



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

B.J.W. Walraven advocatenpraktijk
mr. B.J.W. Walraven
Postbus 23434
3001 KK Rotterdam

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

T. Smolders
Jurist

M +31(0)6-15359012
tom.smolders@minienm.nl

Datum
Betreft

28 MAART 2017

Beslissing op verzoek om vaststelling inpassingsplan N65

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642

Geachte heer Walraven,

Per brief van 17 februari 2017 heeft u namens uw cliënt, de Stichting Comité N65 ondergronds Helvoirt, een verzoek gedaan om een rijksinpassingsplan vast te stellen voor de N65 ter hoogte van Helvoirt. De achtergrond van uw verzoek is dat uw cliënt van mening is dat de luchtkwaliteitsnormen rond de N65 bij Helvoirt worden overschreden en dat daarom wijzigingen aan de weg noodzakelijk zijn. Met deze brief wordt op uw verzoek beslist.

Beslissing

Uit de jaarlijkse monitoring ten behoeve van het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) blijkt dat er zich geen overschrijdingen van de luchtkwaliteitsnormen in Helvoirt voordoen. Ik zie daarom in uw verzoek geen aanleiding om een rijksinpassingsplan vast te stellen.

Het verzoek wordt afgewezen.

Motivering van het verzoek

In uw verzoek verwijst u naar de correspondentie en processtukken die in de afgelopen jaren tussen uw cliënt en het ministerie zijn gewisseld. Samengevat komt dit op het volgende neer.

Aan uw verzoek om een rijksinpassingsplan vast te stellen ter ondertunneling van de N65 ter hoogte van de kern Helvoirt, legt u ten grondslag dat – bij een juiste toepassing van de luchtkwaliteitsregelgeving – ter plaatse overschrijdingen van de grenswaarden voor luchtkwaliteit optreden.

U stelt dat het meten (waaronder u tevens omvat: beoordelen) van de luchtkwaliteit langs wegen gebeurt in Nederland op een wijze die in strijd is met de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn (Richtlijn nr. 2008/50/EG) en de



wijze waarop deze Richtlijn onder de Wet milieubeheer in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit is geïmplementeerd:

- Deze strijdigheid wordt veroorzaakt door de toepassing van het "blootstellingscriterium", een begrip dat niet voorkomt in de Richtlijn of in de nationale implementatieregelgeving, en op basis waarvan in Nederland toetsing aan de normen daar plaatsvindt waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of indirect kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is;
- Dit "blootstellingscriterium" is een onjuiste interpretatie van bijlage III bij de Richtlijn;
- Richtlijn nr. 2008/50/EG schrijft op macro niveau voor dat getoetst, bemonsterd, gemeten en/of berekend moet worden op locaties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking wordt blootgesteld. Het ministerie verbindt daaraan vervolgens op microniveau de conclusie dat op alle andere locaties niet getoetst, bemonsterd, gemeten en/of berekend hoeft te worden. Deze interpretatie is in strijd met de bedoeling van bijlage III van de Richtlijn. Het uitgangspunt van deze bijlage is immers, blijkens onderdeel A, dat beoordeling van de luchtkwaliteit overall moet plaatsvinden, met dien verstande dat, zoals onderdeel C op microniveau voorschrijft, de bemonsteringsbuizen niet meer dan 10 m van de wegrand verwijderd zijn.
- Door de toepassing van het "blootstellingscriterium" wordt in Nederland in strijd met de Richtlijn de luchtkwaliteit langs wegen beoordeeld op een afstand van meer dan 10 meter;

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642

U stelt dat als gevolg van het onjuiste rekenen en meten ten behoeve van het NSL de waardes voor luchtkwaliteit stelselmatig worden onderschat.

Wanneer op de juiste wijze zou worden gemeten zou moet worden vastgesteld dat langs de N65 sprake is van een overschrijding van de grenswaarden voor luchtkwaliteit.

Deze overschrijding zou moeten worden weggenomen door een wijziging aan de weg, meer in het bijzonder dat de N65 ter hoogte van de gemeente Helvoirt in een tunnel komt te liggen.

Wettelijk kader

Op grond van artikel 3.28 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is de Minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd om een inpassingsplan vast te stellen.

Op grond van het tweede lid van artikel 3.28 zijn de afdelingen 3.1, 3.2 en 3.3, met uitzondering van artikel 3.8, vierde en zesde lid, van de Wro van overeenkomstige toepassing.

In artikel 3.9 is bepaald dat artikel 3.8 niet van toepassing is op de afwijzing van een aanvraag om een inpassingsplan vast te stellen en dat



op een verzoek zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen 8 weken wordt beslist.

