

Aan de Colleges van Burgemeester en
Wethouders
Aan de Colleges van Gedeputeerde Staten

Interpretatie Besluit luchtkwaliteit

Datum	Kenmerk
30 september 2004	LMV 2004091308

Geacht college,

In deze brief ga ik in op de interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit (Blk) in relatie tot een aantal in de praktijk gerezen vragen. Het gaat om de bindendheid van de normen, het geven van prioriteit aan voor luchtverontreiniging gevoelige bestemmingen bij de uitvoering van het besluit, het bij prognoses te gebruiken scenario en daarbij te betrekken toekomstige ontwikkelingen, en de mogelijkheden van nieuwbouw op herstructurerings- en inbreidingslocaties.

De brief betreft met name de luchtkwaliteitseisen uit het Blk voor stikstofdioxide (NO₂). In het laatste onderdeel wordt summier ingegaan op de luchtkwaliteitseisen voor fijn stof. Verder wordt zowel bij het onderwerp gevoelige bestemmingen als bij het onderwerp fijn stof de relevante jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State gemeld.

1. Enkele algemene punten

Rechtstreeks bindende normen

Het Blk bevat luchtkwaliteitseisen in de vorm van o.a. grenswaarden en plandrempels voor diverse verontreinigende stoffen, o.a. voor NO₂. De eisen vloeien voort uit Europese richtlijnen en dienen ingevolge het besluit in acht genomen te worden bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. In de praktijk blijkt de formulering van de werkingssfeer van de luchtkwaliteitsnormen aanleiding te kunnen geven tot misverstanden. Zo wordt wel beargumenteerd dat de luchtkwaliteitseisen uitsluitend van toepassing zijn op bevoegdheden met betrekking tot bronnen van luchtverontreiniging en niet rechtstreeks en bindend doorwerken bij ruimtelijke besluitvorming die niet is gericht op een activiteit die luchtverontreiniging veroorzaakt. Deze interpretatie is onjuist. Dat moge blijken uit de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit. Ingevolge de kaderrichtlijn moeten alle nodige maatregelen genomen worden om schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen. Dat beperkt zich niet tot bronmaatregelen. Er



dient dus niet alleen acht te worden geslagen op de niveaus van luchtverontreiniging, maar ook op de blootstelling van mensen daaraan.

De nota van toelichting bij het besluit noemt bevoegdheden op basis van o.a. de Wet milieubeheer, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Planwet verkeer en vervoer en de Tracéwet, als bevoegdheden bij de uitoefening waarvan de luchtkwaliteitsnormen in ieder geval in acht genomen moeten worden. De grenswaarden voor NO₂ uit het besluit dienen dus onder meer in acht te worden genomen bij de tot standkoming van bestemmingsplannen. De normen zijn bindend en niet afweegbaar.

Pijlijnplannen

Bestemmingsplannen die zijn vastgesteld ná de datum van inwerkingtreding van het Blk, zijnde 19 juli 2001, dienen te voldoen aan het besluit. Hetzelfde geldt voor verklaringen van geen bezwaar ex artikel 19 WRO die na die datum zijn gegeven.

Wanneer een bestemmingsplan voor 19 juli 2001 is vastgesteld of een verklaring van geen bezwaar voor die datum is afgegeven is het evenwel raadzaam om bij de nadere uitwerking te bezien of voldaan kan worden aan de eisen van het Blk. Dit om te voorkomen dat een situatie in het leven geroepen wordt, waarbij de normen worden overschreden en in een later stadium alsnog voorzieningen moeten worden getroffen.

Omgaan met bestaande en nieuwe situaties

Uiterlijk in 2010 dient de luchtkwaliteit in Nederland ingevolge de eerste dochterraichtlijn luchtkwaliteit in overeenstemming te zijn met de grenswaarde voor NO₂ van 40 microgram per m³ als jaargemiddelde concentratie. Tot 2010 gelden plandrempels, die hoger liggen dan de norm voor 2010. Aan de hand van de plandrempels kan beoordeeld worden of in een bepaalde situatie een plan opgesteld en uitgevoerd dient te worden, dat maatregelen bevat die erop gericht zijn in 2010 aan de norm te voldoen.

