Nummer VN2024-003189
Directie rve ruimte en duurzaamheid

Gemeente Amsterdam

College van burgemeester en wethouders B&W

Voordracht voor de College vergadering van 21 mei 2024

Portefeuille Verkeer, Vervoer en Luchtkwaliteit (32)

Agendapunt B10

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Vaststellen van de geactualiseerde Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. Kennis te nemen van nieuwe ontwikkelingen en adviezen op het gebied van beleid met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit die samenhangen met de verbetering van de luchtkwaliteit in Amsterdam de afgelopen 15 jaar;

2. In te stemmen met het vaststellen van de geactualiseerde *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024*, zoals opgenomen in bijlage 1, waarbij de gehanteerde zones langs drukke wegen, waar geen nieuwe gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit mogen worden gerealiseerd, worden gehalveerd tot 25 meter (drukke binnenstedelijke wegen) en 150 meter (snelwegen).

3. De *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit 2014* in te trekken, met ingang van de dag na de bekendmaking van de vastgestelde *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024*.

Kernboodschap

De Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit (2010, 2014) heeft als doel om kwetsbare groepen beter te beschermen tegen de schadelijke invloed van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door het wegverkeer. Voorzieningen specifiek bedoeld voor deze kwetsbare groepen, zoals scholen en kinderopvangcentra, mogen alleen worden gerealiseerd op minimale afstanden van rijkswegen, provinciale wegen en drukke gemeentelijke wegen. Sinds 2010 is echter de verkeersuitstoot – mede als gevolg van succesvol Amsterdams beleid - fors afgenomen. Hierdoor kunnen voor drukke binnenstedelijke wegen en snelwegen de te respecteren minimale afstanden worden gehalveerd.

Bestuurlijke achtergrond

Het college heeft op 5 januari 2010 de *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* vastgesteld.

De gemeenteraad heeft op 22 januari 2014 de *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* (inclusief een "Afwegingskader verkeersstromen in relatie tot de gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit") vastgesteld als aanvullend toetsingskader op de "Structuurvisie Amsterdam 2040".

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie werd al rekening gehouden met een actualisatie van de *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* als direct gevolg van het schoner worden van het wegverkeer: "De transitie naar elektrisch vervoer kan aanleiding worden om deze richtlijn de komende jaren aan te passen".

Bestuurlijke prioriteit

N.v.t.

Wettelijke grondslag

Artikel 160 Gemeentewet

Onderbouwing besluit

Ad 1. Kennis te nemen van nieuwe ontwikkelingen en adviezen op het gebied van beleid met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit die samenhangen met de verbetering van de luchtkwaliteit in Amsterdam de afgelopen 15 jaar.

De *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* (2010, 2014) heeft als doel om kwetsbare groepen beter te beschermen tegen de schadelijke invloed van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door het wegverkeer. De richtlijn legt beperkingen op aan de nieuwbouw van voorzieningen die specifiek bedoeld zijn voor groepen mensen (zoals kinderen en ouderen) die extra gevoelig zijn voor de schadelijke effecten op de gezondheid als gevolg van luchtverontreiniging. Het gaat om scholen, kinderopvangcentra en woonvoorzieningen voor ouderen. Dergelijke nieuwe voorzieningen mogen alleen worden gerealiseerd op minimale afstanden van drukke gemeentelijke wegen, rijkswegen en provinciale wegen.

Er heeft zich de afgelopen periode een belangrijke ontwikkeling voorgedaan die gevolgen heeft voor het beleid met betrekking tot gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit. Sinds 2010 is namelijk – mede als gevolg van succesvol Amsterdams beleid - de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door het gemotoriseerd wegverkeer substantieel verminderd. Naar aanleiding hiervan zijn in ons land (in relatie tot het beleid met betrekking tot gevoelige bestemmingen) drie relevante trajecten doorlopen:

- **Onderzoek van de *Academische Werkplaats Gezonde Leefomgeving***

In november 2022 is het onderzoek "Wegverkeer en gevoelige bestemmingen in relatie tot wegverkeer" afgerond. Sinds 2008 adviseren de GGD-en in Nederland om gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit tenminste 300 meter van de snelweg en 50 meter van drukke/ provinciale wegen te projecteren. Doel van het onderzoek was om op basis van de actuele stand van wetenschap na te gaan of het advies van de GGD-en anno 2022 nog actueel is en zo nee, wat het alternatief is.

