

HERBESTEMMEN VAN MILIEUBELASTE LOCATIES

Specifiek aan het herbestemmen van gebouwen is dat ze er al zijn. Dat geeft niet alleen randvoorwaarden voor de bouwkundige mogelijkheden, maar ook voor de leefomgevingskwaliteit. Zeker als het gaat om gevoelige functies, zoals wonen, onderwijs en kinderopvang zijn de invloeden van buitenaf dan ook zeker van belang. Her te bestemmen (kantoor)gebouwen zijn vaak gelegen op drukke plekken met veel verkeer, in de buurt van spoorwegen of nabij industrie of bedrijventerreinen. Geluid en luchtkwaliteit spelen daar een belangrijke rol in de omgevingskwaliteit en gezondheid en ook bij de mogelijkheden tot het wijzigen van de bestemming. In zulke gevallen spreken we van milieubelaste locaties. In het artikel gaan we voor Nederlands grondgebied kort in op de mogelijkheden voor het wijzigen van bestemming (Wet Ruimtelijke Ordening), de randvoorwaarden vanuit de milieuwetgeving (Wet Geluidhinder en Wet Milieubeheer) en de mogelijkheden om transformaties mogelijk te maken in milieubelaste situaties.



ir. Th. (Theodoor)
Höngens, M+P, Aalsmeer

WIJZIGING BESTEMMING

Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een voor de burgers en overheid bindend plan over het ruimtegebruik binnen de gemeentegrenzen. De gemeenteraad stelt dit plan vast en wijst daarin de bestemming, ofwel functie van de grond aan. Daarnaast zijn in het plan regels opgenomen over het gebruik van de grond en hetgeen daarop gebouwd is. Omgevingsvergunningen moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan. Dus ook omgevingsvergunningen die te maken hebben met de wijziging. Het bestemmingsplan bepaalt daardoor mede of ergens gebouwd mag worden.

Een functie wijzigen in een bestemmingsplan

Allereerst kan worden gekeken of de functiewijziging al mogelijk gemaakt is in het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan voorziet in meer dan één bestemming. Vaak zie je dan een bestemming 'gemengd' met een omschrijving wat die gemengde bestemmingen kunnen zijn. Als de nieuwe functie voldoet aan de bestemmingsomschrijving gelden vervolgens alleen nog de eisen uit het Bouwbesluit.

Het kan ook zo zijn dat in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen. In dat geval kunnen Burgemeesters en Wethouders (verder B&W) de functiewijziging toestaan als die mogelijkheid in het bestemmingsplan is omschreven. Zo kan een kantoorbestemming in het bestemmingsplan staan en er een wijzigingsbevoegdheid zijn opgenomen voor een woonbestemming. B&W zijn bij een wijzigingsbevoegdheid overigens niet verplicht om van de wijzigingsbevoegdheid gebruik te maken. Deze situatie vraagt om overleg en afstemming met de gemeente.

Als de nieuwe functie niet wezenlijk afwijkt van de bestemming die opgenomen is in het bestemmingsplan,

dan kan mogelijk gebruik gemaakt worden van een binnenplanse afwijking. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een kinderdagverblijf dat wordt gevestigd in een voormalig schoolgebouw. De binnenplanse afwijking volgt een regulier afwegingsproces binnen de gemeente en vraagt dan ook om overleg, afstemming en het meewerken van de gemeente.

Als de bovenstaande mogelijkheden niet kunnen worden gebruikt, kan een functiewijziging in het bestemmingsplan alleen mogelijk worden gemaakt via een bestemmingsplanwijziging (omgevingsvergunning met ruimtelijke onderbouwing) of met een buitenplanse afwijking. Een tijdelijke afwijking is ook mogelijk, maar dat biedt, voor vaak kostbare transformaties, onvoldoende mogelijkheden.

De bovenstaande mogelijkheden zijn opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet Ruimtelijke ordening en de onderliggende besluiten en regels.

