

Programma lucht onder de Omgevingswet

Colofon

Opdrachtnemer	Omgevingsdienst regio Utrecht
Opdrachtgever	--
Opdrachtnummer	--
Titel	Programma lucht onder de Omgevingswet
Kenmerk	--
Revisie	1
Datum	Maart 2021
Aantal Pagina's	7
Contactpersoon	D. Verkade
ODRU	Archimedeslaan 6, 3584 BA Utrecht
Copyright	© Omgevingsdienst regio Utrecht

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	3
2.	Het programma	3
2.1	Wat is een programma?	3
2.2	Verplicht programma	4
2.3	Vrijwillige programma's	4
3.	Schone Lucht Akkoord	5
4.	Wat kan de ODRU doen?	5
BIJLAGE 1.	Instrumenten lucht	6
BIJLAGE 2.	Monitoring van de luchtkwaliteit.....	9

1. Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022 veranderen de regels voor milieu en ruimte. Eén van de nieuwe instrumenten onder de Omgevingswet is het programma. In deze notitie gaan we in op dit instrument voor het aspect luchtkwaliteit en geur, wanneer een programma verplicht is en wanneer een vrijwillig programma is te overwegen. Ook geven wij aan wat de ODRU kan betekenen voor de gemeente bij het opstellen van een programma. Deze notitie beperkt zich tot de onderwerpen lucht en geur.

Luchtverontreiniging kan effect hebben op de gezondheid van mensen en op de natuur. Het gaat hierbij om emissies van met name de industrie, veehouderijen en verkeer. Er zijn rijksomgevingswaarden voor verschillende stoffen¹. De belangrijkste zijn stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof (PM10 en PM2,5). De omgevingswaarden beschermen de kwaliteit van de buitenlucht en daarmee de gezondheid van mensen en de kwaliteit van de natuur. Daarnaast zijn er rijksregels om de uitstoot van stoffen naar de lucht te voorkomen of te beperken. Het gaat niet alleen om emissies die van invloed zijn op de luchtkwaliteit, maar ook om de emissies die van invloed zijn op de leefomgeving, zoals geur.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de verschillende instrumenten onder de Omgevingswet en wat de regels zijn voor lucht.

2. Het programma

2.1 Wat is een programma?

Het programma is een flexibel instrument dat de overheid kan toepassen in verschillende fasen van de beleidscyclus. Het instrument programma is, evenals de omgevingsvisie, een beleidsdocument. Er is geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma.

Een programma omvat alle maatregelen die de gemeente neemt om een bepaald doel te bereiken. Om beleidsdoelen te bereiken, kan de gemeente verschillende beleidsinstrumenten inzetten. Het gaat om juridische en niet-juridische beleidsinstrumenten. Niet juridische instrumenten zijn bijvoorbeeld communicatie-instrumenten, financiële instrumenten of afspraken met organisaties. De juridische maatregelen worden verankerd in het omgevingsplan. Daarnaast kunnen er ook maatregelen of projecten zijn die de gemeente zelf uitvoert.

Het programma is zelfbindend. Dit betekent dat het alleen het bestuur zelf bindt. Een programma kan wel burgers en bedrijven stimuleren om die dingen te doen die helpen om de doelstellingen te halen. Er is geen sprake van direct toezicht of handhaving op een programma. Er staat geen beroep open tegen de vaststelling van een programma.

Het programma kan zich richten op één of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving, zoals lucht, of op een bepaald gebied, maar kan ook een kader stellen voor de uitoefening van bevoegdheden van de gemeente.

Als de gemeente een programma maakt, zorgt het ook voor monitoring ervan. Worden de doelen behaald die zijn beoogd met het programma? In het programma vermeldt de gemeente op welke wijze ze gaat monitoren. Een programma is niet statisch. Het idee van een programma is dat dit wordt bijgesteld als er veranderende omstandigheden zijn of voortschrijdend inzicht.