Met name in drukke verkeerssituaties vindt momenteel nog overschrijding plaats van de jaargemiddelde norm voor NO₂. In deze bestaande situaties worden momenteel maatregelen getroffen, opdat uiterlijk in 2010 aan de norm wordt voldaan. Hoewel verwacht wordt dat de situatie in 2010 aanzienlijk verbeterd zal zijn, zal de luchtkwaliteit ook dan nog niet overal in overeenstemming met de norm zijn.

In de notitie 'Vaste waarden, nieuwe vormen: Milieubeleid 2002-2006' (Kamerstukken II, 2002-2003, 28663, nr.1) is aangegeven dat naast een versterkte inspanning ten aanzien van het (Europese) bronbeleid, met name wordt ingezet op maatregelen als snelheidsverlaging en verkeersregulering. Ten aanzien van de inzet van dure maatregelen, zoals ondertunneling en ontlastende infrastructuur wordt een terughoudend beleid gevoerd. In een brief aan de Tweede Kamer over de knelpunten luchtkwaliteit van 21 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2002-2003, 28663, nr.8) wordt hierop nader ingegaan. Momenteel wordt voor een negental locaties langs rijkswegen onderzocht welke maatregelen, waaronder ook snelheidsverlaging, mogelijk zijn.

In nieuwe situaties dient, evenals in bestaande situaties, uiterlijk in 2010 aan de NO₂ norm voldaan te worden. Het creëren van nieuwe knelpunten moet voorkomen worden.

Het in acht nemen van de grenswaarden voor NO₂ houdt bij het vormgeven van bestemmingsplannen die de bouw van nieuwe woningen of de aanleg van nieuwe infrastructuur mogelijk maken, in dat getoetst wordt aan de grenswaarden voor 2010. Er moet aannemelijk gemaakt kunnen worden dat ter plaatse in 2010 aan de grenswaarden zal worden voldaan. Daarbij mag rekening gehouden worden met de te verwachten resultaten van een bestuurlijk vastgesteld plan van aanpak, gericht op het realiseren van een goede luchtkwaliteit in 2010. Er mag worden uitgegaan van het luchtkwaliteitsniveau dat met deze maatregelen wordt bereikt. In de toelichting bij het ruimtelijk plan zal dit tot uitdrukking moeten worden gebracht.



2. Gevoelige bestemmingen

In de Europese richtlijnen luchtkwaliteit is als enige inperking van de werkingssfeer aangegeven dat de normstelling geen betrekking heeft op blootstelling op de werkplek. Daarmee gelden de in de eerste dochterrichtlijn gegeven luchtkwaliteitseisen in beginsel voor alle andere plekken in Nederland. Uit het samenstel van de artikelen van de richtlijn en de bepalingen van o.a. de bijlagen I t/m IV, waarin de grenswaarden worden aangegeven, kan evenwel worden opgemaakt dat het primaat bij de uitvoering ligt bij de bescherming van de gezondheid van mensen. Zo worden in de bijlagen de betreffende grenswaarden aangeduid als "grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens". Daarnaast zijn er aparte "grenswaarden voor de bescherming van ecosystemen". Ik acht dan ook prioriteitsstelling bij de uitvoering van de richtlijnen gerechtvaardigd, waarbij de eerste zorg uitgaat naar locaties waar de volksgezondheid het meest in het geding is. Daarbij denk ik aan situaties waarbij sprake is van:

- de waarschijnlijkheid dat mensen aldaar gedurende langere tijd verblijven
- de aanwezigheid van voor luchtverontreiniging gevoelige groepen
- de waarschijnlijkheid dat mensen zich aldaar meer dan gemiddeld inspannen.

Op basis hiervan zijn de volgende locaties als voor luchtverontreiniging gevoelige bestemmingen aan te merken:

- 1° woningen of bouwwerken die voor bewoning worden gebruikt
- 2° gebouwen voor kinderopvanginstellingen,
- 3° gebouwen voor gezondheidszorginstellingen,
- 4° gebouwen voor onderwijsinstellingen of
- 5° sportterreinen

Het begrip gevoelige bestemmingen wordt o.a. gehanteerd in de verdeelsleutel voor het ISV II budget voor de periode 2005-2009 en de Tijdelijke bijdrageregeling plannen luchtkwaliteit (Stcrt.2003, nr.24), budgetten in verband met het treffen van maatregelen in bestaande situaties.