MILIEURANDVOORWAARDEN

Zeker bij een locatie nabij drukke wegen, spoorwegen of in de buurt van bedrijven- of industrieterreinen spelen de milieurandvoorwaarden een belangrijke rol in het afwegingsproces voor een bestemmingswijziging. De geluid- en milieuwetgeving heeft daarvoor de nodige eisen geformuleerd. Naast deze 'harde' eisen is ook het (gemeentelijk) beleid over hoe om te gaan met de milieurandvoorwaarden belangrijk in de afwegingen. Hoewel er regels zijn voor bouwen op milieubelaste locaties, is het aan te bevelen om nog een stap extra te maken. Dit omwille van de kwaliteit van de leefomgeving en de gezondheidssituatie.

'HARDE' WETTELIJKE EISEN VOOR GELUID EN LUCHTKWALITEIT

Geluid

Voor geluid wordt het toetsingskader (Wet Geluidhinder en onderliggende besluiten) vaak als ingewikkeld betiteld. Allereerst moet worden bepaald of het gebouw ligt binnen een zone van een weg, spoorweg of gezoneerd industrieterrein. De omvang van deze zone is afhankelijk van het type weg. Voor de hoofdinfrastructuur (rijkswegen en spoorwegen) gelden sinds kort emissieplafonds, deze worden gemonitord met toetspunten langs die infrastructuur. Bij gemeentelijke wegen en provinciale wegen is de zone afhankelijk van het aantal rijstroken. Bij gezoneerde industrieterreinen ligt de zone vast in een besluit.

Binnen de zone moet onderzoek worden gedaan naar de geluidsbelasting. Dan gelden er vervolgens twee waarden voor L_{den} (een gewogen dag-, avond- en nachtgemiddelde): de voorkeursgrenswaarde en de maximale ontheffingswaarde. Deze zijn opgenomen in de Wet Geluidhinder en bijbehorende besluiten. Tot de voorkeursgrenswaarde zijn er geen belemmeringen voor geluid. Boven de voorkeursgrenswaarde kan tot de maximale ontheffingswaarde een zogenaamde hogere waarde worden afgegeven. Mits dit kan worden gemotiveerd. De motivatie ligt meestentijds vast in beleid van de betreffende gemeente. Vaak betreft dit verplichtingen als het opnemen van een geluidsluwe gevel per woning met daaraan bij voorkeur de buitenruimten en een slaapkamer. In geval van transformatie worden deze verplichtingen vaak versoepeld. Als de geluidsbelasting hoger is dan die maximale ontheffingswaarden kan woningbouw alleen plaats vinden met een zogenaamde 'dove gevel'. De voorwaarde daarvoor is dat in een dergelijke gevel geen ramen open kunnen. Dit legt praktische beperkingen op voor de herbestemming.

De grenswaarden voor geluidsbelasting zijn in de onderstaande tabel 1 opgenomen. Mochten deze waarden onvoldoende mogelijkheden bieden, dan biedt de Crisis- en Herstelwet vaak mogelijkheden om van bovenstaande grenswaarden af te kunnen wijken.

Luchtkwaliteit

Voor de luchtkwaliteit gelden er in de Wet Milieubeheer en onderliggende besluiten twee criteria. Het eerste is of de bestemming is gelegen op een locatie die voldoende luchtkwaliteit heeft. De praktijk leert dat er inmiddels nauwelijks nog locaties zijn in Nederland die niet aan de wettelijke grenswaarden voldoen. Het tweede criterium behandelt de vraag of als gevolg van de verkeersaantrekkende werking van de bestemmingswijziging elders de luchtkwaliteit slechter wordt dan de grenswaarde én ernstig verslechtert. Ook dit criterium is meestentijds geen struikelblok.

De grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn vastgelegd voor verschillende schadelijke stoffen of voor stoffen die een indicator zijn. De indicatorstoffen zijn zodanig gekozen dat ze goed correleren met de werkelijke schadelijke stoffen én goed te meten zijn. Een goed voorbeeld daarvan is fijn stof. We weten dat een fractie van het fijn stof de schadelijke deeltjes bevat. Maar deze schadelijke deeltjes waren bij het vaststellen van de eisen moeilijk meetbaar.

