

Kenmerk	W08.08.0289/IV
Datum advies	14 augustus 2008
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 10 februari 2009, nr 27

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit 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)), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2008, no.08.002164, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit, 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)), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het bij amendement van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Van der Ham en Duyvendak(*zie noot 1*) ingevoegde artikel 5.16a van de Wet milieubeheer (Wm). Het ontwerpbesluit regelt dat in geval van een (dreigende) overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit, besluiten over de bouw of uitbreiding van bepaalde gebouwen in de buurt van rijks- of provinciale wegen op een zodanige wijze worden genomen dat deze niet leiden tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Het gaat in het bijzonder om gebouwen geheel of gedeeltelijk in gebruik ten behoeve van onderwijs aan minderjarigen, ten behoeve van kinderopvang, als verzorgingstehuis, verpleegtehuis, bejaardentehuis of als combinatie van deze functies. De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de gehanteerde grenswaarden, de handhaving, de eenmalige uitbreiding van gebouwen, de delegatiegrondslag in artikel 4 van het ontwerpbesluit en de advisering door IPO en VNG over het ontwerpbesluit. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Gehanteerde grenswaarden

Het voorstel beoogt bescherming te bieden aan groepen personen die bijzonder kwetsbaar zijn voor luchtverontreiniging: kinderen en ouderen. In het voorgestelde artikel 2 wordt bepaald dat, indien de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift betrekking heeft op een categorie gebouwen waarvan de locatie geheel of gedeeltelijk is of zal zijn gelegen op een afstand van minder dan 300 meter vanaf de rand van een rijksweg of 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 ingang van een in bijlage 2 van de Wm opgenomen grenswaarde voor

zwevende deeltjes (PM10) of stikstofdioxide, die uitoefening of toepassing op een zodanige wijze plaatsvindt dat deze niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen. Aldus wordt gerealiseerd dat geen nieuwe groepen kwetsbare personen duurzaam gaan verblijven op plaatsen waar de grenswaarden (dreigen te) worden overschreden.

In artikel 2 wordt aangesloten bij de grenswaarden voor zwevende deeltjes en stikstofdioxide zoals opgenomen in bijlage 2 van de Wm. Deze grenswaarden geven uitvoering aan de verschillende EG richtlijnen inzake luchtkwaliteit. De Raad wijst erop dat ingevolge de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit (*zie noot 2*) en het ter uitvoering daarvan reeds ter advisering aan de Raad voorgelegde voorstel van wet tot wijziging van de Wm (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) de relevante grenswaarden in wezen tijdelijk worden verhoogd. Deze richtlijn maakt het mogelijk voor een aantal verontreinigende stoffen onder voorwaarden uitstel te realiseren van de datum waarop de betreffende grenswaarde dient te zijn bereikt. Nederland zal van deze geboden mogelijkheid gebruik maken.

De vraag rijst hoe het doel van de regeling, namelijk voorkomen dat meer personen uit kwetsbare groepen personen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging, zich verhoudt tot de verhoging van de grenswaarden. Een tijdelijke verhoging van de relevante grenswaarden leidt er immers toe dat minder snel sprake zal zijn van een (dreigende) overschrijding van die grenswaarden als bedoeld in artikel 2 van het ontwerpbesluit. Dientengevolge zal het ontwerpbesluit niet aan een aanzienlijke toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen in de weg staan.

De Raad beveelt aan de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

## 2. Handhaving; eenmalige uitbreiding

Artikel 3, derde lid, regelt dat in afwijking van het reeds genoemde artikel 2, bij de uitbreiding van een bestaand gebouw een toename van ten hoogste tien procent van het aantal op de desbetreffende locatie verblijvende personen toegestaan is. De Raad merkt hierover het volgende op:

a. De Raad gaat ervan uit dat met artikel 3, derde lid, is beoogd een toename van ten hoogste tien procent van het reeds toegestane aantal op de desbetreffende locatie verblijvende personen toe te staan. Immers het feitelijk aantal ter plaatse verblijvende personen zal in de tijd variëren. De Raad beveelt aan, in verband met de handhaving, artikel 3, derde lid, in die zin te verduidelijken.

b. De toelichting vermeldt dat 'bedoeld is een eenmalige uitbreiding van maximaal 10% toe te staan.' (*zie noot 3*) De toelichting stelt tevens terecht vast dat het eenmalige karakter niet expliciet in artikel 3, derde lid, tot uitdrukking is gebracht. Dit volgt uit het feit dat de regeling volgens de toelichting een tijdelijke functie vervult. Een eventuele blootstelling aan een verhoogde concentratie zwevende deeltjes of stikstofdioxide zou op afzienbare termijn door het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en de daarin opgenomen maatregelen moeten worden opgelost zodat overal aan de grenswaarden wordt voldaan. Het ontwerpbesluit zou dan niet langer noodzakelijk zijn.