¹ zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), waaronder stikstofdioxide (NO₂), fijnstof (PM10 en PM2,5), benzeen (C₆H₆), lood (Pb), koolmonoxide (CO), ozon (O₃), benzo[a]pyreen en de zware metalen (arseen, cadmium, nikkel).

2.2 Verplicht programma

De gemeente is verplicht om een programma op te stellen als er een overschrijding is van een omgevingswaarde in de gemeente of als er een overschrijding wordt verwacht. Dit staat in artikel 3.10 van de Omgevingswet. Dit geldt voor de rijksomgevingswaarden en ook voor een omgevingswaarde die de gemeente zelf heeft vastgesteld in het omgevingsplan.

De programmaplicht ligt bij het rijk voor de gemiddelde concentraties van zeer-fijnstof (PM_{2,5}) op stedelijke achtergrondlocaties en voor ozon (O₃) en de Nec-stoffen. De programmaplicht ligt bij de provincie voor de rijksomgevingswaarden voor stikstofoxiden en zwaveldioxide voor natuurgebieden. Voor de overige rijksomgevingswaarden ligt de programmaplicht bij de gemeente.

Als uit de jaarlijkse monitoring blijkt dat er een overschrijding is van de omgevingswaarde in de gemeente of dat er een overschrijding wordt verwacht, moet de gemeente een programma opstellen. De monitoring van rijksomgevingswaarden gebeurt door het Rijk door meten en berekenen van de kwaliteit van de buitenlucht. De gemeente moet gegevens hiervoor aanleveren. Zie voor meer informatie bijlage 1.

Uit de [rapportage NSL 2020](#) blijkt dat er voor de meeste gemeenten binnen het werkgebied van de ODRU geen overschrijdingen zijn en dat deze ook niet te verwachten zijn op korte termijn. De meeste gemeenten hoeven dus geen verplicht programma lucht op te stellen. Alleen binnen de gemeente Utrechtse Heuvelrug is er nabij één veehouderij in 2020 een overschrijding van PM₁₀ geconstateerd. Hiervoor dient mogelijk wel een programma opgesteld te worden.

2.3 Vrijwillige programma's

De gemeente kan er voor kiezen om een programma te maken om haar ambities rondom luchtkwaliteit en gezondheid uit te werken. Het is afhankelijk van de ambities van de gemeente of een programma nuttig is. Als de omgevingsvisie heel globaal is, kan de gemeente ervoor kiezen om beleid uit te werken in een programma. Dit hoeft niet. De gemeente kan bijvoorbeeld ook de omgevingsvisie specifieker maken, zodat een programma geen meerwaarde heeft.

Een programma lucht is vooral nuttig als de gemeente ambities heeft voor schone lucht en verschillende instrumenten wil inzetten om een bepaald doel te bereiken. Het programma zorgt dan voor samenhang van de verschillende instrumenten, en voor monitoring en bijsturing. Het opstellen en uitvoeren van een programma kost wel tijd en geld en het monitoren kan ingewikkeld zijn.

Voorbeelden van onderwerpen voor een programma lucht:

- Verbeteren algehele luchtkwaliteit
- Aanpak overlast van houtstook bij particulieren
- Aanpak van overlastsituaties voor geur
- Streven naar WHO-gezondheidswaarden.
- Schoner vervoer
- Schonere mobiele (bouw)werktuigen

Als de gemeente deelneemt aan het Schone Lucht Akkoord (zie hoofdstuk 3) kan dit ook reden zijn om de maatregelen vast te leggen in een programma.

VOORBEELD HOUTSTOOK

Als de gemeente overlast door houtstook wil verminderen, kan de gemeente hiervoor een programma opstellen. Hierin staan dan bijvoorbeeld voorwaarden die worden verankerd in het omgevingsplan, subsidieregeling bij verwijderen schoorsteen of voor ecodesign kachels, communicatiecampagne, klachtenloket. Uiteraard moet er dan sprake zijn van overlastsituaties en de noodzaak om hier iets aan te doen.

