

AMSTERDAMSE RICHTLIJN GEVOELIGE BESTEMMINGEN LUCHTKWALITEIT

- 17 december 2009 -

Dienst Milieu en Bouwtoezicht

Contactpersoon: Harry van Bergen / h.vanbergen@dmb.amsterdam.nl

A Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit

A.1 Luchtkwaliteit en volksgezondheid

Het beschermen van de volksgezondheid vormt een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse en Amsterdamse luchtkwaliteitsbeleid. Bij de bescherming van gevoelige groepen en gevoelige bestemmingen gaat Nederland verder dan de Europese regelgeving. In het nationale Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit worden extra eisen gesteld met betrekking tot het realiseren van gevoelige bestemmingen binnen 300 meter gemeten van de rand van een snelweg of binnen 50 meter gemeten van de rand van een provinciale weg.

Amsterdam heeft een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het beschermen van gevoelige groepen. De gemeente wil ook in relatie tot ruimtelijke planvorming in de omgeving van het *eigen* wegennet zorgvuldig met deze groepen omgaan: "Gezondheidsschade kan echter ook optreden als er geen sprake is van normoverschrijding. Daarom wordt bestuursorganen aangeraden terughoudend te zijn met het besluiten tot en realiseren van gevoelige bestemmingen binnen de genoemde zones langs wegen, ook daar waar de normen niet worden overschreden. De afweging daarover vindt plaats in de context van het beginsel van een goede ruimtelijke ordening...". (Minister VROM in haar toelichting op Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit). Het behartigen van de gezondheid van de burgers vraagt om een meer lokale benadering waarbij niet alleen wordt gekeken naar de situatie rond snelwegen en provinciale wegen, maar ook naar de situatie rond drukke lokale verkeerswegen.

A.2 Amsterdamse aanpak: flexibiliteit en maatwerk in de vorm van een richtlijn

De aanpak met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit is vastgelegd in een Amsterdamse richtlijn. Met deze Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit is sprake van extra en strengere regelgeving dan Europa voorschrijft, maar de richtlijn heeft een zogenaamde "eerbiedigende werking" en heeft geen gevolgen voor bestaande situaties. Bovendien kan het bestuur (centrale stad of stadsdeel) - In tegenstelling tot de landelijke wetgeving - *altijd* van een richtlijn afwijken.

De extra werklast is zoveel mogelijk beperkt omdat bewust gekozen wordt voor een vroegtijdige procedurele inbedding in het ruimtelijke planproces. Daarnaast blijkt in de praktijk dat oplettende burgers later in het proces het onderwerp toch vaak aan de orde brengen, wat leidt tot commotie en daaruit voortvloeiende vertraging. In de toelichting op het voorstel wordt op een en ander verder ingegaan (zie aldaar onder B.4).

De Amsterdamse richtlijn met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit is een uitwerking van een amendement dat de gemeenteraad op 1 maart 2006 heeft aangenomen bij de behandeling van het Actieplan Luchtkwaliteit Amsterdam. Het amendement houdt in dat "geen voorzieningen voor gevoelige groepen in nabijheid van plekken waar veel verkeer is"¹ wordt vervangen door:

"in het ruimtelijk orderingsbeleid er meer rekening gehouden wordt dat voorzieningen voor gevoelige groepen niet in de directe nabijheid van grote verkeersaders worden geplaatst, of dat

¹ Dit eerste deel van het amendement refereert aan een van de aanbevelingen van de raadscommissie die destijds (2005/2006) de problematiek van de luchtkwaliteit in Amsterdam heeft onderzocht in de vorm van een raadsenquête. Het amendement zelf is verwerkt in het definitieve Actieplan Luchtkwaliteit.

er maatregelen worden getroffen om de gevoelige groepen beter te beschermen dan nu doorgaans het geval is" (Amendement C - Gemeentebblad afd. 1, nr. 148).