Inmiddels zijn er betere meet- en rekenmodellen beschikbaar, zodat we ook de werkelijk schadelijke deeltjes beter kunnen berekenen en meten. Voor die ultrafijne stofdeeltjes ($PM_{2,5}$) worden vanaf 2015 grenswaarden van kracht en er is een discussie over hoe om te gaan met roet (elementair koolstof, EC).

De relevante grenswaarden voor de luchtkwaliteit zijn opgenomen in de onderstaande tabel 2.

EEN 'GEZONDE' LEEFOMGEVING

De World Health Organization (WHO) doet actief onderzoek naar de aspecten geluid en luchtkwaliteit, omdat deze belangrijk zijn voor het welbevinden en daarmee voor de gezondheid. In Nederland hebben wij de Gemeenschappelijke GezondheidsDienst (GGD) die waakt over onze (volks)gezondheid. Ook bij de GGD hebben geluid en luchtkwaliteit de aandacht.

Geluid

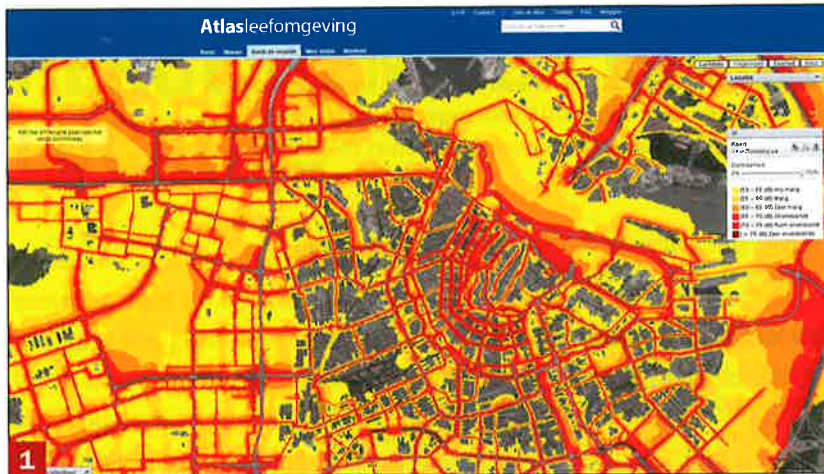
De gezondheidseffecten van geluid zijn niet direct zichtbaar, maar meer op de lange termijn. Er zijn twee factoren die een belangrijke invloed hebben op de gezondheid. Zo leidt 'hinder' door geluid aantoonbaar tot hart- en vaatziekten en als gevolg daarvan tot een verminderde gezondheid en een lagere levensverwachting. De mate van hinderlijkheid heeft niet alleen te maken met de hoogte van het geluidsniveau, maar ook met het karakter van het geluid of wenselijkheid. Zo zijn impulsachtige geluiden van een trein die door de bocht giert hinderlijk als je in een rustige woonwijk woont, maar passen ze bij de woonomgeving als je in de binnenstad bevindt. De ergernis zit daar misschien meer in het geluidsniveau van het voorbijrazende wegverkeer. Een tweede factor is slaapverstoring door geluid. Ook dat heeft aantoonbare negatieve gezondheidseffecten. Je hoeft daarvoor niet eens echt wakker te worden, maar ook een verlenging van de inslaaptijd, verhoogde motorische activiteit tijdens de slaap en het vervroegd wakker worden leidt tot effecten. Bijvoorbeeld het vrachtverkeer dat een nabijgelegen

Tabel 1: Grenswaarden geluidsbelasting

geluidbron	voorkeursgrenswaarde	maximale ontheffingswaarde
wegverkeer:		
- buitenstedelijk en vanwege rijkswegen	$L_{den} = 48$ dB	$L_{den} = 53$ dB
- binnenstedelijk	$L_{den} = 48$ dB	$L_{den} = 63$ dB
railverkeer	$L_{den} = 55$ dB	$L_{den} = 68$ dB
gezoneerd industrieterrein	$L_{etm} = 50$ dB(A)	$L_{etm} = 55$ dB(A)