VOORBEELD GEUR VEEHOUDERIJEN

Als de gemeente voor geur van veehouderijen andere normen of afstanden wil vaststellen, gebeurt dit in het omgevingsplan, want dit zijn juridische regels. Een programma is dan niet nodig. Als de gemeente ook, bijvoorbeeld, overlastsituaties wil aanpakken door subsidieregelingen, of een overlastloket wil inrichten, dan kan een programma zinvol zijn. Uiteraard moet er dan sprake zijn van overlastsituaties en de noodzaak om hier iets aan te doen.

3. Schone Lucht Akkoord

Als de gemeente ambities heeft om de luchtkwaliteit te verbeteren, kan de gemeente zich aansluiten bij het Schone Lucht Akkoord (SLA). In 2020 is het SLA gesloten tussen het Rijk, de meeste provincies en tientallen gemeenten. Deze partijen willen de negatieve gezondheidseffecten van binnenlandse bronnen halveren in 2030 ten opzichte van 2016. Aansluiten kan nog steeds.

Het SLA heeft 6 pilots benoemd, waarin deelnemers experimenteren met vernieuwende en vergaande maatregelen om de luchtverontreiniging aan te pakken. Deze pilots gaan over:

- schone landbouw
- een gezonde haven
- schone mobiele werktuigen
- scherp vergunnen bij de industrie
- de ontwikkeling van houtstookarme wijken
- het betrekken van burgers en bedrijven om lokaal de luchtkwaliteit te meten

Als een gemeente besluit om mee te doen aan het SLA, committeert zij zich tot het nemen van maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren. Deze maatregelen moeten dan opgenomen worden in een uitvoeringsplan. Dit uitvoeringsplan kan onder de Omgevingswet de vorm krijgen van een programma, maar dit hoeft niet.

Meer informatie over het SLA is te vinden op de [website van het Schone Lucht Akkoord](#).

4. Wat kan de ODRU doen?

De ODRU kan ondersteunen bij het opstellen van een verplicht programma. Dit zal voor de meeste gemeenten niet nodig zijn. De gemeente kan dan nog wel een vrijwillig programma opstellen. De ODRU kan de gemeente ondersteunen bij de vraag of een programma nuttig is om een bepaald doel te bereiken. Dit is erg afhankelijk van de ambities en doelen die zijn geformuleerd in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Als de gemeente besluit om een vrijwillig programma op te stellen, kan de ODRU adviseren bij het opstellen van dit programma, bij de uitvoering ervan en bij monitoring van het programma.

Als de gemeente ervoor kiest om in het omgevingsplan een vrijwillige omgevingswaarde vast te stellen voor lucht, dan kan de ODRU deze omgevingswaarde monitoren en, indien er een overschrijding plaatsvindt, een programma opstellen.

BIJLAGE 1. Instrumenten lucht

OMGEVINGSVISIE

Langetermijndoelstellingen voor luchtkwaliteit leggen overheden vast in de omgevingsvisie. Luchtkwaliteit kan dan een integraal deel uitmaken van onderwerpen als gezondheid, bereikbaarheid en het gewenste woon- en leefklimaat. In een omgevingsvisie kan bijvoorbeeld de ambitie staan om toe te werken naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (World Health Organization, WHO) voor bijvoorbeeld fijnstof (PM10 en PM2,5). Een ander voorbeeld is dat een gemeente in de omgevingsvisie de ambitie vastlegt om vervuilend vervoer uit de (binnen)stad te weren en openbaar vervoer en fietsen te stimuleren of geen nieuwe woningen/voorzieningen voor kwetsbare groepen te plannen op hoogbelaste locaties.

OMGEVINGSPLAN

Het omgevingsplan is het kader voor alle regels van de gemeenten over de fysieke leefomgeving. Bij evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet de gemeente in ieder geval rekening houden met het belang van het beschermen van de gezondheid. Hierbij moet de gemeente rekening houden met de specifieke lokale omstandigheden en de gevolgen van de activiteiten voor de gezondheid van haar burgers.