A.3 Amsterdamse richtlijn met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit

1. Uitgangspunt is dat binnen de zone van 300 meter gemeten van de rand van een snelweg en 50 meter gemeten van de rand van een provinciale weg, geen gevoelige bestemmingen worden geprojecteerd. Dit is een aanvulling op het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit en geldt los van de vraag of sprake is van een (dreigende) overschrijding.
2. Uitgangspunt is dat bij stedelijke wegen met meer dan 10.000 mvt per etmaal binnen een afstand van 50 meter gemeten van de rand van de weg geen gevoelige bestemmingen in de eerste lijnsbebouwing worden geprojecteerd.
3. Van de onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten kan *gemotiveerd* worden afgeweken indien (bijzondere) omstandigheden en belangen hiertoe aanleiding geven. Met het oog hierop zijn projecten voortaan verplicht om bij de ruimtelijke producten (die horen bij de planfasen van het Plaberum) expliciet aandacht te besteden aan de relatie tussen gezondheid en luchtkwaliteit. Projecteigenaren worden in dit verband geacht een eigen verantwoordelijkheid te hebben. De aandacht voor de relatie tussen gezondheid en luchtkwaliteit heeft een integraal karakter waarbij de aan de luchtkwaliteit gerelateerde gezondheidsaspecten worden beschouwd in relatie tot alle overige spelende belangen. Indien men vanuit projecten gevoelige bestemmingen langs drukke wegen wil realiseren, dan is men verplicht om een toetsing te laten uitvoeren door de GGD, afdeling Milieu en Gezondheid. De bevindingen van deze toetsing en de eventuele daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden binnen het kader van besluitvorming over het desbetreffende project aan het bevoegd gezag kenbaar gemaakt. Indien het bevoegd gezag de eventuele aanbevelingen van de GGD niet overneemt, dan wordt dit schriftelijk met redenen omkleed beargumenteerd.
4. Voor de omschrijving van een gevoelige bestemming wordt aangesloten bij het (landelijke) Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit, namelijk gebouwen geheel of gedeeltelijk bestemd of in gebruik ten behoeve van basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarige, kinderopvang, verzorgingstehuis, verpleegtehuis of bejaardentehuis.
5. De richtlijn heeft in beginsel alleen betrekking op nieuwe situaties. Hierbij moet worden gedacht aan nieuw te bouwen gebouwen bedoeld voor gevoelige bestemmingen als wel om bestaande gebouwen die een functiewijziging ondergaan waardoor het mogelijk wordt om in een bestaand gebouw een (voor die locatie) nieuwe gevoelige bestemming te vestigen. Evenals bij het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit geldt voor een uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming dat deze uitbreiding alleen mag worden gerealiseerd indien de toename eenmalig ten hoogste 10% van het aantal daar reeds verblijvende personen bedraagt.
6. Er zal een kaart worden opgesteld met:
 - a. de zones van rijkswegen en provinciale wegen;
 - b. wegen met een verkeersintensiteit van meer dan 10.000 mvt per etmaal.
7. De vraag of gevoelige bestemmingen een relevant aspect in het project zijn, moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden beantwoord. Hierbij wordt aangesloten bij het Plaberum.
 - a. Aan de hand van de onder 6 genoemde kaart moet worden beoordeeld of in het plangebied de onder 6a en 6b genoemde wegen en zones voorkomen. Dit zal veelal aan de orde zijn in fase 1: de strategiefase.

Komen deze wegen niet voor dan is er geen extra aandacht voor gevoelige bestemmingen (met betrekking tot luchtkwaliteit) nodig. Komen deze wegen en zones in het gebied wel voor, dan geldt als uitgangspunt dat gevoelige voorzieningen buiten de zones worden geprojecteerd (zie onder 6 a en b).

- b. Bij de vaststelling van het (globale) programma en (richting) voor verdere (stedenbouwkundige) invulling moet expliciet worden gezien of (mogelijk) gevoelige bestemmingen zullen worden opgenomen. Dit kan soms al het geval zijn in de strategiefase als al een globaal programma en inrichting bekend is. Vaak zal dit echter pas in de fase 2 de onderzoeksfase (indien deze wordt doorlopen) dan wel in fase 3: programma en ontwerp.