Tabel 2: Grenswaarden luchtkwaliteit

omschrijving	richtwaarde
fijnstof, PM_{10} (fijn stof)	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 24-uurs gemiddelde
ultrafijn stof, $PM_{2,5}$ (ultrafijn stof)	25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde (vanaf 2015)
stikstofdioxide, NO_2	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde (vanaf 2015) 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ uurgemiddelde (vanaf 2015)



Geluidsbelasting wegverkeer Amsterdam (2007) (bron: www.atlasleefomgeving.nl)



Luchtkwaliteit in Amsterdam (2010) (bron: www.atlasleefomgeving.nl)

Tabel 3: Klasse-indeling geluidsbelasting wegverkeer en GES-score

geluidsbelasting, L_{den} [dB]	GES score	milieugezondheidskwaliteit
< 43	0	zeer goed
43 - 47	1	goed
48 - 52	2/3	redelijk
53 - 57	4	matig
58 - 62	5	zeer matig
63 - 67	6	onvoldoende
68 - 72	7	ruim onvoldoende
≥ 73	8	zeer onvoldoende

Tabel 4: Richtwaarden luchtkwaliteit (WHO)

omschrijving	richtwaarde
fijnstof, PM_{10} (fijn stof)	20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 24-uurs gemiddelde
ultrafijn stof, $PM_{2.5}$ (ultrafijn stof)	10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 24-uurs gemiddelde
stikstofdioxide, NO_2	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ jaarlijks gemiddelde 200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ uurgemiddelde

bedrijventerrein aandoet kan leiden tot vervroegd ontwaaken, zeker als daar 's ochtends vroeg wordt begonnen met werken.

De WHO geeft de volgende richtwaarden aan voor een 'gezonde' geluidsbelasting [1]:

- L_{Aeq} dag/avond: 50 dB(A), richtwaarde voor matige hinder
- L_{Aeq} = 40 dB(A) nacht

GGD Nederland heeft een gezondheidseffectenscreening (GES) ontwikkeld en daarmee de milieugezondheidskwaliteit gekwalificeerd [2]. Deze methodiek is voornamelijk gericht op het integraal beschouwen van verschillende milieucategorieën op de gezondheid van bewoners. Van iedere component zijn klassen aangegeven voor de gezondheidskwaliteit bij een bepaalde blootstelling. De GES wordt voornamelijk gebruikt bij planvorming en beoogd een zo gezond mogelijke inrichting van de woonomgeving tot stand te brengen. De indeling van de GES klassen is in tabel 3 opgenomen.

Uit het bovenstaande komt in ieder geval naar voren dat de richtwaarden voor een redelijke of goede milieugezondheidskwaliteit strenger zijn dan de wettelijke grenswaarden. Geluidsbelastingen die daarboven liggen en zeker in de richting van de maximale ontheffingswaarden voor wegverkeer en railverkeerslawaai worden als onvoldoende gekwalificeerd. In die situaties is het belangrijk om de herbestemming zodanig uit te voeren dat de geluidsbelasting zo min mogelijk hinder en slaapverstoring oplevert.

Luchtkwaliteit

Dat een slechte luchtkwaliteit invloed heeft op de gezondheid is inmiddels bij iedereen wel bekend. Het dragen van mondkapjes bij smog in buitenlandse steden is voor velen een schrikbeeld. Vanwege het handhaven van de EU luchtkwaliteitseisen zo'n tien jaar geleden bleek onze eigen luchtkwaliteit ook niet zo goed als we dachten. Als gevolg van deze eisen werden bouwplannen niet in uitvoering genomen, of waren er maatregelen nodig. Nederland ging op slot. Sindsdien is er forse aandacht voor de luchtkwaliteit. Recent heeft de minister nog besloten om alsnog het snelheidsregime op de A13 bij Overschie te handhaven op 80 km/u, dit na druk van de publieke opinie en twee rechtszaken.