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Bij het vaststellen van een inpassingsplan maakt de minister op grond van 5.16, eerste lid, j^o tweede lid, onder c, van de Wet milieubeheer aannemelijk:

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642

- a. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;
- b. dat, met inachtneming van het vijfde lid en de krachtens dat lid gestelde regels:
 - 1°. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van die uitoefening of toepassing per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft, of
 - 2°. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of een door die uitoefening of toepassing optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;
- c. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;
- d. dat een uitoefening dan wel toepassing is genoemd of beschreven in, dan wel betrekking heeft op, een ontwikkeling of voorgenomen besluit welke is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma.

Op grond van het derde lid van artikel 5.16 vindt geen afzonderlijke beoordeling van de luchtkwaliteit plaats.

De wijze waarop de luchtkwaliteit wordt berekend is vastgelegd in de Richtlijn nr. 2008/50/EG en omgezet in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit.

Artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn 2008/50/EG:

1. De lidstaten voeren in al hun zones en agglomeraties beoordelingen uit van de luchtkwaliteit met betrekking tot de in artikel 5 genoemde verontreinigende stoffen, overeenkomstig de in de leden 2, 3 en 4 van dit artikel vastgestelde criteria en overeenkomstig de criteria opgenomen in bijlage III.

In Bijlage III van de Richtlijn 2008/50/EG is in onderdeel B, situering van de bemonsteringspunten op macroschaal, punt 1, onder a, geregeld:

1. Bescherming van de menselijke gezondheid



a) De bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats te bevinden dat gegevens worden verkregen over:

- de gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde(n) niet verwaarloosbaar is;
- de concentraties in andere gebieden binnen de zones en agglomeraties die representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel.

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642

Artikel 22, eerste lid, onder a, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 stelt:

1. Meetpunten voor de meting van concentraties in de buitenlucht van zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM_{2,5} en PM₁₀), lood, koolmonoxide, benzeen, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen ten behoeve van het bepalen van de mate waarin het kwaliteitsniveau van de genoemde stoffen voldoet aan de desbetreffende luchtkwaliteitseisen, bedoeld in bijlage 2, de voorschriften 1.1, 1.3, 2.1 tot en met 2.4, 4.1, 4.2, 4.6, 4.7, 5.1, 6.1, 7.1, 7.2 en 9.1 tot en met 12.1, van de wet, worden geplaatst op een zodanig punt dat:

- a. door middel van metingen op dat punt gegevens worden verkregen over concentraties van de betreffende luchtverontreinigende stof in gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de betreffende luchtkwaliteitseis significant is; voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen bedraagt die periode een kalenderjaar;

Via de schakelbepaling van artikel 65 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit geldt deze bepaling tevens voor berekeningen en beoordelingen.

Bijlage III van de Richtlijn 2008/50/EG, onderdeel C, situering van de bemonsteringspunten op microschaal, bepaalt onder het vijfde gedachtestreepje het volgende:

- voor alle verontreinigende stoffen moeten de verkeersgerichte bemonsteringsbuizen ten minste 25 m van de rand van grote kruispunten en niet meer dan 10 m van de wegrand verwijderd zijn.

In het Nederlandse systeem is deze regel overgenomen in artikel 25, eerste lid, juncto artikel 65 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit:

1. Monsterneming bij de in artikel 22 bedoelde meetpunten voor de meting van concentraties van stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM_{2,5} en



PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen, op plaatsen die sterk door het verkeer worden beïnvloed, gebeurt, voor zover mogelijk, op zodanige wijze dat de inlaatbuizen zijn gesitueerd op:

- a. ten minste 25 meter van de rand van grote kruispunten en
- b. niet meer dan 10 meter van de wegrand.

Artikel 70 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit bepaalt:

1. Bij het door middel van berekening vaststellen van concentraties van stikstofdioxide, zwevende deeltjes (PM₁₀), lood, koolmonoxide en benzeen in de buitenlucht bij voor motorvoertuigen bestemde wegen worden concentraties bepaald:
 - a. op een zodanig punt dat gegevens worden verkregen waarvan aannemelijk is dat deze representatief zijn voor de luchtkwaliteit van een straatsegment met een lengte van minimaal 100 meter;
 - b. op niet meer dan 10 meter van de wegrand.
2. Bij het door middel van berekening vaststellen van concentraties van arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen in de buitenlucht bij voor motorvoertuigen bestemde wegen worden concentraties bepaald:
 - a. op een zodanig punt dat gegevens worden verkregen waarvan aannemelijk is dat deze representatief zijn voor de luchtkwaliteit in een gebied van tenminste 200 m²;
 - b. op een plaats die representatief is voor de luchtkwaliteit in de nabijheid van de rooilijn.
3. Indien toepassing van het eerste en tweede lid, aanhef en onder b, ertoe leidt dat concentraties worden bepaald op een zodanig punt dat de verkregen gegevens niet in overeenstemming zijn met het eerste en tweede lid, aanhef en onder a, worden de concentraties, in afwijking van het eerste en tweede lid, onder b, bepaald op een afstand groter dan tien meter van de wegrand, respectievelijk dichterbij of verder weg dan de rooilijn, zodanig dat wél wordt voldaan aan het eerste en tweede lid, aanhef en onder a.