Uitgangspunt is daarbij dat geen gevoelige bestemmingen zullen worden opgericht/gebouwd binnen bovengenoemde zones als eerste lijnsbebouwing.

- c. Als eenmaal in afwijking van de onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten, na toetsing door de GGD en na een eventuele "negatieve" aanbeveling van deze dienst, door het bevoegd gezag wordt besloten dat gevoelige bestemmingen desalniettemin binnen de hierboven genoemde zones of eerste lijnsbebouwing zullen worden geprojecteerd, dan is het verstandig dat vanuit projecten *aanvullend* advies wordt ingewonnen met het oog op het nemen van mogelijke aanvullende maatregelen. Het kan raadzaam zijn om in dit geval een beroep te doen op de kennis en expertise van gemeentelijke diensten als bijvoorbeeld de DMB, DRO, GGD en/of DMO.
8. Bij het opstellen van bestemmingsplannen zal binnen de zones en eerste lijnsbebouwing in beginsel een bouw- en/of gebruiksverbod voor gevoelige bestemmingen moeten worden opgenomen. Daarbij kan een binnenplanse ontheffingbevoegdheid worden opgenomen voor bijzondere omstandigheden.
 9. Toetsingskader voor stadsdeelbestemmingsplannen
Stadsdelen zijn alleen verplicht bestemmingsplannen (en projectbesluiten) in het kader van het zogenaamde vooroverleg (art. 3.1.1/ 5.1.1-overleg) toe te zenden aan de centrale stad (DRO) indien het gaat om zogenaamde kernpunten van beleid. Het beleid ten aanzien van gevoelige bestemmingen is (nog) geen kernpunt van beleid. Dit betekent dat er nog geen verplichting voor stadsdelen bestaat om bestemmingsplannen waarin gevoelige bestemmingen zijn opgenomen toe te zenden ter advies aan de centrale stad.

In het kader van de nieuwe structuurvisie wordt het huidige toetsingskader beoordeeld. Het is wenselijk dat de centrale stad en de stadsdelen zoveel mogelijk vanuit hetzelfde beleidskader en dezelfde uitgangspunten handelen. Daarom zal bij de beoordeling van het huidige toetsingskader (in het kader van de nieuwe structuurvisie) worden gezien of het onderwerp gevoelige bestemmingen in relatie tot luchtkwaliteit als kernpunt van beleid moet worden opgenomen.
 10. Er zal uitgebreide communicatie binnen de diensten en stadsdelen over de bovengenoemde werkwijze moeten plaatsvinden. Als deel hiervan zullen de kaarten zoals bedoeld onder punt 6 wijd worden verspreid.
 11. Het is mogelijk om bij individuele besluiten met betrekking tot het realiseren van gevoelige bestemmingen langs drukke wegen als bevoegd gezag ook de verkeersstromen te betrekken. Met het oog daarop heeft het College van Burgemeester en Wethouders het voornemen voor de zomer van 2010 een besluit te nemen over hoe deze verkeersstromen afweegbaar kunnen worden gemaakt.

B TOELICHTING “Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit”

B.1 Aanleiding

Het beschermen van de volksgezondheid vormt een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse en Amsterdamse luchtkwaliteitsbeleid. Bij de bescherming van gevoelige groepen en gevoelige bestemmingen gaat Nederland verder dan de Europese regelgeving

In dit verband is het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit tot stand gekomen. Op grond van dit besluit geldt voor gevoelige bestemmingen binnen 300 meter gemeten van de rand van een snelweg of binnen 50 meter gemeten van de rand van een provinciale weg een onderzoeksplicht en mag indien sprake is van (dreigende) overschrijdingen van de grenswaarden voor PM10 of NO₂ op de desbetreffende plek geen gevoelige bestemming worden gerealiseerd.

Het Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit rekent tot gevoelige bestemmingen gebouwen geheel of gedeeltelijk bestemd of in gebruik ten behoeve van basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarige, kinderopvang, verzorgingstehuis, verpleegtehuis of bejaardentehuis.

