

Luchtkwaliteit en omgeving

Luchtkwaliteit en omgeving

ing. C. Coenrady
mr. R.D. Reinders
mr. D.S.P. Roelands-Fransen

mr. T.H.H.A. van der Schoot (eindredactie)



Berghauser Pont
Publishing

Berghauser Pont Publishing

Postbus 14580

1001 LB Amsterdam

www.berghauserpont.nl

Geautomatiseerd Zetwerk: Diskad Concepts

Druk: Scan Laser BV, Zaandam

1ste druk 2014

ISBN: 978-94-91930-04-1

NUR: 823



© 2014 Berghauser Pont Publishing

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Voorwoord

Dit boek behandelt het onderwerp luchtkwaliteit in relatie tot ruimtelijke planvorming. Daarbij wordt de materie in een brede context behandeld. Het boek gaat niet alleen in op het normenkader dat vanuit Europa in de Nederlandse wet- en regelgeving doorwerkt, maar bespreekt ook de onderdelen (grof) stof en geurhinder. De reden hiervoor is dat deze onderwerpen nauw verband met elkaar houden en alle onder de meer algemene noemer 'luchtkwaliteit' kunnen worden geschaard.

Aan de hand van tien hoofdstukken beogen wij de lezer inzicht te bieden in de wijze waarop de normen voor luchtkwaliteit doorwerken in ruimtelijke plannen. In de eerste plaats wordt geprobeerd een helder toetsingskader te bieden bij het opstellen en toetsen van ruimtelijke plannen. Omdat niet voor alle onderdelen binnen het onderwerp 'luchtkwaliteit' vanuit die bredere context harde normen gelden, geeft het boek eveneens een overzicht van de verschillende handreikingen en beleidsdocumenten die een rol spelen bij de toets of een plan – gezien vanuit het onderwerp luchtkwaliteit - in een 'een goede ruimtelijke ordening' voorziet. Daarbij tracht het boek steeds het aspect luchtkwaliteit vanuit verschillende invalshoeken te benaderen: bijvoorbeeld vanuit het toevoegen van een ontwikkeling die zelf bijdraagt aan de (verslechtering van de) luchtkwaliteit, of vanuit het ontwikkelen van een gevoelige bestemming nabij een voor de luchtkwaliteit negatieve bron.

Met deze uitgave bieden wij de lezer een praktische handreiking bij het opstellen en verantwoorden van ruimtelijke plannen in relatie tot het onderwerp luchtkwaliteit. Naast een meer juridische uiteenzetting over het toepassen van de relevante wet- en regelgeving, wordt de lezer ook geïnformeerd over de wijze waarop onderzoek kan worden verricht naar de gevolgen van een ruimtelijk plan voor de luchtkwaliteit. Geprobeerd is om een zo volledig mogelijk overzicht te verschaffen aan de hand waarvan nieuwe ruimtelijke plannen – ten minste op het onderdeel luchtkwaliteit – de eindstreep bij de bestuursrechter kunnen halen.

De inhoud van dit boek is op 31 maart 2014 afgerond. Met ontwikkelingen nadien is in dit boek daarom geen rekening gehouden.

Wij danken mevrouw mr. Trees van der Schoot graag hartelijk voor de uitgebreide eindredactie van deze publicatie.

ing. Cor Coenrady

mr. Roelof Reinders

mr. Daniëlle Roelands-Fransen

April 2014

Inhoud

Voorwoord		V
1	Inleiding	1
1.1	Algemeen	1
1.2	Luchtkwaliteit in ruimtelijk kader	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Wettelijk kader voor luchtkwaliteit	5
2.1	Europese richtlijnen	5
2.2	Het Nederlandse wettelijk kader	7
2.2.1	Wettelijk kader vanaf 2001	7
2.2.2	Wettelijk kader vanaf 2005	7
2.2.3	De 'Wet luchtkwaliteit' vanaf 2007	7
2.2.4	Vigerend wettelijk kader	8
3	Wet luchtkwaliteit: titel 5.2 WM	9
3.1	Grenswaarden en plandrempels	9
3.2	Richtwaarde	10
3.3	Planbijdrage	11
3.4	Limitatieve lijst van besluiten (5.16 lid 2 Wm)	12
3.4.1	Algemeen	12
3.4.2	Limitatieve lijst versus flexibiliteit in ruimtelijke plannen	14
3.5	Wanneer moeten luchtkwaliteitseisen in acht worden genomen?	14
3.6	Voldoen aan grenswaarden	18
3.7	Saldering: art. 5.16, lid 1, onder b, Wm	18
3.7.1	Inleiding	18
3.7.2	Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007	20
3.7.3	Jurisprudentie saldering	21
3.8	Niet in betekenende mate: art. 5.16, lid 1, onder c, Wm	25
3.8.1	Inleiding	25
3.8.2	Standstill-beginsel niet van toepassing	26
3.8.3	Besluit niet in betekenende mate (Besluit nibm)	26
3.8.4	Regeling niet in betekenende mate (Regeling nibm)	27