Naar aanleiding van het onderzoek concludeert de GGD Amsterdam, die het onderzoek heeft uitgevoerd, dat 'afstand tot de weg' nog steeds een goede maat is voor langdurige blootstelling aan de op die weg uitgestoten luchtverontreiniging. De uitstoot van het gemotoriseerd wegverkeer is sinds 2008 echter ongeveer gehalveerd. Daarom leidt halvering van de afstandseisen ongeveer tot dezelfde mate van gezondheidsbescherming als in 2008. Concreet betekent dat de minimale afstand van nieuw te realiseren gevoelige bestemming kan worden aangepast van 300 naar 150 meter bij snelwegen en van 50 naar 25 meter bij drukke binnenstedelijke wegen (meer dan 10.000 motorvoertuigen/ etmaal). Bij provinciale wegen (max 80 km/uur) blijft de afstand 50 meter. (Langs provinciale wegen neemt de wegbijdrage minder snel af met afstand tot de weg dan langs binnenstedelijke wegen. Daar wordt de achtergrondconcentratie op 25 meter nog

onvoldoende benaderd. Daarom blijft de afstandseis voor provinciale wegen 50 meter.) Daarnaast wordt geadviseerd om woningen toe te voegen als een gevoelige bestemming. In het onderzoek wordt benadrukt dat de genoemde afstanden *minimale* afstanden zijn en dat het aanhouden van grotere afstanden meer gezondheidswinst levert en daarom in beginsel altijd de voorkeur heeft.

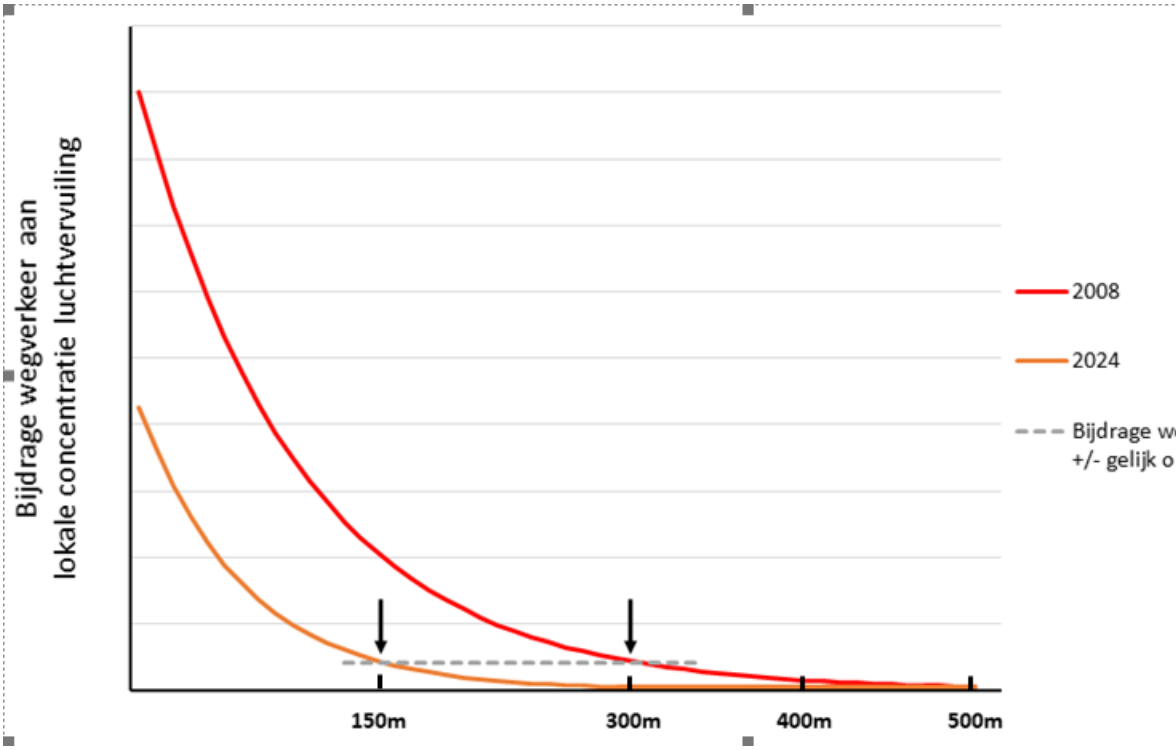
- **Advies van de landelijke themagroep Hooggevoelige groepen van het (ook door Amsterdam ondertekende) *Schone Lucht Akkoord* (SLA)**