B.2 Gezondheid in relatie tot luchtkwaliteit

Het beschermen van de volksgezondheid vormt een belangrijk uitgangspunt binnen het luchtkwaliteitsbeleid. In een stad als Amsterdam worden de problemen met de luchtkwaliteit hoofdzakelijk veroorzaakt door het gemotoriseerde wegverkeer. Het realiseren van gevoelige bestemmingen langs drukke verkeerswegen is daarom ongewenst. Slechte luchtkwaliteit is slecht voor de gezondheid. Vooral kinderen, ouderen en mensen met bestaande luchtweg- en hartaandoeningen zijn gevoelig zijn voor verkeersgerelateerde luchtverontreiniging. Teveel blootstelling kan leiden tot chronische luchtwegklachten, astma, aantasting van de longfunctie of (bij kinderen) het achterblijven van de longgroei (waarvan deze kinderen de rest van hun leven last zullen ondervinden). Dit alles gaat ten koste van de kwaliteit van het leven van deze mensen.

Het gemeentebestuur zet stevig in op het verbeteren van de luchtkwaliteit. Daartoe heeft de gemeenteraad onder meer het Actieplan Luchtkwaliteit vastgesteld. De maatregelen uit het Actieplan Luchtkwaliteit Amsterdam dienen twee doelen:

1. verbeteren van de gezondheidssituatie van de Amsterdammer
2. voldoende ruimte bieden aan de stad om nieuwe bouwprojecten, zoals woningen, kantoren en wegen, te realiseren.

Luchtkwaliteit wordt soms beschouwd als een tijdelijk probleem en op grond daarvan kan men zich afvragen of extra beleid met consequenties voor bouwprojecten, die veelal worden gerealiseerd voor de langere termijn, eigenlijk wel opportuun is. De volgende kanttekeningen zijn hier op zijn plaats:

1. Gezondheidseffecten zijn vaak irreversibel en worden door de individuele burger niet ervaren als “tijdelijk”.
2. Sinds 1999 meet de GGD van Amsterdam geen verbetering van de luchtkwaliteit, noch als het gaat om fijn stof, noch als het gaat om stikstofdioxide.
3. Zelfs wanneer voldaan wordt aan de Europese normen voor luchtkwaliteit zijn er gezondheidseffecten te verwachten. In de toekomst wordt daarom verwacht dat een verdere aanscherping plaatsvindt van deze Europese normen. De bestaande Europese normen zijn gebaseerd zijn op een compromis tussen milieu, gezondheid en economie. Met name vanuit het aspect gezondheid geredeneerd zijn deze normen onvoldoende scherp. De World Health Organization (WHO) hanteert ten aanzien van concentraties van verontreinigende stoffen waarden die 50% lager liggen dan hetgeen op dit moment vanuit de EU wordt voorgeschreven (20 microgram per kubieke meter in plaats van de huidige grenswaarde van 40 microgram).

B.3 Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit

In de Amsterdamse praktijk biedt het Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit onvoldoende handvatten om gevoelige groepen optimaal te beschermen, omdat (1) er ook gezondheidseffecten optreden langs drukke binnenstedelijke wegen die buiten de AMvB vallen en (2) er ook bij concentraties onder de wettelijke normen schade aan de gezondheid optreedt, vooral bij gevoelige groepen.

Amsterdam wil ook in relatie tot ruimtelijke planvorming in de omgeving van het *eigen* wegennet zorgvuldig met de gevoelige groepen omgaan. De gezondheid van de burgers vraagt om een meer lokale benadering waarbij niet alleen wordt gekeken naar de situatie rond snelwegen en provinciale wegen, maar ook naar de situatie rond drukke lokale verkeerswegen. In dit kader is van belang dat op 1 maart 2006 de gemeenteraad het navolgende amendement heeft aangenomen bij de behandeling van het Actieplan Luchtkwaliteit Amsterdam:

DAT "GEEN VOORZIENINGEN VOOR GEVOELIGE GROEPEN IN NABIJHEID VAN PLEKKEN WAAR VEEL VERKEER IS" WORDT VERVANGEN DOOR: "IN HET RUIMTELIJK ORDENINGSBELEID ER MEER REKENING GEHOUDEN WORDT DAT VOORZIENINGEN VOOR GEVOELIGE GROEPEN NIET IN DE DIRECTE NABIJHEID VAN GROTE VERKEERSADERS WORDEN GEPLAATST, OF DAT ER MAATREGELEN WORDEN GETROFFEN OM DE GEVOELIGE GROEPEN BETER TE BESCHERMEN DAN NU DOORGAANS HET GEVAL IS". (Amendement C - Gemeentebled afd. 1, nr. 148)²

Een meer directe aanleiding voor het formuleren van Amsterdams beleid ten aanzien van gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit is het onlangs van kracht geworden (landelijke) Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit en de vele discussies die daarover zijn gevoerd. De VNG, mede na ambtelijk overleg met Amsterdam, heeft in het kader van de totstandkoming van het Besluit gevoelige bestemmingen ervoor gepleit dat lagere overheden de nodige ruimte houden om met betrekking tot het onderwerp gevoelige bestemmingen in relatie tot luchtkwaliteit zelf integrale belangenafwegingen te kunnen (blijven) maken. Gemeenten zijn gewend om binnen het stedelijke gebied dergelijke belangenafwegingen te maken in het kader van een goede ruimtelijke ordening. De minister van VROM onderschrijft in haar toelichting op het Besluit de eigen verantwoordelijkheid van lagere overheden. In een brief over dit onderwerp schrijft de Minister over het Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit (door haar aangehaald als AMvB) onder meer het volgende:

"Gezien het voorgaande vormt deze AMvB een aanvulling op het beginsel van een goede ruimtelijke ordening zoals verankerd in de Wet ruimtelijke ordening. De AMvB heeft niet tot doel om op voorhand elk risico af te dekken, maar om de meest nijpende situaties via een dwingende regeling te voorkomen. Gezondheidsschade kan echter ook optreden als er geen sprake is van normoverschrijding. Daarom wordt bestuursorganen aangeraden terughoudend te zijn met het besluiten tot en realiseren van gevoelige bestemmingen binnen de genoemde zones langs wegen, ook daar waar de normen niet worden overschreden. De afweging daarover vindt plaats in de context van het beginsel van een goede ruimtelijke ordening, welk beginsel naast de AMvB onverkort van kracht blijft."

Wie a zegt, moet ook b zeggen... Amsterdam heeft een eigen verantwoordelijkheid en wil daaraan nader invulling geven. De richtlijn moet worden gezien als aanvullend gemeentelijk beleid ten aanzien van het rijksbeleid. Het rijksbeleid is een stap in de goede richting, maar heeft alleen betrekking op rijkswegen en provinciale wegen, terwijl het Amsterdamse voorstel ook betrekking heeft op het *eigen* onderliggende gemeentelijk wegennet.

De gemeente gaat ook in een ander opzicht verder dan het rijksbeleid. De gemeente hanteert een afstandscriterium. In rapporten die op verzoek van de Minister van VROM zijn opgesteld in

² Dit eerste deel van het amendement refereert aan een van de aanbevelingen van de raadscommissie die destijds (2005/2006) de problematiek van de luchtkwaliteit in Amsterdam heeft onderzocht in de vorm van een raadsenquête. Het amendement zelf is verwerkt in het definitieve Actieplan Luchtkwaliteit.

het kader van het bestuurlijke traject met betrekking tot het Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit hebben zowel de nationale Gezondheidsraad als het RIVM de Minister - op basis van diverse gezondheidsonderzoeken - geadviseerd om afstandscriteria aan te houden in plaats van concentraties van verontreinigingen. De Minister van VROM en de Tweede Kamer hebben hier uiteindelijk niet voor gekozen, maar deze lijn wordt inhoudelijk wel onderschreven door de Minister, daar waar zij nadrukkelijk ten aanzien van het Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit het volgende stelt:

“Gezondheidsschade kan echter ook optreden als er geen sprake is van normoverschrijding. Daarom wordt bestuursorganen aangeraden terughoudend te zijn met het besluiten tot en realiseren van gevoelige bestemmingen binnen de genoemde zones langs wegen, ook daar waar de normen niet worden overschreden.”