Bij de uitvoering van het Blk kunnen overheden het begrip voor luchtverontreiniging gevoelige bestemmingen ook hanteren bij het toekennen van bestemmingen in een bestemmingsplan*. Dat kan met name wenselijk zijn in gebieden met een grote ruimtedruk, waar de bestaande ruimte zo goed mogelijk dient te worden benut. In die gebieden kunnen minder gevoelige bestemmingen als kantoren of bedrijfsterreinen worden toegekend aan locaties waar de luchtkwaliteit niet optimaal is. De gemaakte afwegingen zullen in het betrokken bestemmingsplan door de gemeente moeten worden gemotiveerd.

Het hanteren van het concept van voor luchtverontreiniging gevoelige bestemmingen laat onverlet dat de overheden zich blijven inspannen om - overeenkomstig het doel van de richtlijn - te zorgen dat uiteindelijk overal in Nederland voldaan wordt aan de luchtkwaliteitseisen. Dit doel zal op termijn in belangrijke mate bereikt moeten worden door het (Europese) bronbeleid. Belangrijk in dit verband is dat Nederland in internationaal verband inzet op een versnelde introductie van de nieuwe EURO-normen voor motorvoertuigen. In de Beleidsnota verkeersemissies (Kamerstukken II 2003/2004, 29 667, nr.1) worden bovendien diverse fiscale maatregelen voorgesteld om op nationaal niveau de aanschaf en het gebruik van schonere dieselveertuigen te stimuleren.

De lijn om de bescherming van de normen van de richtlijnen luchtkwaliteit in de praktijk primair te richten op bestemmingen waar sprake is van blootstelling van mensen, is ook opgenomen in het evaluatierapport over de eerste dochterrichtlijn dat een Werkgroep van de lid-staten in juni 2004 heeft voorgelegd aan de Europese Commissie. In het rapport wordt de Commissie voorgesteld om daartoe een expliciete bepaling in



de richtlijn op te nemen. Naar verwachting zal de Commissie medio 2005 komen met haar voorstellen voor aanpassing van de richtlijn. Ik zal mij in Europees verband ten volle inspannen om de mogelijkheid tot het stellen van prioriteiten in de richtlijnen luchtkwaliteit expliciet te verankeren.

* De jurisprudentie loopt op dit punt uiteen. In een aantal uitspraken van de afgelopen periode lijkt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State mee te gaan in het hanteren van het concept van gevoelige bestemmingen of 'immissiegevoelige gebieden'. Het gaat daarbij zowel om uitspraken in het kader van vergunningverlening als om uitspraken in het kader van bestemmingsplannen waarbij bijvoorbeeld sprake is van het aanleggen of wijzigen van een weg. Recentelijk werd ook in een Voorzittersuitspraak gekeken naar de belasting 'in de meest nabije woonomgeving'. Daarentegen heeft de Afdeling zich ondermeer in twee recente uitspraken rondom de Spoedwet wegverbreding kritisch uitgelaten over het niet in acht nemen van luchtkwaliteitseisen bij niet-gevoelige bestemmingen. In beide uitspraken overwoog de Afdeling dat de normen zijn gesteld ter bescherming van de kwaliteit van de buitenlucht in zijn algemeenheid. Dat maatregelen zullen worden getroffen ter plaatse van woningen of andere gevoelige bestemmingen, brengt naar de mening van de Raad niet mee dat de in het besluit gestelde grenswaarden in acht zijn genomen.