Het hierboven genoemde SLA-advies volgt, met enige nuance, het advies van de *Academische Werkplaats*. Geadviseerd wordt om de afstanden te halveren en om woningen "bij voorkeur" toe te voegen als gevoelige bestemming. Aanvullend wordt geadviseerd om bronnen (zoals nieuw te realiseren wegen) mee te nemen in de beleidslijn. Dit laatste zou betekenen dat - in tegenstelling tot de huidige (Amsterdamse) richtlijn - er ook een relatie wordt gelegd met *bestaande* gevoelige bestemmingen. (De impact van deze aanvulling is beperkt in zoverre er weinig nieuwe of bredere wegen zullen/kunnen worden gerealiseerd in *bestaande* verstedelijkte gebieden.)

- **Aanpassing van de Richtlijn van de landelijke GGD-en**

De - inmiddels aangepaste - richtlijn van de landelijke GGD-en sluit aan bij het advies van de Academische Werkplaats zoals dat hierboven staat beschreven. (NB In de oude *Richtlijn luchtkwaliteit en gezondheid woningen* van de landelijke GGD-en waren woningen al opgenomen als gevoelige bestemmingen.)

Conclusie: sinds 2010 heeft een forse reductie plaatsgevonden van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door het wegverkeer. Gezondheidskundigen (van onder andere de landelijke GGD-en) concluderen dat als gevolg hiervan de te respecteren afstanden ten aanzien van voorzieningen specifiek bedoeld voor kwetsbare groepen kunnen worden *gehalveerd*. De onderstaande figuur laat schematisch zien dat de aangepaste richtlijn (2024) exact dezelfde bescherming biedt als destijds werd geboden door de oorspronkelijke richtlijn (2008):



Ad 2 In te stemmen met het vaststellen van de geactualiseerde *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024*, zoals opgenomen in bijlage 1, waarbij de gehanteerd zones langs drukke wegen, waar geen nieuwe gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit mogen worden gerealiseerd, worden gehalveerd tot 25 meter (drukke binnenstedelijke wegen) en 150 meter (snelwegen).

Als gevolg van de Richtlijn wordt bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen in Amsterdam rekening gehouden met de mogelijke gezondheidsschade voor gevoelige groepen als gevolg van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door het gemotoriseerde wegverkeer. Het Amsterdamse luchtkwaliteitsbeleid is echter succesvol. Er wordt sinds zichtjaar 2020 overal voldaan aan de wettelijke normen voor luchtkwaliteit en het wegverkeer is sinds 2010 - mede als gevolg van Amsterdams beleid - aanzienlijk schoner geworden. Daardoor ontstaat vanuit gezondheidskundig oogpunt meer ruimte bij het beschermen van kwetsbare groepen.

Richtlijn gaat meer ruimte bieden zonder in te leveren op het aspect gezondheid

De substantiële vermindering van de uitstoot van het gemotoriseerd wegverkeer maakt een versoepeling van de *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* mogelijk omdat het verschil in de concentraties luchtverontreiniging tussen enerzijds *achtergrondlocaties* (denk bijvoorbeeld aan de luchtkwaliteit in parken) en anderzijds *hoog belaste locaties langs drukke wegen* veel kleiner is geworden. Er kan daardoor meer ruimte wordt geboden aan het realiseren van nieuwe voorzieningen voor gevoelige groepen door halvering van de minimaal te hanteren afstanden ten opzichte van drukke wegen tot 25 meter (drukke binnenstedelijke wegen) en 150 meter (snelwegen). Dit is wenselijk omdat Amsterdam in demografisch opzicht groeit, maar niet in geografisch opzicht. Ruimte wordt daarmee steeds schaarser. De ontwikkelstrategie van Amsterdam wordt gekenmerkt door verdere verdichting. De tot nog toe gehanteerde afstanden, in combinatie met