De gemeente kan in een omgevingsplan maatwerkregels stellen voor milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Ook voor andere activiteiten met luchtemissies kan de gemeente kiezen of ze daar in het omgevingsplan regels aan wil stellen. Voorbeelden zijn horeca, parkeergarages, milieuzones voor voertuigen of houtkachels bij particulieren.

Een deel van de regels is een juridische vertaling van de ambities van de gemeente in de omgevingsvisie. Ook zullen er regels voortvloeien uit de instructieregels van de provincie. Die staan in de omgevingsverordening en zijn gebaseerd op ambities in de provinciale omgevingsvisie.

INSTRUCTIEREGELS GEUR

In hoofdstuk 5 van het Bkl staan instructieregels voor de gemeente bij het opstellen of wijzigen van een omgevingsplan. Voor lucht zijn er instructieregels voor geur (§ 5.1.4.6) en specifiek voor dierenverblijven (§ § 5.1.4.6.3), overige agrarische activiteiten (§ 5.1.4.6.4) en voor RWZI's (§ 5.1.4.6.2).

INSTRUCTIEREGELS RIJKSOMGEVINGSWAARDEN

De gemeente moet bij het toestaan van activiteiten in het omgevingsplan toetsen aan de rijksomgevingswaarden (EU normen zoals deze nu gelden) voor stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM10). Dit volgt uit artikel 5.50 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het gaat om de volgende activiteiten:

- aanleg van een tunnel langer dan 100 meter;
- een wijziging van een tunnel waarbij de lengte ten minste 100 meter toeneemt;
- aanleg van een autoweg of een autosnelweg.

GEVOELIGE BESTEMMINGEN

Luchtverontreiniging kan effecten hebben op de luchtwegen en het hart- en vaatstelsel, en leidt vooral bij kinderen, ouderen en of mensen die al een luchtwegaandoening of hart- en vaatziekte hebben tot verhoogde gezondheidsrisico's. Onder de Omgevingswet is het mogelijk om een milieunorm te stellen voor specifieke locaties, zoals (nu benoemd in het Besluit gevoelige bestemmingen) scholen, kinderdagverblijven, en verzorgings-, verpleeg- en bejaardentehuizen. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan gevoelige bestemmingen een hoger beschermingsniveau geven. Deze maatregel kan onderdeel zijn van een programma.

BRUIDSSCHAT

Op 1 januari 2022 heeft elke gemeente een tijdelijk omgevingsplan waarin regels staan die het Rijk niet meer zelf regelt. Dit wordt wel de bruidsschat genoemd. Hierin staan luchtkwaliteitsregels voor bijvoorbeeld parkeergarages en horeca. Ook staan hierin regels voor geur, bijvoorbeeld voor veehouderijen. Ook staat hier een artikel in dat onder meer het verspreiden van hinderlijke of schadelijke rook verbiedt, zoals bij particuliere houtstook kan gebeuren. De gemeente kan in haar eigen omgevingsplan deze luchtkwaliteitsregels vervangen door eigen regels. De gemeente moet zich dan wel houden aan de instructieregels die in het Besluit kwaliteit leefomgeving staan.

OMGEVINGSWAARDEN

Een omgevingswaarde is één van de instrumenten waarmee overheden het beleid van een omgevingsvisie kunnen uitvoeren. Hiermee kan de gemeente, provincie of het Rijk de kwaliteit vastleggen die ze voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Deze kwaliteit moet objectief vast te stellen en meetbaar zijn.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staan de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. De gemeente kan daarnaast een lokale omgevingswaarden vaststellen in het omgevingsplan. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar Rijk of provincie dat niet hebben gedaan. In sommige gevallen mag de gemeente wel aanvullende of strengere omgevingswaarden vaststellen.

Een strengere omgevingswaarde is mogelijk in de volgende gevallen:

- een scherpere norm, bijvoorbeeld voor fijnstof;
- een resultaatsverplichting voor een rijksomgevingswaarde waar in het Bkl een inspanningsplicht voor geldt;
- voor de lokale omgevingswaarde geldt dezelfde getalswaarde op locaties waar de rijksomgevingswaarde niet geldt.