3. Anticipatie

Referentieraming

Toetsing aan de grenswaarde voor NO₂ per 2010 betekent dat via berekeningen zal moeten worden nagegaan hoe de luchtkwaliteit op een bepaalde locatie in dat jaar zal zijn. Een van de invoergegevens voor deze berekeningen is het referentiescenario. Als het referentiescenario wordt vastgesteld, het scenario van de zg. NEC methode. Daarmee wordt aangesloten bij de referentieraming die ook in het kader van het klimaat- en verzuringsbeleid wordt gehanteerd. Achtergrondconcentraties en emissiefactoren voor dit scenario worden vastgesteld door het RIVM. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van de emissiereducties die via het Europese bronbeleid kunnen worden bereikt. Wanneer de realisatiedatum van nieuwe projecten na 2010 ligt, dient van begin af aan aan de norm voor 2010 te worden voldaan. Naarmate het jaartal van 2010 dichterbij komt, zal het vaker nodig zijn berekeningen te maken die betrekking hebben op een jaartal dat na 2010 ligt. Hiertoe zal het referentiescenario worden aangepast.

Prognosetermijn van tien jaar

Uiteraard dient de luchtkwaliteit niet alleen in 2010 aan de grenswaarden voor NO₂ te voldoen, maar ook in de jaren daarna. Om dat te garanderen is bij het toetsen van bestemmingsplannen aan de NO₂ norm het maken van prognoses voor na 2010 belangrijk. Bij de keuze van de prognosetermijn wordt aangesloten bij de praktijk voor geluidnormen, waarbij op basis van de Wet geluidhinder wordt gewerkt met een prognosetermijn van tien jaar.* Voor zowel geluid als lucht kan dan gewerkt worden met dezelfde verkeersprognoses.

Het werken met een prognosetermijn laat uiteraard onverlet dat met ingang van 2010 aan de normen voldaan moet worden.

Ontwikkelingen

Het werken met een prognosetermijn van tien jaar betekent dat alle voor die periode relevante ontwikkelingen in beeld dienen te worden gebracht. Relevant zijn die ontwikkelingen die de luchtkwaliteit en de blootstelling ter plekke kunnen beïnvloeden. Met name ontwikkelingen die de emissies van het wegverkeer beïnvloeden zijn relevant. Het kan daarbij gaan om ontwikkelingen die voortvloeien uit plannen binnen de gemeente zelf, maar ook om plannen rond provinciale en rijkswegen. Alleen die ontwikkelingen waarvan aannemelijk is dat ze tot realiteit zullen worden zijn in dit kader relevant.

Een verbreding van een weg die is bekrachtigd door een ontwerp Tracébesluit is relevant voor de vaststelling van de toekomstige luchtbelasting van woningen in een ontwerp bestemmingsplan, evenals een ontwerp Tracébesluit voor reeds in een ontwerp bestemmingsplan opgenomen woningen. Het zal echter niet in alle situaties helder zijn of ontwikkelingen zodanig zeker zijn, dat ze dienen te worden meegenomen voor de berekeningen van de luchtkwaliteit op termijn.



Per situatie zal gemotiveerd een afweging gemaakt moeten worden. Van belang daarbij is dat degene die een ruimtelijke ontwikkeling in gang wil zetten, initiatief neemt en nagaat welke toekomstige plannen er zijn in hetzelfde gebied, opdat duidelijk wordt hoe reëel andere ontwikkelingen zijn en de mogelijkheid ontstaat om de uitvoering van plannen op elkaar af te stemmen en te stroomlijnen.

Overleg en samenspraak acht ik extra belangrijk omdat ontwikkelingen elkaar kunnen blokkeren. In tegenstelling tot bij geluid - waar tussentijdse ontwikkelingen kunnen worden opgevangen met maatregelen als stiller asfalt, een geluidsscherm, het isoleren van woningen - zijn de mogelijkheden om in bestaande situaties over en weer maatregelen te treffen om aan de normen voor luchtkwaliteit te voldoen immers veel beperkter.

Toekomstige ontwikkelingen kunnen overigens zowel een positieve als een negatieve bijdrage leveren aan de luchtkwaliteit. Een verbreding van een weg kan de verkeersintensiteit doen toenemen; een groter aandeel vrachtwagens heeft extra nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit. Een verbreding van een weg kan echter de luchtkwaliteit ook verbeteren doordat de doorstroming van het verkeer op de weg zelf en mogelijk ook in de omgeving verbetert.