De WHO heeft richtwaarden opgesteld ten aanzien van de luchtkwaliteit. De volgende luchtverontreinigende stoffen worden daarbij aangewezen: fijn stof (PM), Ozon (O_3), stikstofdioxide (NO_2) en zwaveldioxide (SO_2). Met name fijnstof en stikstofdioxide zijn stoffen die vaak worden getoetst.

Ook hier is het, net zoals bij geluid, opvallend dat de richtwaarden voor ultrafijn en fijn stof volgens de WHO aanzienlijk strenger zijn dan de grenswaarden die de EU en ook Nederland hanteren. Daaruit kun je de conclusie trekken dat met het voldoen aan de wettelijke grenswaarden je nog niet kunt spreken van een gezonde leefomgevingskwaliteit.



GES-score zonder geluidmaatregelen (links) en met alle geluidmaatregelen samen (rechts) [3]

Luchtkwaliteit is ook opgenomen in de GES systematiek. De richtwaarden zijn in tabel 5 opgenomen. De richtwaarden volgens de WHO zijn daarbij als uitgangspunt genomen.

Voor situaties die juist voldoen aan de wettelijke grenswaarden (circa 40 µg/m³ fijnstof) geeft de WHO aan dat die situaties niet voldoen aan de richtwaarden. Volgens de GES zijn deze situaties als onvoldoende te betitelen. Dat geeft aan dat ook in situaties dat (juist) voldaan wordt aan de grenswaarden er zorgvuldig met de leefomgevingskwaliteit moet worden omgegaan.

MOGELIJKHEDEN BIJ MILIEUBELASTE SITUATIES

Als voorbeeld worden hieronder twee projecten in Amsterdam besproken, waarbij M+P betrokken was als het gaat om herbestemmen van gebouwen. Het gebied Sloterdijk rondom het station en het gebied Amstel III. Beide locaties kenmerken zich door grootschalige leegstand van kantoor- en bedrijfsgebouwen en onbebouwde kavels met een kantoorbestemming. In beide gevallen wil de gemeente herbestemming mogelijk maken.

Sloterdijk

Het bestemmingsplan Sloterdijk is gelegen binnen de zones van het gezonde industrieterrein Westpoort, de Rijksweg A10, Haarlemmerweg, lokale ontsluitingswegen en twee kruisende spoorlijnen. Eerst zijn de randvoorwaarden vanuit de wet- en regelgeving in kaart gebracht. Dit leverde het inzicht op dat er een strook gebouwen is waarbij meerdere ‘dove gevels’ noodzakelijk zouden zijn om te kunnen bestemmen binnen de wettelijke eisen. Voor deze gebouwen is het in het plan niet direct mogelijk gemaakt om te herbestemmen naar bijvoorbeeld een woonfunctie. Voor de overige gebouwen is dat wel mogelijk. Voor die gebouwen is vastgelegd of er een ‘dove gevel’ noodzakelijk is en met welke geluidsbelasting rekening moet worden gehouden. Het gemeentelijke geluidsbeleid geeft voor de gebouwen die worden getransformeerd versoepelde beleidsregels. Zo is een geluidsluwe gevel per woning is niet nodig.

Voor wat betreft de omgevingskwaliteit is in kaart gebracht wat verschillende ingrepen voor gevolg hebben. Zo is gekeken naar het inzetten van stille wegdekken, plaatsen van extra geluidsschermen langs het spoor en de

Rijksweg A10, toepassen van raildempers. Geconcludeerd is dat alleen door het inzetten van een combinatie van ingrepen er een significante verbetering kan worden gerealiseerd. Dat een maatregel nauwelijks effect oplevert heeft te maken met het aantal bronnen en het feit dat deze rondom én in het plangebied liggen. Alle maatregelen samen leveren een ‘winst’ op van circa 1 GES-klasse, waarmee het aantal ernstig gehinderden door geluid met circa 1/3 afneemt.

De maatregelen zijn duur en vooralsnog niet kosteneffectief. In het kader van de EU-richtlijn omgevingslawaaï stelt de Gemeente actieplannen op om de geluidsbelasting te beperken. Als er in het gebied veel kantoorgebouwen tot woningen worden getransformeerd kunnen maatregelen in het actieplan worden overwogen.