3.8.5	Jurisprudentie nibm	28
3.9	Het NSL: art. 5.16 Wm, lid 1, onder d	31
3.9.1	Inleiding	31
3.9.2	Grondslag	32
3.9.3	Doel en opzet	32
3.9.4	Projecten in het NSL	33
3.9.5	Aanmelding en wijziging projecten	34
3.9.6	Monitoring en Monitoringstool	35
3.9.7	Gerechtelijke toets NSL-projecten - exceptieve toetsing	36
4	Overig beleidskader voor luchtkwaliteit en ro	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu	41
4.2.1	Inleiding	41
4.2.2	Stappenplan Handreiking	43
4.2.3	Maatregelen	44
4.3	VNG-publicatie "Bedrijven en milieuzonering"	45
4.3.1	Inleiding	45
4.3.2	Richtafstanden en functies	46
4.3.3	Nader onderzoek	46
4.3.4	Luchtkwaliteit zonder richtafstanden	47
4.3.5	Voorbeeld-toetsingskader projectbesluit of planherziening	48
4.3.6	Gemotiveerd afwijken VNG-publicatie	49
4.4	Nota Ruimte	51
4.5	Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4)	52
4.6	MTR en streefwaarde voor prioritair stoffen	52
4.6.1	Kader	52
4.6.2	Dioxinen	53
4.6.3	Fluoriden	54
4.7	Luchtkwaliteitsonderzoek en MTR of streefwaarde	54
5	Luchtkwaliteitsonderzoek: meten en rekenen	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007	58
5.3	Vaststellen van luchtkwaliteit door meten	58
5.4	Vaststellen van luchtkwaliteit door berekenen	59
5.5	Rekenmethoden	60

5.5.1	Wegen en stadswegen	60
5.5.2	NSL-rekentool	61
5.5.3	Inrichtingen	62
5.5.4	Schepen en railvervoer	63
5.5.5	Alternatieve rekenmodellen	63
5.6	Generieke invoergegevens rekenmodellen	64
5.6.1	Algemeen	64
5.6.2	GCN-kaarten	65
5.6.3	Emissies van een voertuig	66
5.6.4	Emissies fijn stof voor dieren	66
5.6.5	Meteorologie	67
5.6.6	Ruwheidskaart	67
5.6.7	Overzicht van grootschalige dubbeltelcorrectiegegevens	67
5.7	Input verkeersgegevens	68
5.7.1	Inleiding	68
5.7.2	Jurisprudentie	70
5.8	Afrondingsregels	71
5.9	Zeezoutcorrectie	71
5.10	Representatief	72
5.11	Waar moet worden getoetst?	73
5.11.1	Inleiding	73
5.11.2	Inrichtingen	73
5.11.3	Wegen	73
5.12	Toepasbaarheidsbeginsel	74
5.12.1	Inleiding	74
5.12.2	Jurisprudentie toepasbaarheidsbeginsel	74
5.13	Blootstellingscriterium	76
5.13.1	Inleiding	76
5.13.2	Jurisprudentie blootstellingscriterium	77
5.13.3	Blootstellingscriterium in relatie tot fijn stof	77
5.13.4	Blootstellingscriterium in relatie tot NO ₂	78
5.13.5	Algemene verblijfstijd binnen functies	80
5.13.6	Tuinen	80
5.14	Handreiking Rekenen aan luchtkwaliteit	81
5.15	Luchtkwaliteitsonderzoek bij nieuwe bedrijfsterreinen	82
5.15.1	Inleiding	82
5.15.2	Emissies NO _x en PM ₁₀ bedrijven (directe effecten)	83