2010 en prognosetermijn van tien jaar

Bij het opnemen van nieuwbouw in bestemmingsplannen dient getoetst te worden aan de norm voor NO₂ per 2010. Dat betekent dat nieuwbouw vanaf die datum blijvend aan de norm van NO₂ dient te voldoen. Het werken met een prognosetermijn van tien jaar brengt geen verandering in dit vereiste. Wanneer nieuwbouw wel binnen de prognosetermijn, dus bijvoorbeeld in 2014, maar niet vanaf 2010 aan de normen voldoet is die nieuwbouw niet toegestaan.

* De Wet geluidhinder kent de verplichting om in het kader van een bestemmingsplan akoestisch onderzoek te doen. Het Meet- en Rekenvoorschrift Wegverkeerslawaaï schrijft voor dat voor nog te bouwen geluidsgevoelige bestemmingen de geluidssituatie moet worden bepaald ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan alsook voor 10 jaar daarna.

4. Herstructurering

Een van de vragen die zich in de praktijk voordoet is hoe om te gaan met de bouw van woningen en andere gevoelige bestemmingen in herstructureringsgebieden, gebieden waar sprake is van sloop en herbouw van woningen. Behandeling als nieuwe situatie zou betekenen dat direct getoetst moet worden aan de grenswaarden voor 2010. Juist in gebieden waar verdichting gewenst is, kan dit uitgangspunt dusdanige beperkingen met zich brengen dat de herstructurering en daarmee tevens een deel van de woningbouwtaakstelling in het gedrang komt, terwijl door herstructurering juist bewerkstelligd zou kunnen worden dat minder mensen dan voorheen blootgesteld zullen worden aan te hoge concentraties van luchtverontreinigende stoffen. De herstructurering zou in zo'n geval nauw aansluiten bij de doelstelling van de EU-richtlijnen. Om die reden acht ik de mogelijkheid aanwezig dat nieuwbouw in situaties van herstructurering acceptabel is, hoewel de luchtkwaliteit ter plaatse in het jaar 2010 mogelijk niet voldoet aan de grenswaarden van het Blk.

Daarbij geef ik de volgende toetsingscriteria mee:

- er heeft voor het betrokken gebied een aanzienlijke vermindering plaats van het aantal blootgestelden,
- er heeft voor het betrokken gebied een afweging plaatsgevonden of er mogelijkheden bestaan om met lokale maatregelen de immissie terug te dringen,
- uit stedenbouwkundig oogpunt blijkt het noodzakelijk gevoelige bestemmingen op de betrokken locatie te situeren,
- er wordt openheid van zaken gegeven over de luchtkwaliteit ter plaatse aan de gebruikers van de locatie.



Aanzienlijke vermindering van het aantal blootgestelden

Aanzienlijke verlaging van het aantal blootgestelden maakt dat een herstructurerings situatie in overeenstemming geacht kan worden met de bedoeling van de EU-richtlijnen luchtkwaliteit. Dat impliceert dat het alleen om bestaande woonwijken kan gaan.

Wat als een aanzienlijke verlaging van het aantal blootgestelden beschouwd kan worden is een kwestie van maatwerk. In sommige gevallen kan een vermindering met 20% veel zijn, in andere gevallen kan zeker een vermindering met 50% worden bereikt. Ook de mate van blootstelling speelt daarbij een rol. Verwacht wordt dat een gemeente in een concreet bestemmingsplan of artikel 19-procedure aangeeft welke inspanning ze zich heeft getroost en welke resultaten ze heeft bereikt.

Het gaat om minder blootgestelden in dat deel van het herstructureringsgebied waar de grenswaarde voor 2010 niet wordt gehaald: het zogenaamde overschrijdingsgebied (zie onderstaande figuur). Het aantal blootgestelden binnen het overschrijdingsgebied in de situatie zonder herstructurering, moet worden afgezet tegen het aantal blootgestelden binnen het gebied in de nieuwe situatie. In de nieuwe situatie dient het aantal blootgestelden substantieel lager te zijn.

In het algemeen zal dit betekenen dat binnen de contour minder woningen kunnen worden teruggebouwd. Compensatie kan plaatsvinden door in de rest van het herstructureringsgebied te intensiveren.