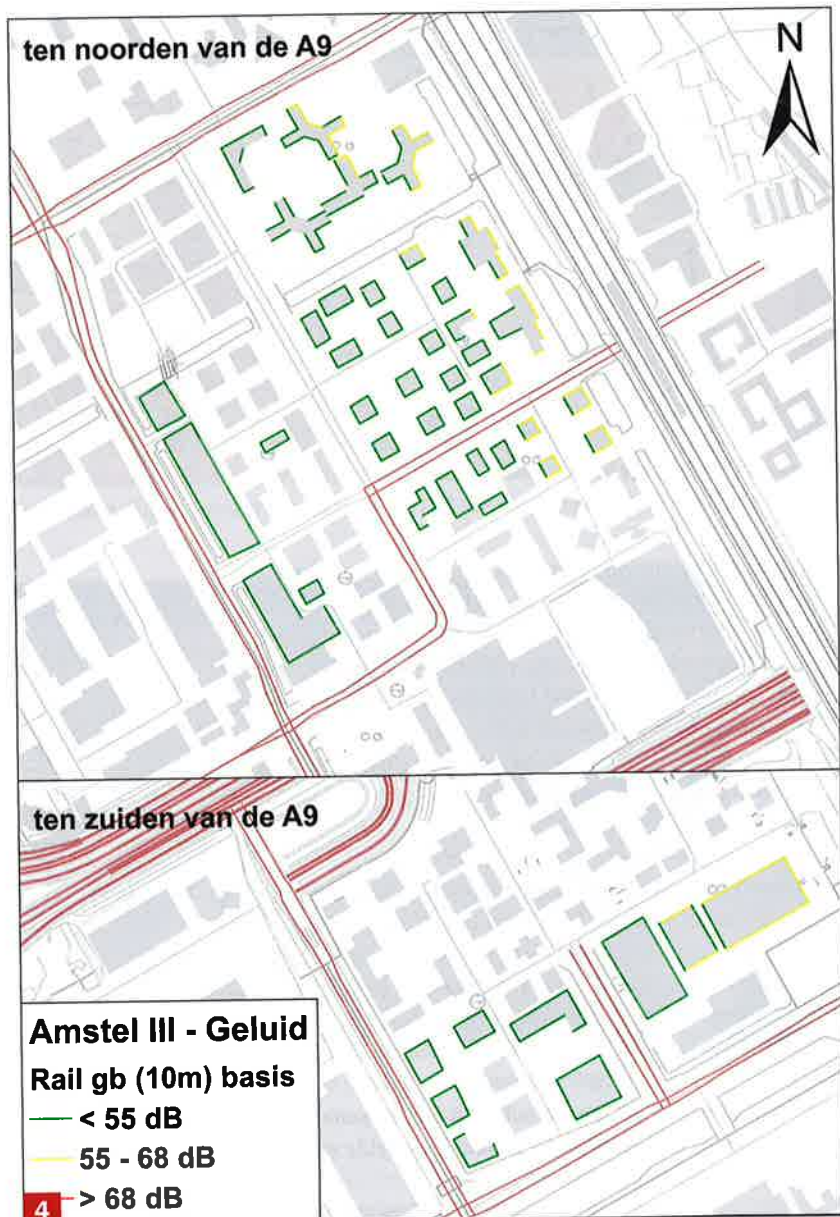
Ook de luchtkwaliteit is onderzocht. Uit de berekeningen blijkt dat die in het gebied voldoet aan de gestelde eisen. Verder onderzoek is niet gedaan.