5.15.3	Emissies NO _x en PM ₁₀ (indirecte effecten)	84
5.16	Luchtkwaliteitsonderzoek bij nieuwe gevoelige bestemmingen	85
6	Luchtkwaliteit en gezondheid	87
6.1	Inleiding	87
6.2	Besluit gevoelige bestemmingen luchtkwaliteitseisen	88
6.2.1	Algemeen	88
6.2.2	Jurisprudentie	89
6.3	Ultrafijn stof	90
6.3.1	Inleiding	90
6.3.2	Ultrafijn stof versus roet	91
6.3.3	Geen norm voor ultrafijn stof	92
6.4	Jurisprudentie gezondheid	93
7	Stofverspreiding/stofhinder	95
7.1	Inleiding	95
7.2	Begrippenkader	95
7.2.1	Grof stof en fijn stof	95
7.2.2	Herkomst grof stof	96
7.2.3	Stofgevoelige objecten	96
7.2.4	Emissiefactoren	96
7.3	Toetsingskader voor grof stof	97
7.4	Meten en rekenen stof	98
7.5	Voorbeeldtoetsingskader stof uit bijlage 5 van de VNG-publicatie	98
7.6	Jurisprudentie	100
8	Geurhinder	103
8.1	Inleiding	103
8.2	Begrippenkader	104
8.2.1	Inleiding	104
8.2.2	Geurhinder	104
8.2.3	Geurdrempel	107
8.2.4	Geureenheid	108
8.2.5	Europese geureenheid OU _E	108
8.2.6	Hedonische waarde	109

8.2.7	Percentiel	109
8.2.8	Acceptabel hinderniveau	109
8.2.9	Onderscheid hinder en ernstige hinder	109
8.3	Wet- en regelgeving geur	110
8.3.1	Inleiding	110
8.3.2	Geurhinder bij de industrie en het midden- en kleinbedrijf	110
8.3.3	Geurhinder bij de (intensieve) veehouderij	112
8.3.4	Ruimtelijk beleid met de Wet geurhinder en veehouderij	113
8.4	Handleidingen en overige kaders ten behoeve de besluitvorming	114
8.4.1	Inleiding	114
8.4.2	Voorbeeldtoetsingskader geur bijlage 5 van de VNG-publicatie	115
8.4.3	Handleiding geur: Industrie en bedrijven (niet veehouderijen)	116
8.4.4	Handleiding bij de Wet geurhinder en veehouderij	120
8.4.5	Lokaal geurbeleid agrarisch	120
8.5	Meet- en rekenmethoden geur	120
8.5.1	Inleiding	120
8.5.2	NTA 9065 Meten en rekenen geur	121
8.5.3	NEN-EN 13725:2003	122
8.5.4	NTA 9055 Elektronische luchtmonitoring	123
8.5.5	V-stacks vergunning en V-stacks gebied	124
8.6	Bestrijding van geurhinder	125
8.7	Beoordeling van geur bij ruimtelijke planvorming	125
8.7.1	Vraagstelling	125
8.7.2	Geuronderzoek	126
8.7.3	Toepassen van lokaal Geurbeleid	135
9	Luchtkwaliteit in het ruimtelijk spoor	139
9.1	Inleiding	139
9.2	Hoofdlijnen van het ruimtelijk spoor	139
9.3	Instrumenten ruimtelijke ordening	141
9.3.1	Structuurvisie	141
9.3.2	Bestemmingsplan / inpassingsplan	141
9.3.3	Beheersverordening	145
9.4	Algemene regels Rijk en provincie	145