Behalve een strengere omgevingswaarde is ook een aanvullende omgevingswaarde mogelijk, bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor roet. De gemeente heeft hiermee extra ruimte om vorm te geven aan lokaal beleid voor een gezonde leefomgeving.

Omgevingswaarden gelden alleen voor het bevoegd gezag. Aan deze omgevingswaarden moet worden getoetst als dit in de instructieregels of beoordelingsregels staat. Bij het opstellen van het omgevingsplan moeten omgevingswaarden in acht worden genomen. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten moeten de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, voor zover het resultaatsverplichtingen betreft, bij de beslissing op de vergunningaanvraag in acht genomen moeten worden. Omgevingswaarden kunnen worden vertaald naar immissiewaarden of emissiewaarden of omgezet naar regels in het omgevingsplan of in de omgevingsvergunning. Pas dan gelden ze voor burgers of bedrijven.

Een decentrale omgevingswaarde heeft alleen zin als de gemeente zelf maatregelen kan nemen om de norm te halen. Bijvoorbeeld via specifieke regels in het omgevingsplan en via voorlichting of subsidies. Een decentrale omgevingswaarde is niet vrijblijvend, er is een monitoringsplicht en een programmaplicht bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarde.

OMGEVINGSVERGUNNING

Voor een aantal milieubelastende activiteiten geldt een vergunningplicht op basis van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Hierin kan de gemeente voor bepaalde bedrijven specifieke luchtvoorschriften opnemen.

Bij het beoordelen van een omgevingsvergunning moet de gemeente toetsen aan de omgevingswaarden in het Bkl (artikel 8.17 Bkl). Ook moet de gemeente beoordelen of de activiteit

geen significante verontreiniging veroorzaakt (artikel 8.9 Bkl). Regels die zien op voorkomen van significante verontreiniging staan onder andere in het omgevingsplan.

BIJLAGE 2. Monitoring van de luchtkwaliteit

Gemeenten, provincies en het Rijk moeten jaarlijks omgevingswaarden voor luchtkwaliteit monitoren. De monitoringsplicht staat in artikel 20.1 van de Omgevingswet. De uitvoeringsregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en in de Omgevingsregeling. Het doel van de monitoring is:

- Het bewaken van de kwaliteit van de buitenlucht;
- Het tijdig signaleren van een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden.

Monitoring van rijksomgevingswaarden

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de monitoring van de rijksomgevingswaarden. Dat staat in artikel 10.11, derde lid, van het Bkl. Gemeenten en provincies moeten daarvoor gegevens verzamelen en aanleveren (artikel 10.12, eerste en tweede lid, van het Bkl). Voor de praktische invulling van de monitoring zullen de betrokken overheden nog onderlinge afspraken maken.

De monitoring van de rijksomgevingswaarden gebeurt jaarlijks, door het meten en berekenen van de kwaliteit van de buitenlucht. Voor heel Nederland worden kaarten met concentraties (grootschalige concentratiekaarten, GCN-kaarten) opgesteld. De kaarten zijn gebaseerd op een combinatie van modelberekeningen en metingen. Ze geven een grootschalig beeld van de luchtkwaliteit en depositie in Nederland.

Monitoring in aandachtsgebieden

Belangrijk is de monitoring van de rijksomgevingswaarden voor PM10 en NO₂ in de zogenoemde aandachtsgebieden, want voor die stoffen in die gebieden is er een reële kans op (een dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde. Voor deze aandachtsgebieden worden naast de landelijke metingen en GCN-kaarten ook meer verfijnde berekeningen uitgevoerd. Deze verfijnde berekeningen hebben betrekking op verkeer en veehouderijen. Gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat leveren hiervoor gegevens aan bij het Rijk. Binnen het werkgebied van de ODRU zijn geen aandachtsgebieden.

Monitoring van decentrale omgevingswaarden

De gemeente kan ook eigen decentrale omgevingswaarden vaststellen. Als ze dat doet, dan is de gemeente ook zelf verantwoordelijk voor de monitoring ervan.