andere beleidsdoelstellingen en met beperkt beschikbare grondposities, werken soms zeer belemmerend bij het vinden van locaties voor de gewenste gevoelige bestemmingen in bepaalde gebieden.

Met de versoepeling (halvering van de te respecteren afstanden) wordt niet ingeleverd op gezondheid: aan gevoelige groepen wordt evenveel bescherming geboden als de oorspronkelijke (huidige) *Richtlijn* heeft gedaan vanaf 2010. De te respecteren afstandszone langs provinciale wegen blijft -conform de onder ad 1 genoemde adviezen - gehandhaafd op 50 meter. Langs provinciale wegen neemt de wegbijdrage namelijk minder snel af met afstand tot de weg dan langs binnenstedelijke wegen.

In de hierboven beschreven drie adviestrajecten (zie onder ad 1) worden twee suggesties vermeld die bewust niet bij de actualisering van de *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024* zijn meegenomen:

1. De actualisering van de Amsterdamse *Richtlijn* betreft niet het opnemen van (nieuw te realiseren) bronnen zoals wegen. Indien deze bronnen wel zouden worden opgenomen, zou dat betekenen dat - in tegenstelling tot de werking van de vigerende (Amsterdamse) *Richtlijn* - er ook een relatie wordt gelegd met *bestaande* gevoelige bestemmingen. Dat zou te ingrijpende negatieve gevolgen hebben voor de ruimtelijke opgave waar de stad voor staat, mogelijk in de vorm van sloop van bestaande gevoelige bestemmingen (zoals scholen) dan wel het niet aanleggen of niet verbreden van wegen terwijl dat wel wenselijk kan zijn in verband met ruimtelijke plannen.
2. De actualisering van de *Richtlijn* betreft niet het opnemen van (nieuw te realiseren) woningen in het beleid. Dat zou te ingrijpende negatieve gevolgen hebben voor de grote woningbouwopgave waar de stad voor staat: voldoende huisvestingsmogelijkheden vormen voor de gemeente een belangrijke prioriteit. Precies om die reden is in het verleden bewust ervoor gekozen om woningen niet als gevoelige bestemming in de (vigerende) *Richtlijn* op te nemen.

Met de halvering van de aan te houden minimale afstandszones gaat de gemeente niet voorbij aan het feit dat er tegenwoordig meer kennis is van en aandacht is voor de gezondheidsschade van luchtverontreiniging, hetgeen bijvoorbeeld tot uiting is gekomen door de aanscherping van de advieswaarden luchtkwaliteit van de *World Health Organization* (*WHO*) uit 2021. Deze schadelijkheid (uitgedrukt per µg/m3 blootstelling) is niet groter dan eerst werd gedacht, maar wel is inmiddels wetenschappelijk onderbouwd dat de bekende schadelijke effecten ook bij hele lage concentraties optreden en dat er geen 'veilige' grenswaarde is aan te geven. De gemeente zet zich daarom in voor verdere verbetering van de luchtkwaliteit en is zich ervan bewust en dat het aanhouden van een grotere afstand tussen blootgestelden (kinderen en ouderen) tot drukke wegen dan de minimale afstand altijd leidt tot meer gezondheidswinst.

Het beginsel van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties blijft gelden en een van de uitgangspunten daarbij is dat het, indien mogelijk, beter is om (zoveel mogelijk) afstand te houden tussen enerzijds voorzieningen voor gevoelige groepen en anderzijds luchtverontreinigende bronnen. Gezondheidsrisico's van omwonenden nemen namelijk toe naarmate de afstand tot een drukke weg kleiner is, ook wanneer de luchtkwaliteit aan de Europese grenswaarden voldoet en zelfs wanneer deze voldoet aan de bovengenoemde WHO-advieswaarden. Woningen en voorzieningen waar kinderen, ouderen, zwangere vrouwen of mensen met een zwakke gezondheid langdurig verblijven moeten daarom bij voorkeur op ruime afstand van drukke wegen worden gerealiseerd.