9.4.1	Inleiding	145
9.4.2	Omgevingsvergunning	146
9.5	Criterium: 'Een goede ruimtelijke ordening'	147
9.6	Luchtkwaliteit als onderdeel van een goede ruimtelijke ordening	148
9.7	Crisis- en herstelwet	148
9.7.1	Inleiding	148
9.7.2	Ontwikkelingsgebied	149
9.8	Tracéwet	152
9.9	MER	154
9.9.1	Luchtkwaliteit en MER	154
9.9.2	NSL en MER	155
9.10	Natuurbeschermingswet 1998	156
10	Overige en toekomstige ontwikkelingen	159
10.1	Monitoringsrapportage NSL 2013	159
10.2	PM _{2,5}	160
10.3	NEC-richtlijn	163
10.3.1	Inleiding	163
10.3.2	Doorwerking NEC-richtlijn	163
10.3.3	Nieuwe emissieplafonds 2020	166
10.4	Nieuwe Europese Richtlijn Luchtkwaliteit in voorbereiding	166
10.5	Nieuw NSL?	167
10.6	Omgevingswet	167
	Bijlage 1: Overzicht wettelijke grenswaarden	169
	Bijlage 2: Overzicht niet-wettelijke grenswaarden	173
	Bijlage 3: Beslisschema toetsing stoffen	177
	Bijlage 4: Richtafstanden VNG	179
	Bijlage 5: Definities	181
	Bijlage 6: Overzicht onderzoeksituaties	185
	Bijlage 7: Literatuur emissiefactoren	187
	Bijlage 8: Literatuurlijst	189
	Trefwoordenregister	193

1 Inleiding

1.1 Algemeen

De kwaliteit van de lucht is van groot belang voor ons woon- en leefklimaat. We vinden het van belang om een gezonde woon- en werkomgeving te hebben en ons systeem van *'ruimtelijk ordenen'* is zodanig ingericht dat functies mogelijk zijn mits een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd. Dit is niet overal in de wereld het geval. Denk bijvoorbeeld aan de grote steden in Azië waar mensen met mondkapjes op straat lopen om zich te beschermen tegen de dikke laag smog.

In Nederland bestaan sinds het begin van de 21e eeuw normen waar de kwaliteit van de lucht aan moet voldoen. Aanvankelijk waren deze regels bij zowel overheden, projectontwikkelaar als juristen onbekend. Een sprekend voorbeeld hiervan vormt de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak op 18 maart 2004 waarbij een bestemmingsplan voor een bedrijvenpark in Hendrik-Ido-Ambacht werd geschorst omdat niet aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit werd voldaan.¹ De schorsing van het bestemmingsplan werd bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 september 2004 omgezet in een totale vernietiging van het (goedkeuringsbesluit van) het betreffende bestemmingsplan.² Deze uitspraken kwamen als een donderslag bij heldere hemel. Tot dat moment had niemand zich de impact van de normen voor luchtkwaliteit voorgesteld. Deze uitspraken vormden het begin van een periode waarin het milieuaspect *'luchtkwaliteit'* de praktijk van de ruimtelijke ordening in grote mate heeft beheerst.

De kwaliteit van de lucht wordt bepaald aan de hand van grenswaarden die op Europees niveau zijn vastgesteld en die door de lidstaten van de Europese Unie geïmplementeerd moeten worden. De manier waarop deze

1 Vz AbRvS 18 maart 2004, 200307780/2.

2 AbRvS 22 september 2004, 200307780/1.

Europese regels aanvankelijk werden geïmplementeerd, bracht de Nederlandse bouwwereld vrijwel tot stilstand omdat geen enkel bouwplan aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit voldeed. Aanvankelijk leek het alsof Nederland 'op slot' stond: nagenoeg iedere nieuwe ontwikkeling leek aan te lopen tegen de normen die golden voor luchtkwaliteit. In grote delen van Nederland bleken de normen in de bestaande situatie al te worden overschreden waardoor niet langer ruimte aanwezig leek voor nieuwe ontwikkelingen.

Verschillende wet- en regelgeving heeft elkaar in snel tempo opgevolgd met als resultaat een systeem dat enerzijds borgt dat tijdig aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan en anderzijds voldoende flexibiliteit biedt voor het realiseren van (bouw)projecten.

Dit boek plaatst het milieuaspect 'luchtkwaliteit' in de context van ruimtelijke planvorming en gebiedsontwikkeling. Voor een goede juridische toepassing van alle wet- en regelgeving is enig inzicht in de meer technische aspecten van het onderwerp vereist. Deze uitgave biedt een handleiding bij de toepassing van de normen die gelden voor luchtkwaliteit en de verschillende instrumenten die benut kunnen worden bij het doorlopen van planologische procedures of het vergunnen van concrete projecten.