Niet bouwen dichterbij de bron

Het is niet de bedoeling dat het aantal blootgestelden in een herstructureringsgebied afneemt, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een zwaardere belasting, ofwel dat woningbouw verder oprukt naar de bron. Hetzelfde geldt voor de andere gevoelige bestemmingen. Dat betekent dat alleen het gebied van de overschrijdingszone waar reeds woningbouw aanwezig is, het gebied dat in de figuur is aangeduid met de letter B, eventueel bebouwd kan worden.

Bebouwing van aanwezige sportterreinen met gevoelige bestemmingen als woningen behoort niet tot de mogelijkheden, omdat de blootstelling in dat geval doorgaans een langduriger en daarmee zwaarder karakter zal hebben dan de blootstelling ingeval van sportterreinen.

Relatie met luchtkwaliteitsplan (artikel 25 Blk)

Wanneer in een gebied sprake is van plandrempeleoverschrijding zal de gemeente in het luchtkwaliteitsplan moeten aangeven welke mogelijkheden er zijn om de immissie aan te pakken door verkeersmaatregelen of ander aanvullend bronbeleid, opdat in 2010 wordt voldaan aan de grenswaarden. Wanneer in een luchtkwaliteitsplan maatregelen voor bestaande situaties zijn vastgesteld, is het raadzaam deze maatregelen ook te treffen ten aanzien van de nieuw te bouwen woningen. Ook het omgekeerde geldt: het kan raadzaam zijn om in het luchtkwaliteitsplan bij het vaststellen van maatregelen rekening te houden met



toekomstige nieuwbouw in het betrokken gebied. In deze gevallen kunnen de maatregelen, onder de voorwaarden zoals aangegeven in onderdeel 1 van deze brief, worden betrokken bij het bestemmingsplan.

5. Inbreiding

Inbreidingslocaties zullen in de meeste gevallen onderdeel zijn van een groter herstructureringsproject. Voordeel hiervan is dat een afweging in breder kader gemaakt kan worden en ook maatregelen in een groter gebied en aan de bronkant kunnen worden meegewogen. Er kan worden gebouwd in een overschrijdingsgebied, indien het aantal blootgestelden in het totale overschrijdingsgebied van een herstructureringsproject substantieel vermindert en tegelijk wordt voldaan aan de voorwaarde dat niet dichter naar de bron toe wordt gebouwd. Kan aan deze voorwaarden niet worden voldaan dan kan woningbouw alleen worden gerealiseerd als uiterlijk 2010 wordt voldaan aan de grenswaarden voor NO₂. Voor op zichzelf staande inbreidingslocaties geldt dat alleen kan worden gebouwd als uiterlijk 2010 wordt voldaan aan de grenswaarden.

6. Fijn stof

Algemeen

Fijn stof (PM₁₀) heeft een grootschalig verspreidingspatroon. Dat betekent dat de concentraties van fijn stof in Nederland voor een groot deel worden veroorzaakt door emissies die in het buitenland plaatsvinden. Omgekeerd zijn Nederlandse bronnen de oorzaak van concentraties fijn stof in het buitenland. Lokaal kunnen ten gevolge van emissies van plaatselijke bronnen hogere concentraties dan gemiddeld over Nederland voorkomen.

De concentraties van fijn stof liggen in een groot deel van Nederland boven de grenswaarden. Om de concentraties van fijn stof te verminderen zijn primair internationale maatregelen noodzakelijk. In het kader van de EU is het NEC protocol tot stand gekomen, waarin emissieplafonds voor diverse luchtverontreinigende stoffen zijn vastgelegd. Van uitvoering daarvan wordt een gunstig effect verwacht op de concentraties van fijn stof. Over de uitvoering van het protocol in Nederland is 21 oktober 2003 aan de Tweede Kamer een brief gezonden waarbij de Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging (Nota Erop of eronder, Kamerstukken II 2003/2004, 28 663, nr.8) wordt aangeboden. De daarin aangekondigde nota voor de aanpak van fijn stof emissies vanwege het verkeer is inmiddels naar de Tweede Kamer gezonden (Beleidsnota verkeersemissies, Kamerstukken II 2003/2004, 29 667, nr.1). Daarin worden ondermeer diverse fiscale maatregelen voorgesteld ten behoeve van een versnelde introductie van schonere dieselovertuigen als vrachtwagens en bussen en de toepassing van roetfilters bij dieselpersonenauto's.