Amstel III

Het gebied Amstel III ligt binnen de invloedssfeer van de Rijksweg A2/A9, lokale hoofdwegen en het spoor. Er is hier besloten om de herbestemming van gebouwen niet met een directe titel in het bestemmingsplan mogelijk te maken. Dit had te maken met een strategische keuze, niet met de mogelijkheden van het gebied. Die zijn er wel vol-

Tabel 5: Concentratie fijn stof, ultrafijn stof en stikstofdioxide uitgedrukt in µg/m³, GES score en milieugezondheidskwaliteit volgens GES methodiek

jaargemiddelde [µg/m ³]			GES score	milieugezondheid kwaliteit
fijn stof, PM ₁₀	ultrafijn stof, PM _{2,5}	stikstofdioxide, NO ₂		
< 4	< 2	0,04 - 3	2	redelijk
4 - 19	2 - 9	4 - 19	3	vrij matig
20 - 29	10 - 14	20 - 29	4	matig
30 - 34	15 - 19	30 - 39	5	zeer matig
35 - 39	20 - 24	40 - 49	6	onvoldoende
40 - 49	25 - 29	50 - 59	7	ruim onvoldoende
≥ 50	≥ 30	≥ 60	8	zeer onvoldoende



Beperkingen naar aanleiding van geluidsbelasting railverkeer: rood is dove gevel, geel is geluidsbelast, groen is geen randvoorwaarde [4]

doende. Initiatiefnemers worden uitdrukkelijk uitgenodigd voor transformaties en herbestemmingen.

Voor het gebied is in een vooronderzoek eveneens op verschillende manieren naar geluid en luchtkwaliteit gekeken. Uit een eerste analyse kwam ook hier naar voren dat er een strook gebouwen is die een geluidsbelasting heeft die hoger is dan de maximale ontheffingswaarde. Met als gevolg dat ook hier gebouwen drie dove gevels zouden

moeten hebben. Hetgeen praktisch moeilijk haalbaar is bij een woonbebouwing. Net als het gebied Sloterdijk is Amstel III aangewezen door de gemeente voor het transformatiebeleid met een soepeler beleid inzake hogere grenswaarden. Initiatiefnemers kunnen daarvan profiteren bij hun aanvraag voor een bestemmingswijziging en (ver) bouwaanvraag.

Om initiatiefnemers verder goed te informeren over de mogelijkheden in het gebied is op kavel en gebouwniveau de geluidsbelasting bepaald en zijn de randvoorwaarden in kaart gebracht (zie ook figuur 4).

De randvoorwaarden zijn per kavel geïnventariseerd. Voor enkele gebouwen zijn, bij wijze van voorbeeld, de mogelijkheden en consequenties concreet gemaakt. De gemeente gebruikt deze voorbeelden om initiatiefnemers te informeren.

De bestemmingsplan Sloterdijk en Amstel III Oost en de bijbehorende onderzoeksresultaten zijn te vinden op www.ruimtelijkeplannen.nl.

CONCLUSIE

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de wettelijke grenswaarden voor de beoordeling van geluid en luchtkwaliteit soepeler zijn dan de criteria vanuit gezondheidskundig oogpunt. De mogelijkheden om van de wettelijke grenswaarden af te wijken zijn ruim te noemen. Bouwplannen op milieubelaste locaties komen daarmee vaak succesvol door ruimtelijke procedures. Omwille van het welzijn van toekomstige bewoners en gebruikers is het aan te raden om naast de toetsing aan de regels ook met een gezondheidskundige bril de geluidsbelasting en luchtkwaliteit te beschouwen. Die kennis kan richting geven aan maatregelen en randvoorwaarden voor het ontwerp om in deze milieubelaste locaties bij te dragen aan een leefomgeving met een zo goed mogelijk kwaliteit. ■

BRONNEN

- ▶ [1] Guidelines for community noise, WHO, 1999 en Night noise guidelines for Europe, 2009
- ▶ [2] Gezondheidseffectscreening - Gezondheid en milieu in ruimtelijke planvorming, Versie 1.6 juni 2012
- ▶ [3] rapport M+ROGA.11.03.2 d.d. 25 april 2012
- ▶ [4] rapport M+ROGA.12.01.4 d.d. 12 juni 2013

■ BIJNA JE SCRIPTIE AFGEROND?

Schrijf een artikel in Bouwfysica

redactie@nvbv.org