1.2 Luchtkwaliteit in ruimtelijk kader

Luchtkwaliteit vormt in eerste instantie een milieutechnisch onderwerp. Het handelt over stofdeeltjes in de lucht hetgeen iets zegt over de kwaliteit van het milieu in een bepaald gebied. Dit boek plaatst het begrip luchtkwaliteit echter in een bredere context, namelijk in die van een goede ruimtelijke ordening. Daarmee wordt het aspect luchtkwaliteit niet alleen behandeld vanuit de vraag of voldaan wordt aan de milieutechnische eisen die aan de luchtkwaliteit worden gesteld maar wordt luchtkwaliteit wat breder getrokken. In dit boek worden de volgende aspecten van luchtkwaliteit besproken:

- luchtkwaliteit sec;
- stofhinder;
- geur.

Ongeacht of het over luchtkwaliteit sec, stofhinder of geur gaat, kunnen er twee situaties worden onderscheiden:

- er wordt een bron toegevoegd;
- in de nabijheid van een bestaande bron wordt een nieuwe ontwikkeling mogelijk gemaakt.

In beide gevallen geldt dat de normen voor luchtkwaliteit in acht genomen dienen te worden. In beide gevallen geldt bovendien dat nieuwe ontwikkelingen geen onaanvaardbare hinder voor reeds bestaande situaties mogen opleveren. Heel concreet betekent dit dat het oprichten van een inrichting (een bron) in de nabijheid van een woonwijk het woon- en leefklimaat niet onevenredig mag aantasten, terwijl het realiseren van een nieuwe woonwijk in de nabijheid van een bestaande inrichting (een bron), de bedrijfsactiviteiten van die inrichting niet onevenredig mag aantasten.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van het wettelijk kader voor luchtkwaliteit. In hoofdstuk 3 wordt titel 5.2 uit de Wet milieubeheer en alle daarbij behorende regelgeving behandeld. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het beleid dat in acht genomen dient te worden bij het opstellen van ruimtelijke plannen in relatie tot milieukwaliteitseisen die gelden voor luchtkwaliteit, stofhinder en geur.

De effecten van plannen en projecten voor de luchtkwaliteit dienen in kaart te worden gebracht. Hoofdstuk 5 biedt inzicht in de wijze waarop die effecten kunnen worden gemeten en de toekomstige effecten kunnen worden berekend.

Heel algemeen geldt dat wanneer aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, ook het volksgezondheidsbelang is geborgd. Hoofdstuk 6 biedt meer inzicht in de wijze waarop dat volksgezondheidsbelang doorwerkt in de wet- en regelgeving.

Stof en geur kennen wat betreft milieueffecten een sterke verwantschap met het onderwerp luchtkwaliteit als het gaat om de ruimtelijke inpasbaarheid van plannen en projecten. Om die reden is ervoor gekozen om beide milieuaspecten eveneens in dit boek te behandelen. In hoofdstuk 7 wordt het aspect stofhinder besproken. Hoofdstuk 8 gaat in op het onderwerp geurhinder.

In hoofdstuk 9 wordt een overzicht gegeven van de verschillende ruimtelijke instrumenten en wordt aangegeven hoe het onderwerp luchtkwaliteit via het criterium van 'een goede ruimtelijke ordening' daarin doorwerkt. Ook biedt dit hoofdstuk een korte beschrijving van de Crisis- en herstelwet, de Tracéwet, de Natuurbeschermingswet 1998 en het instrument MER.

In hoofdstuk 10 wordt ten slotte afgesloten met een aantal losse onderwerpen – capita selecta – die bespreking verdienen. Dit betreft de monitoringsrapportage van het NSL over 2013, de NEC-richtlijn, plannen voor een nieuwe Europese richtlijn voor luchtkwaliteit, de verlenging van het NSL en de Omgevingswet.

Er is in dit boek voor gekozen om niet diep in te gaan op het Europese kader. Geprobeerd is om een praktische handreiking te bieden voor zowel de jurist als de technisch onderlegde lezer van dit boek. Getracht is om zoveel mogelijk praktijkvoorbeelden op te nemen en aan de hand van jurisprudentie inzicht te bieden in de wijze waarop de uitvoerige wet- en regelgeving in de praktijk dient te worden toegepast.