Motivering van de afwijzing van het verzoek

Het verzoek draait om de stelling dat ten behoeve van het NSL niet op alle punten de luchtkwaliteit wordt beoordeeld waar dit volgens Richtlijn 2008/50/EG en de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 zou moeten. Dit omdat ten onrechte rekening zou worden gehouden met het blootstellingscriterium.

Het blootstellingscriterium komt erop neer dat de luchtkwaliteit alleen wordt beoordeeld op plaatsen waar blootstelling significant is. De verblijfstijd van een individu moet hiervoor vergeleken worden met een jaar, dag of uur, afhankelijk van of men te maken heeft met een jaargemiddelde, daggemiddelde of uurgemiddelde grenswaarde van een stof. Voor stikstofdioxide hanteert het ministerie een dag (t.o.v. de jaargemiddelde norm) en voor fijn stof Een uur (t.o.v. de daggemiddeldenorm).

Achtergrond van het blootstellingscriterium is dat de luchtkwaliteit wordt beoordeeld op punten waar sprake is van relevante blootstelling. Daar

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642



waar geen sprake is van relevante blootstelling en luchtkwaliteit geen directe gevolgen heeft voor de gezondheid van mensen hoeft deze niet te worden beoordeeld.

Het blootstellingscriterium komt terug in Bijlage 3 van de Richtlijn 2008/50/EG en artikel 22, eerste lid, onder a, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Het blootstellingscriterium zoals dat onder de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 wordt toegepast, is bij de totstandkoming van Richtlijn 2008/50/EG ook uitgebreid besproken. De door de Europese Commissie ingestelde CAFE (Clean Air For Europe) Working Group on Implementation heeft daarbij in haar evaluatie van de oude Eerste Dochterrichtlijn luchtkwaliteit (Richtlijn 1999/30/EG) ook concrete voorbeelden gegeven van de toepassing van het blootstellingscriterium. Verwezen wordt naar de volgende passage op bladzijde 9 van het evaluatierapport, te raadplegen op http://ec.europa.eu/environment/archives/cafe/working_groups/pdf/wg_report.pdf.

The structure of any new directive might usefully be informed by examples of where the health based limit values should/should not apply. The Working Group propose that the following examples should be introduced, as either guidance or for them to be incorporated into any revision of the directive.

Averaging period	Limit values for the protection of human health should apply at:	Limit values for the protection of human health should generally not apply at:
Annual mean	– All locations where members of the public might be regularly exposed. – Building facades of residential properties, schools, hospitals, libraries etc.	– Any kerbside sites (as opposed to locations at the building facade), or any other location where public exposure is expected to be short term. – Building facades of factories or industrial installations where provisions for work places apply and where members of the public do not have regular access.
24-hour mean	– All locations where the annual mean limit values would apply. – Gardens of residential properties.	– Kerbside sites (as opposed to locations at the building facade), or any other location where public exposure is expected to be short term.
1-hour mean	– All locations where the annual mean and 24-hour mean limit values apply. – Kerbside sites (e.g. pavements of busy shopping streets) – Those parts of car parks, bus stations and railway stations etc. which are not fully enclosed and effectively open to the wind, but where the public might reasonably be expected to spend 1-hour or more. – Any outdoor locations to which the public might reasonably expected to spend 1-hour or longer.	– Kerbside sites where the public would not be expected to have regular access, such as lane dividers on motorways.

Dezelfde voorbeelden zijn opgenomen in de toelichting bij de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.¹

¹ Stcr. 2008, nr. 45, p. 11 en 12

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642



**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Voorts heeft de Afdeling het blootstellingscriterium en de toepassing daarvan in berekeningen van de luchtkwaliteit volledig aanvaard:

- AbRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:163, r.o. 64.5 e.v.;
- AbRvS 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9585, r.o. 2.11.2 en 2.11.3;
- AbRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4758, r.o. 2.8 e.v.