Het uitvoeren van de Richtlijn gaat (in voorkomende gevallen) gepaard met bescheiden proceskosten. Vanuit ruimtelijke projecten wordt namelijk al in een vroegtijdig stadium van de planvorming rekening gehouden met de doorwerking van de Richtlijn. De aanpassing van de Richtlijn leidt tot minder proceskosten omdat deze aanpassing een versoepeling behelst die meer ruimte biedt om gevoelige bestemmingen in het stedelijke gebied te realiseren, waardoor de Richtlijn zelf minder vaak aan de orde zal zijn.

De luchtkwaliteit in Amsterdam verbetert door de jaren heen maar is momenteel nog verre van gezond, getuige de meest recente aanscherping van de WHO-advieswaarden luchtkwaliteit. Nergens in Amsterdam wordt voldaan aan deze aangescherpte advieswaarden. Toch is het denkbaar dat op termijn de Richtlijn – als gevolg van een verdere verbetering van de luchtkwaliteit - haar noodzakelijkheid verliest. De GGD verwacht dat als gevolg van een verdere verbetering van de luchtkwaliteit op zijn vroegst na 2035 zou kunnen worden overwogen om de Richtlijn af te schaffen. Mogelijk zal de Richtlijn tegen die tijd nog slechts in geringe mate extra bescherming bieden aan groepen Amsterdammers die extra gevoelig zijn voor luchtverontreiniging. Deze verwachting is wel gebaseerd op de aanname dat de ingezette transitie richting uitstootvrije mobiliteit de komende jaren wordt doorgezet en dat het rijk daartoe gemeenten als Amsterdam de nodige beleidsruimte geeft.

De Richtlijn blijft het huidige begrip 'bestemming' hanteren. Hoewel de Omgevingswet nieuwe terminologie hanteert, blijft het begrip `bestemming' ook onder het nieuwe recht bruikbaar. Met het begrip "bestemming(en)" sluit de Richtlijn aan bij de terminologie zoals die wordt gehanteerd door zowel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (binnen het kader van het ook door Amsterdam ondertekende *Schone Lucht Akkoord*) als door de landelijke GGD-en.

Ad 3. De *Amsterdamse richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit 2014* in te trekken, met ingang van de dag na de bekendmaking van de vastgestelde *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit Amsterdam 2024*.

Na vaststelling van de geactualiseerde richtlijn (2024) vervalt de oude richtlijn uit 2014.

Participatie

N.v.t. De *Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit* is opgenomen in de Omgevingsvisie, waarover destijds al een participatietraject heeft plaatsgevonden. In de Omgevingsvisie werd het volgende aangekondigd: *De transitie naar elektrisch vervoer kan aanleiding worden om deze richtlijn de komende jaren aan te passen.* De Richtlijn heeft vooral betrekking op interne aangelegenheden; de aanpassing van de Richtlijn is marginaal en van ondergeschikt belang.

Financiële onderbouwing

Conclusie

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente

Afgestemd met GGD, Onderwijs, Jeugd en Zorg, Maatschappelijke Voorzieningen en Grond en Ontwikkeling. Zij zijn akkoord. Over de actualisering van de Richtlijn wordt adequaat gecommuniceerd met alle betrokkenen.

Buiten de gemeente

Het besluit wordt bekendgemaakt in het Gemeenteblad (zie bijlage).

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2024-027907	1. Amsterdamse Richtlijn gevoelige bestemmingen luchtkwaliteit 2024.docx (msw12)
AD2024-027908	2. Bekendmaking Richtlijn.docx (msw12)
AD2024-027973	Advies (pdf)
AD2024-012903	College van B&W Voordracht (pdf)

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

Informatie niet beschikbaar

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten