde geldt als op voorhand vaststaat dat juist geen sprake is van (dreigende) normoverschrijding voor NO₂ of PM₁₀. Dat kan aan de orde zijn in gebieden waar – ook in de context van het NSL – geen knelpunten zijn geconstateerd; overigens spelen toekomstige ontwikkelingen die al bekend zijn (de zgn. autonome ontwikkeling) hierbij wel een rol. Als de vraag of wel of geen sprake is van normoverschrijding niet zonder meer en overtuigend beantwoord kan worden, zal inderdaad onderzoek nodig zijn om daarover duidelijkheid te verschaffen.

Geïnformeerd is voorts naar het effect van deze AMvB op lopende projecten. In formeel-juridisch opzicht heeft een AMvB geen effect op lopende projecten. Als besluiten genomen zijn voor de inwerkingtreding van deze AMvB, zijn die genomen in overeenstemming met het op dat moment geldende juridische kader. Vanzelfsprekend kan regelgeving daarop niet met terugwerkende kracht effect op uitoefenen.

Waar procedures lopen waarin de besluitvorming nog niet is afgerond, zal de AMvB daarop wel effect hebben indien het besluit wordt genomen nadat de AMvB van kracht is geworden. Het feit dat deze AMvB eraan komt met het gegeven dat over de inhoud en strekking van die AMvB inmiddels zo veel bekend is, vormen redenen om geen overgangsrecht in de AMvB op te nemen. De AMvB zal dan ook direct in werking treden en

betrekking hebben op alle op en vanaf dat moment lopende besluitvormingsprocedures (onmiddellijke werking).

Overigens stel ik mij voor dat het feit dat deze AMvB in aantocht is, ook daar waar geen sprake is van (dreigende) normoverschrijding, zijn schaduw vooruitwerpt op de besluitvorming, met name waar het gaat om de onderbouwing van locatiekeuze en dergelijke in het kader van het algemeen geldende beginsel van een goede ruimtelijke ordening.

De leden van de CDA-fractie hebben aangegeven van mening te zijn dat ook kortdurende expositie aan te hoge concentraties schadelijk fijn stof tot gezondheidsschade leidt, hetgeen deze leden een relevant gegeven in de vormgeving van de ruimtelijke ordening lijkt.

Inderdaad zal ook kortdurende blootstelling aan luchtverontreiniging een negatief effect op de gezondheid kunnen hebben. Het negatieve effect ingeval van langdurige blootstelling is echter significant groter, wat het argument is om bij de opstelling van deze AMvB met name daarnaar te kijken. Zeker van kortdurende blootstelling is bovendien niet alleen sprake bij gevoelige bestemmingen, maar in veel meer situaties, bijvoorbeeld bij deelname aan het verkeer. Het voert veel te ver om ook voor al dat soort situaties te trachten via een AMvB blootstelling van gevoelige groepen te voorkomen en zo elk risico uit te sluiten. De ruimtelijke ordening wordt bij uitstek gekenmerkt door een afweging van relevante belangen en zoals gezegd blijft ook naast dit ontwerpbesluit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening onverkort van kracht. Bij de afweging in dat kader kan in voorkomende gevallen ook aandacht worden besteed aan kortdurende blootstelling aan luchtverontreiniging.

De leden van de CDA-fractie vinden het volgen van een eenduidige en consistente bestuurlijke lijn in het dossier luchtkwaliteit van essentieel belang. Natuurlijk deel ik die mening. Deze AMvB is ontwikkeld binnen het kader van titel 5.2 Wm, waarin de programma-aanpak van het NSL zijn basis kent. Vanzelfsprekend wordt op deze wijze een samenhangende totale aanpak gecreëerd, waarvan de verschillende onderdelen goed op elkaar zijn afgestemd.

Waar een relatie gelegd wordt met het verkrijgen van derogatie op grond van de nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit, die naar verwachting in mei 2008 van kracht zal worden, kan ik u medelen dat van een directe relatie tussen dit ontwerpbesluit en derogatie geen sprake is. Wel kent het ontwerpbesluit een relatie met (dreigende) overschrijding van grenswaarden, maar de vraag of wel of geen sprake is van een overschrijding of dreigende overschrijding (in de toekomst) van een grenswaarde voor PM_{10} of NO_2 wordt door de verlening van derogatie als zodanig niet beïnvloed. Dat is meer een feitelijke vraag. Uit het proces rond het opstellen van het NSL blijkt dat de extra tijd die door derogatie beschikbaar komt op veel plaatsen hard nodig is om maatregelen in te voeren en te bereiken dat deze het beoogde effect sorteren, zodat op termijn overal aan de grenswaarden wordt voldaan. Hoogstens kan gezegd worden dat van de derogatie-mogelijkheid een positief effect uitgaat: de betrokken overheden werken samen voortvarend aan een pakket maatregelen teneinde derogatie te mogen toepassen én ervoor te zorgen dat voor het eind van de derogatietermijn de grenswaarden daadwerkelijk worden gerealiseerd.

En als laatste is geïnformeerd welke rol provincies en gemeenten spelen bij de uitwerking van dit ontwerpbesluit.

Aangezien voor de voorgenomen bouw of aanpassing van gevoelige bestemmingen in veel gevallen een ruimtelijk besluit nodig zal zijn, is het bij uitstek het gemeentebestuur dat deze AMvB zal moeten toepassen. De provincies spelen (nu nog) een rol via hun goedkeuringsbevoegdheid in ruimtelijke besluitvormingsprocedures en daarnaast zullen mogelijk in

streekplannen keuzes kunnen voorliggen over (de locatiekeuze van) gevoelige bestemmingen.

Ik vertrouw erop dat ik u met het voorgaande voldoende heb geïnformeerd. Als het advies van de Gezondheidsraad bekend is, zal ik de Eerste en Tweede Kamer daarvan op de hoogte brengen en het ontwerpbesluit, uiteraard vergezeld van dat advies en andere relevante stukken, zo spoedig mogelijk voor advies doen voorleggen aan de Raad van State, waarna het besluit hopelijk rond de zomer van 2008 van kracht zal kunnen worden.

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