Verschillende gezondheidsstudies, samengevat en geïnterpreteerd door RIVM³ en Gezondheidsraad⁴, hebben aangetoond dat langdurig verblijven nabij drukke wegen tot verhoogde gezondheidsrisico's leidt, vooral voor de zogenaamde kwetsbare groepen (kinderen, ouderen en zieken). Deze gezondheidseffecten zijn onder andere levensduurverkorting, longfunctiedaling en verergering en vaker voorkomen van hart- en vaatziekten en luchtwegaandoeningen. Daarnaast geven beide instanties aan dat niet alleen langs snelwegen maar ook langs binnenstedelijke wegen gezondheidseffecten optreden en dat bovendien deze effecten ook optreden op locaties waar weliswaar wordt voldaan aan de wettelijke grenswaarden maar waar verkeersemisies domineren.

Zoals hierboven aangegeven hebben de Minister van VROM en de Tweede Kamer zich niet door deze argumenten laten leiden in hun besluitvorming, maar wordt de lijn inhoudelijk wel door de minister onderschreven.

Amsterdam is niet de enige gemeente die hiervoor beleid ontwikkelt: gemeenten als Rotterdam, Den Haag, Harderwijk, Utrecht en bijvoorbeeld Zaanstad zijn momenteel bezig met soortgelijke exercities.

Met betrekking tot gevoelige groepen sluit Amsterdam zich aan bij de limitatieve opsomming zoals die is opgenomen in het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit, namelijk gebouwen geheel of gedeeltelijk bestemd of in gebruik ten behoeve van basisonderwijs, voortgezet onderwijs of overig onderwijs aan minderjarige, kinderopvang, verzorgingstehuis, verpleegtehuis of bejaardentehuis.

Met betrekking tot de uitbreiding van een bestaande gevoelige bestemming wordt eveneens aangesloten bij het landelijke Besluit. Deze uitbreiding mag alleen worden gerealiseerd indien de toename eenmalig ten hoogste 10% van het aantal daar reeds verblijvende personen bedraagt. Reden hiervoor is dat aan bestaande scholen en dergelijke nog enige ontwikkelingsruimte wordt geboden op de bestaande locatie omdat het alternatief (dependances, toename autoverkeer) zwaarwegender nadelen met zich meebrengt. Het toestaan van een toename van ten hoogste 10% in bestaande gevallen past binnen de kaders van artikel 5.16a van de Wet milieubeheer. De bepaling verplicht er immers niet toe om ook uitbreidingen van reeds bestaande instellingen in alle gevallen volledig tegen te gaan.

In het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit wordt ten aanzien van provinciale wegen een zone gehanteerd van 50 meter. In de Amsterdamse richtlijn wordt ten aanzien van de drukke binnenstedelijke wegen eveneens een zone gehanteerd van 50 meter, gemeten van de rand van de weg. Binnen deze zone mogen geen gevoelige bestemmingen *in de eerste lijnsbebouwing* worden geprojecteerd. Het benoemen van deze zone van 50 meter is bedoeld om

³ RIVM, Fischer PH, Marra M, Wesseling J, Cassee FR. Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan. Bilthoven, 2007. (www.rivm.nl)

⁴ Gezondheidsraad, Advies aan de minister over Gevoelige Bestemmingen luchtkwaliteit. 2008. (www.gr.nl)

te voorkomen dat discussies ontstaan over projecten die zich buiten die zone bevinden, bijvoorbeeld een school in de eerste lijnsbebouwing op een afstand van 100 of 200 meter. De afstand is in een dergelijk geval dermate groot dat de luchtkwaliteit ter plekke geen belemmering vormt voor het realiseren van gevoelige bestemmingen. Overigens zal naar verwachting de breedte van de zone (van 50 meter) in de praktijk vaak nauwelijks een rol spelen omdat in de stad vaak sprake is van eerste lijnsbebouwing.