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642

De hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2016 heeft betrekking op de aanleg van de nieuwe wegverbinding "RijnlandRoute". Uit de luchtkwaliteitsberekeningen ten behoeve van het project bleek dat ter plaatse van de tunnelmonden lokaal concentraties boven de jaargemiddelde grenswaarden voor NO₂ en/of PM₁₀ optreden. Ter plaatse van de ene tunnelmond was sprake van een gebied waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is. Bij de andere tunnelmond was een fietspad voorzien. De Afdeling volgt het bevoegd gezag in de conclusie dat ter plaatse van het fietspad geen sprake is van blootstelling die gezien de middelingstijd van de grenswaarden significant is.

De Afdeling overweegt:

"64.5. In de "Achtergrondnotitie luchtkwaliteit" van Tauw van 9 september 2014, waarin de resultaten van het aanvullend onderzoek zijn neergelegd, staat dat de berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van Standaardrekenmethoden 1 en 2 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Tevens staat in deze notitie dat hierbij gebruik is gemaakt van de meest actuele emissiefactoren en achtergrondgegevens ten tijde van het onderzoek (gegevens maart 2014). De berekende concentraties stikstofdioxide en fijn stof bij de tunnelmonden zijn in contouren op figuren weergegeven. Op enkele locaties zullen de concentraties stikstofdioxide hoger zijn dan de grenswaarden die in voorschrift 2.1 van bijlage 2 van de Wet milieubeheer gesteld zijn. Volgens de notitie worden de grenswaarden echter niet overschreden, omdat de hogere concentraties optreden op locaties die behoren tot de weg, waartoe het publiek geen toegang heeft of waar geen sprake is van een significante blootstelling."

[...]

64.10. Gelet op het voorgaande geven ook de beroepsgronden over de luchtkwaliteit die verband houden met de tunnelmonden geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten en de minister zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de bestreden besluiten niet leiden tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 van de Wet milieubeheer opgenomen grenswaarde. (onderstreping toegevoegd)

Bijlage III, onderdeel C, van Richtlijn 2008/50/EG, bepaalt langs wegen de afstand van bemonsteringspunten tot de wegrand. Deze regel is in Nederland letterlijk overgenomen in artikel 25 j^o artikel 65 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. Hierin staat dat bemonsteringspunten

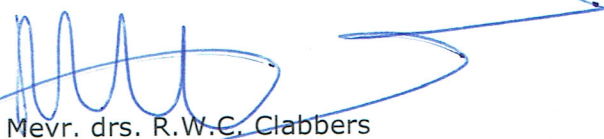


niet meer dat 10 meter van de wegrand verwijderd zijn. Voor het berekenen van luchtkwaliteit is in artikel 70 een vergelijkbare bepaling opgenomen, waarbij in het derde lid specifiek voor de representativiteit is bepaald dat verder van de weg kan worden berekend.

Deze bepalingen moeten worden gezien in het licht van het doel en de systematiek van de Richtlijn. Zoals hierboven beschreven volgt daaruit dat de luchtkwaliteit enkel moet worden beoordeeld als er sprake is van significante blootstelling zodat een representatief beeld ontstaat van de gevolgen van luchtkwaliteit op de menselijke gezondheid. Op basis hiervan is de beoordeling van de luchtkwaliteit op 10 meter van de wegrand enkel noodzakelijk als sprake is van significante blootstelling. Op grond van het derde lid van artikel 70 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit vindt (in Nederland) de beoordeling dan plaats op een grotere afstand dan 10 meter om een compleet beeld te krijgen van de luchtkwaliteit in Nederland.

Gelet op bovenstaande verwijzingen naar wet- en regelgeving, toelichting daarop en jurisprudentie blijkt duidelijk dat het blootstellingscriterium een integraal onderdeel van de beoordeling van luchtkwaliteit is. Het betoog van uw cliënt dat dit beginsel niet zou moeten worden toegepast of dat dit in strijd is met (Europese) regelgeving kan niet worden gevolgd. Aangezien er geen knelpunten zijn voor luchtkwaliteit in Helvoirt en u verder geen andere gronden voor uw verzoek hebt aangevoerd zie ik geen reden om uw verzoek in te willigen.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
DE DIRECTEUR WEGEN EN VERKEERSVEILIGHEID,



Mevr. drs. R.W.C. Clabbers

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan een belanghebbende tegen dit besluit binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Infrastructuur en Milieu, ter attentie van Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, afdeling Algemeen Bestuurlijk-Juridische Zaken, postbus 20901, 2500 EX, Den Haag.

Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en ten minste te bevatten:

- naam en adres van de indiener;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
- een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen.

**Directoraat-Generaal
Bereikbaarheid**
Wegen en Verkeersveiligheid

Datum
21 maart 2017

Ons kenmerk
IENM/BSK-2017/77642