Gezien de grootschaligheid van de fijn stof problematiek, is de verantwoordelijkheid voor de aanpak ervan in het Blk primair bij het rijk gelegd. Het rijk is de taak toegekend om een Plan van aanpak voor fijn stof op te stellen. Dit plan is in voorbereiding en zal conform de verplichting in de Europese richtlijnen eind 2004 worden ingediend bij de Europese Commissie. Het plan, waarin tevens het nationale beleid voor stikstofdioxide wordt vastgelegd, zal in nauw overleg met vertegenwoordigers van IPO en VNG tot stand komen. Lokaal komen verhoogde concentraties van fijn stof voor. Met name die concentraties kunnen provincies en gemeenten beïnvloeden. Zo kunnen zij een bijdrage leveren aan het verminderen van de problematiek ter plaatse. Daarom is in de artikelen 13 en 14 van het Blk niet alleen voor het rijk, maar ook voor provincies en gemeenten de taak opgenomen om de grenswaarden voor fijn stof in acht te nemen. Het moge duidelijk zijn dat binnen deze context gemeenten en provincies niet verantwoordelijk gehouden worden voor de overschrijding van de fijn stof normen, voorzover die wordt veroorzaakt door de niveau's van fijn stof die als grootschalige achtergrondconcentratie in Nederland voorkomen.



In acht nemen fijn stof normen door provincies en gemeenten

Aangezien de concentraties van fijn stof in een groot deel van Nederland boven de grenswaarden liggen zou een strikte interpretatie van de verplichting van gemeenten en provincies om een plan of voornemen te toetsen aan de grenswaarden voor fijn stof, kunnen leiden tot het maatschappelijk niet aanvaardbare gevolg dat geen enkel plan en geen enkele ontwikkeling nog doorgang kan vinden. Dat acht ik niet wenselijk.

De verplichting voor provincies en gemeenten tot het in acht nemen van de grenswaarden voor fijn stof houdt in zijn algemeenheid in dat er bij de uitoefening van bevoegdheden die de luchtkwaliteit voor fijn stof beïnvloeden of de mate van blootstelling van mensen aan fijn stof, de gevolgen voor de concentraties van fijn stof in kaart worden gebracht, opdat gekozen wordt voor de minst belastende optie. Voor vergunningverlening betekent dit dat ten minste de stand der techniek wordt voorgeschreven. Wanneer sprake is van een significante verslechtering ten gevolge van het plan of de ontwikkeling bij een reeds ernstige overschrijding van de grenswaarde dient in breder verband te worden gekeken naar wat kan worden gedaan om de situatie te verbeteren.* In geval van bestemmingsplannen gaat het veelal om plannen waarin het verkeer een belangrijke rol speelt. Bij de beoordeling van dergelijke plannen hebben de NO₂ normen de meest discriminerende werking. Maatregelen om te voldoen aan de NO₂ normen hebben doorgaans tevens een gunstige uitwerking op de luchtkwaliteit voor PM₁₀.

* De jurisprudentie loopt op dit punt uiteen. In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 21 april jl. (zaaknummer 200206822) stelt de Afdeling dat het in acht nemen van de grenswaarden betekent dat het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit *niet* van die waarden kan afwijken. De Afdeling voegt daar nog aan toe dat het in acht nemen ook geldt, indien de uitbreiding van een inrichting slechts in geringe mate bijdraagt aan de overschrijding van de grenswaarden. In de recente uitspraak van 8 september jl. (zaaknr 200308782/1) stelt de Afdeling dat gemeenten bij hun besluitvorming geen rekening behoeven te houden met de normen voor fijn stof.

7. Slot

Ik hoop u met deze brief duidelijkheid en voldoende houvast te hebben gegeven voor een goede toepassing van het Besluit luchtkwaliteit.

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de regionale VROM-inspecteurs.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Drs. P.L.B.A. van Geel