Amsterdam kiest ten aanzien van de drukke binnenstedelijke wegen voor het niet realiseren van gevoelige bestemmingen *in de eerste lijnsbebouwing*. Het benoemen van een zone van 50 meter kan mensen op het verkeerde been zetten en – onterecht - aanleiding geven tot zorgen als er sprake is van gevoelige bestemmingen binnen de zone van 50 meter, maar er zich andere (eerstelijns) bebouwing bevindt tussen de drukke weg en de desbetreffende gevoelige bestemming. Deze zorgen zijn onterecht in zoverre in dergelijke situaties (zoals hierboven beschreven) de afscherpende (eerstelijns) bebouwing ertoe leidt dat de luchtkwaliteit achter die bebouwing zodanig is dat deze geen belemmering vormt voor het realiseren van gevoelige bestemmingen.

In de richtlijn wordt een verantwoordingsplicht voor nieuwe ruimtelijke plannen ingevoerd indien het bevoegd gezag nieuwe gevoelige voorzieningen wil realiseren langs drukke wegen. Het is belangrijk dat ook de verkeersstromen kunnen worden betrokken bij het maken van integrale afwegingen. Met andere woorden, bij de vestiging van nieuwe gevoelige bestemmingen in de stad moet een afweging kunnen worden gemaakt tussen het faciliteren van verkeer, een goede ruimtelijke ordening en gezondheid van gebruikers van de stad. In voorkomende gevallen kan het daarbij gaan om de afweging of het vestigen van gevoelige bestemmingen op bepaalde plekken belangrijker is dan de verkeersintensiteiten (de “toelaatbare” grens is nu gesteld op maximaal 10.000 motorvoertuigen per etmaal). Daarbij worden de uitgangspunten van het Hoofdnet Auto in acht genomen.

B.4 Het omgaan met de richtlijn

Er is voor gekozen om het beleid met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit procesmatig in te bedden binnen het gehele ruimtelijke planproces. Door in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht te besteden aan de gevoelige bestemmingen kunnen hogere proceskosten en hogere omlooptijden zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel beperkt. Hierdoor hoeft het meenemen van het gezondheidsaspect in relatie tot gevoelige bestemmingen in principe niet meer tijd te kosten en ook niet tot hogere proceskosten te leiden. Daarnaast zal bij de planologische en stedenbouwkundige invulling van het gebied de locatiekeuze van een gevoelige bestemming vanaf het eerste stadium kunnen worden betrokken. Zo kan een integrale afweging van alle belangen plaatsvinden in de context van het beginsel van een goede ruimtelijke ordening.

In de richtlijn is opgenomen dat de vraag of gevoelige bestemmingen een relevant aspect in het project zijn, in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming moet worden betrokken. Op grond van het Plaberum zal dit vaak de strategiefase (fase 1) betreffen. Een eerste quickscan zal in deze fase veelal voldoende zijn om te vast te stellen of binnen het plangebied de onder 1 en 2 van de richtlijn genoemde wegen en zones⁵ voorkomen. Daartoe is ook een kaart opgesteld waarop de zones zijn aangegeven. In deze fase zal verder onderzoek meestal niet nodig zijn.

Indien in afwijking van de in de richtlijn onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten uiteindelijk toch wordt overwogen om binnen een zone een gevoelige bestemming te projecteren, dan kan als gevolg van de landelijke regelgeving (gevoelige bestemmingen in relatie tot snelwegen en

⁵ Bij gemeentelijke wegen met meer dan 10.000 mvt per etmaal gaat het om geprojecteerde gevoelige bestemmingen in de eerstelijns bebouwing binnen een afstand van 50 meter gemeten van de rand van de weg

provinciale wegen) nader onderzoek naar de luchtkwaliteit ten aanzien van de gevoelige bestemmingen nodig zijn. Dergelijk onderzoek zal in veel gevallen kunnen worden meegenomen in het 'gewone' luchtkwaliteitsonderzoek dat moet worden verricht voor ruimtelijke plannen.