De Raad merkt op dat de doelstelling om op termijn overal aan de grenswaarden te voldoen niet afdoet aan de noodzaak in het onderhavige besluit te regelen dat de mogelijkheid bedoeld in artikel 3, derde lid, slechts eenmalig kan worden toegepast. Thans bestaat de mogelijkheid dat binnen relatief korte tijd meerdere verzoeken om uitbreiding van een bestaand gebouw worden gedaan, die allen op grond van artikel 3, derde lid, zouden moeten worden gehonoreerd terwijl nog niet aan de grenswaarden is voldaan.

De Raad beveelt aan artikel 3, derde lid, in het licht van het bovenstaande aan te passen.

## 3. Delegatiegrondslag

Artikel 4 bepaalt dat bij ministeriële regeling, indien noodzakelijk voor een goede uitvoering van dit besluit, nadere regels kunnen worden gegeven. Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid in een regeling dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd, waarbij kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt. *(zie noot 4)* Naar het oordeel van de Raad is de in artikel 4 van het ontwerpbesluit opgenomen begrenzing van de delegatiemogelijkheid te weinig concreet en nauwkeurig, en biedt ook de toelichting onvoldoende houvast voor de begrenzing van deze delegatiemogelijkheid. Daarom adviseert de Raad om artikel 4 van het ontwerpbesluit zodanig aan te passen, dat duidelijk wordt welke concrete regels bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld.

#### 4. Advisering

In de nota van toelichting wordt vermeld dat de VNG en het IPO het ontwerpbesluit aanvaardbaar achten. *(zie noot 5)* Dit laatste blijkt niet uit een advies van de VNG dat ingevolge de Code Interbestuurlijke Verhoudingen had moeten worden gevraagd en had moeten worden meegezonden naar de Raad. *(zie noot 6)* Ook al zijn VNG en IPO bij de totstandkoming van een ontwerpbesluit nauw betrokken geweest, dit leidt niet tot ontslag van de verplichting tot adviesaanvraag.

De Raad beveelt aan in de nota van toelichting aan te geven waarom het ontwerpbesluit niet voor advies is voorgelegd aan de VNG en het IPO.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 25 november 2008**

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

#### 1. Gehanteerde grenswaarden

Het advies wordt gevolgd. Het besluit en het daaraan ten grondslag liggende artikel 5.16a van de Wm strekken ertoe uit te gaan van de vigerende grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). Deze strekken er met andere woorden niet toe om uit te gaan van de tijdelijke overschrijdingsmarges die in geval van toepassing van derogatie gaan gelden,

voor de krachtens de voorschriften 2.1a en 4.2 van bijlage 2 van de Wm bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zones en agglomeraties, tot de daar genoemde tijdstippen. Een afname van het toepassingsbereik van het besluit vanwege een tijdelijke verhoging van die grenswaarden als gevolg van derogatie zou dan ook een onbedoeld en ongewenst neveneffect zijn. De Raad heeft aanbevolen om in de nota van toelichting te verduidelijken dat dit niet de bedoeling is. Omwille van de duidelijkheid en inzichtelijkheid van het besluit heb ik er de voorkeur aan gegeven om dit te regelen in het besluit zelf (in artikel 2, eerste en tweede lid).

#### 2. Handhaving; eenmalige uitbreiding

Het advies wordt gevolgd.

a. In de tekst van artikel 3, derde lid, is tot uitdrukking gebracht dat het gaat om een uitbreiding van het rechtens toegestane aantal personen dat de op desbetreffende locatie verblijft.

b. Ook is in artikel 3, derde lid, bepaald dat het een eenmalige uitbreiding betreft.

### 3. Delegatiegrondslag

Het advies wordt zoveel mogelijk gevolgd. Toegevoegd is dat het in het bijzonder met het oog op een goede uitvoering van het besluit noodzakelijk moet zijn om nadere regels te geven. Voorts is toegevoegd dat het daarbij moet gaan omtrent de in het besluit geregelde onderwerpen.

### 4. Advisering

Het besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer om tot een regeling voor deze problematiek te komen, zoals verankerd in het amendement-Van der Ham/Duyvendak (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 489, nr. 33). Over de invulling van dit amendement is meermalen met de Vaste Commissie van VROM van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van gedachten gewisseld. Om die redenen was de speelruimte waarbinnen dit besluit werd opgesteld, beperkt en had een formele adviesaanvraag aan de VNG en het IPO mijns inziens een beperkte toegevoegde waarde. Zoals de Raad terecht opmerkt, zijn beide organisaties wel betrokken geweest bij het tot stand brengen van het besluit, waarbij zij overigens ook hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de hierbij gekozen insteek. Tegen een invulling die verdergaand zou ingrijpen in de gemeentelijke ruimtelijke autonomie zouden zij zich hebben verzet.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

---

(1) Kamerstukken II 2006/07 30489, nr. 33.

(2) Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa ((PbEG L 152).

(3) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.

(4) Zie tevens aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

(5) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.

(6) Code Interbestuurlijke Verhoudingen, blz. 11, Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, blz. 40 en 41.