Van de onder 1 en 2 genoemde uitgangspunten kan *gemotiveerd* worden afgeweken indien (bijzondere) omstandigheden en belangen hiertoe aanleiding geven. Met het oog hierop zijn projecten voortaan verplicht om bij de ruimtelijke producten (die horen bij de planfasen van het Plaberum) expliciet aandacht te besteden aan de relatie tussen gezondheid en luchtkwaliteit. Deze aandacht heeft een integraal karakter en naast het gezondheidsaspect komen daarbij alle spelende belangen aan de orde. Indien men vanuit projecten gevoelige bestemmingen langs drukke wegen wil realiseren, dan is men verplicht om een toetsing te laten uitvoeren door de GGD. De bevindingen van deze toetsing en de eventuele daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden binnen het kader van besluitvorming over het desbetreffende project aan het bevoegd gezag kenbaar gemaakt. Indien het bevoegd gezag de eventuele aanbevelingen van de GGD niet overneemt, dan wordt dit schriftelijk met redenen omkleed beargumenteerd.

De keuze voor een integrale benadering heeft mede tot doel dat van het begin af aan sprake zal zijn van optimalisering van ruimtelijke plannen. Verwacht mag immers worden dat vanuit projecten al in een vroegtijdig stadium een beroep wordt gedaan op de deskundigheid van bijvoorbeeld de GGD.

Gezondheidsaspecten die bij de integrale benadering kunnen worden betrokken, zijn onder meer de gevoeligheid van personen (bijvoorbeeld minderjarigen in de kleuterschoolleeftijd, of ouderen die bijvoorbeeld revalideren van een beroerte), afstand van de locatie ten opzichte van de weg, optimaliseringmogelijkheden en de gemeten/berekende luchtkwaliteit. Andere aspecten die bij een integrale benadering spelen, zijn bijvoorbeeld de beschikbare fysieke ruimte en de beschikbare financiële middelen.

Indien er sprake is van (verplichte) toetsing door de GGD dan is het bevoegd gezag niet verplicht om de eventueel daaruit voortvloeiende "negatieve" aanbevelingen (van de GGD) op te volgen. Naast het gezondheidsbelang spelen immers vaak diverse andere belangen die binnen het kader van een goede ruimtelijke ordening een integrale afweging verdienen. Dergelijke andere belangen en omstandigheden – zoals de afwezigheid van andere geschikte locaties, planologische en financiële aspecten – kunnen aanleiding zijn om een uitzondering te maken op de in de richtlijn genoemde uitgangspunten. Ook de mogelijkheden om binnen de gekozen locatie maatregelen te treffen kunnen van belang zijn. In verband met dit laatste kan uiteraard altijd aanvullend (ambtelijk) advies worden gevraagd.

De Amsterdamse richtlijn heeft evenals het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit in beginsel alleen betrekking op nieuwe situaties. Hierbij moet worden gedacht aan zowel nieuw te bouwen gevoelige bestemmingen als om bestaande gebouwen die een functiewijziging ondergaan waardoor het mogelijk wordt om in een bestaand gebouw een (voor die locatie) nieuwe gevoelige bestemming te vestigen.

De richtlijn leidt dus niet automatisch tot sanering van reeds bestaande (inclusief toegestane maar nog niet gerealiseerde) gevoelige bestemmingen. De toepassing van de richtlijn is namelijk – net als bij het landelijke Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit en de overige wettelijke bepalingen betreffende luchtkwaliteit – gekoppeld aan de uitoefening van een bevoegdheid of toepassing van een wettelijk voorschrift, met andere woorden, aan het nemen van een besluit gericht op het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkeling. De richtlijn heeft een zogenaamde eerbiedigende werking, dat wil zeggen dat de richtlijn geen gevolgen heeft voor bestaande situaties.

Het bovenstaande laat onverlet dat uit oogpunt van gezondheid zou kunnen worden besloten dat bestaande plannen, die zijn vastgesteld maar nog niet gerealiseerd, moeten worden herontwikkeld. Gebleken is dat ten gevolge van de landelijke regelgeving ten aanzien van gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit de GGD regelmatig door bewoners/gebruikers om advies wordt gevraagd en dergelijke plannen ter discussie worden gesteld. Dit is echter niet een verplichting die uit de richtlijn voortvloeit.