

Vergaderjaar 2013–2014

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

E

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2013

Bijgaand bied ik u de vierde rapportage¹ aan over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het NSL dient twee doelen: het beschermen van de volksgezondheid en het bieden van ruimte aan de uitvoering van ruimtelijke projecten.

Voorop staat dat tijdig aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit voldaan moet worden, enerzijds omdat daartoe een Europees rechtelijke verplichting geldt², anderzijds omdat een goede luchtkwaliteit van groot belang is voor de menselijke gezondheid.

De monitoring dient er toe de voortgang van de uitvoering van het NSL te volgen en biedt een basis om het programma waar nodig bij te sturen. De monitoring betreft de ontwikkeling in de luchtkwaliteit en de uitvoering van projecten en maatregelen. Bij de monitoring zijn drie overheidsniveaus betrokken: rijk, provincies en gemeenten.

De Europese Commissie heeft aangekondigd eind 2013 te komen met een herziening van het Europese luchtbeleid. Dit zal onder meer een herziening van de NEC-richtlijn (emissieplafonds voor de lidstaten) behelzen. De richtlijn luchtkwaliteit, waarin de grenswaarden voor fijn stof en NO₂) zijn vastgelegd, wordt echter niet herzien. De huidige grenswaarden blijven van kracht, en dat betekent dat in 2011 de grenswaarden voor fijn stof moeten zijn behaald, en in 2015 de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂).

Voor het grootste deel van het land is de luchtkwaliteit gestaag verder verbeterd in de afgelopen jaren. Dat komt de gezondheid van de bevolking ten goede. De problematiek die nog resteert blijkt met name in de gebieden met veel intensieve veehouderij of industrie (fijn stof) en de

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 154257.

² Ingevolge Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa moet de luchtkwaliteit in Nederland voor PM₁₀ uiterlijk op 11 juni 2011 en voor NO₂ uiterlijk op 1 januari 2015 in overeenstemming zijn met de Europese grenswaarden.

grote steden (NO₂) behoorlijk hardnekkig als gevolg van hoge achtergrondconcentraties en lokale uitstoot.

Voor fijn stof is de derogatie afgelopen en moet Nederland voldoen aan de grenswaarden. Hierna zal worden ingegaan op de stand van zaken ten aanzien van het halen van de grenswaarden.

Resultaten stikstofdioxide (NO₂)

Stikstofdioxide (NO₂) berekeningen laten voor 2015 overschrijdingen zien langs circa 13 km weg (per rijrichting). In de vorige monitoringsronde was dit 11 km weg. Er is dus sprake van een lichte toename. Alle overschrijdingslocaties bevinden zich bij binnenstedelijke (gemeentelijke) wegen.

De oorzaken van de toename zijn niet te beïnvloeden door de gemeenten. De toename is namelijk toe te schrijven aan een hogere NO₂ raming voor 2015 in de achtergrondconcentraties. Die hogere raming heeft o.a. te maken met nieuwe (minder ambitieuze) plafonds voor de emissies uit het buitenland en hoger geraamde emissies van Euro 5 dieselpersonenauto's. In 2012 werd bekend dat ook voor deze categorie voertuigen de praktijkemissies tegenvallen.

Dit leidt tot een toename van het aantal knelpunten en verslechtering van de bestaande knelpunten. Dit speelt vooral in steden die al langer kampen met hardnekkige knelpunten op een aantal locaties, maar ook in sommige andere steden worden nu enkele knelpunten zichtbaar. In veel steden liggen de concentraties net onder de grenswaarde, zodat een lichte toename snel leidt tot extra knelpunten. Dat risico is eerder gesignaleerd, en is nu in beperkte mate aan de orde.

Er is dit jaar veel contact geweest met de grote steden, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Mede ter uitvoering van de motie Fokke (TK 2012–2013, 30 175 nr. 184) heb ik enkele malen overleg gevoerd met wethouders van Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Arnhem mede namens Eindhoven en Den Haag. Daarbij is afgesproken dat er een gezamenlijk plan wordt opgesteld, dat voorgenomen aanvullende maatregelen bevat om de luchtkwaliteit te verbeteren. Ik heb u toegezegd naar aanleiding van vragen van het lid Van Veldhoven (TK 2013–2014, 30 175 nr. 105) u daarover te informeren. Dat doe ik bij deze.

Gemeenten hebben dit jaar besluiten genomen over deze extra maatregelen, zodat in 2014 de maatregelen in uitvoering kunnen worden genomen. Sommige maatregelen zullen pas na 1 januari 2015 resultaat sorteren. De tijd om maatregelen te treffen dringt, en het is niet in alle gevallen eenvoudig maatregelen te vinden die voldoende effectief, en tevens politiek-maatschappelijk acceptabel zijn. Dit vraagt om maatwerk.

Vanuit het Rijk richten we ons op het ontmoedigen van vervuilende auto's en het stimuleren van schone technieken en schone brandstoffen. Ik onderzoek mogelijkheden op het gebied van stimuleringsregelingen. De huidige stimuleringsregeling voor schone taxi- en bestelauto's ga ik uitbreiden met particuliere bestelauto's. Daarnaast zorg ik voor het faciliteren van milieuzones, waarover op stedelijk niveau besluitvorming plaatsvindt.

De zes hiervoor genoemde steden met de meeste knelpunten hebben alle maatregelen verkend die in hun lokale omstandigheden effectief zijn. Met name de drie steden met de meeste knelpunten nemen extra maatregelen.

Zo heeft de gemeenteraad van Utrecht in oktober ingestemd met een omvangrijk maatregelenpakket met name gericht op bronmaatregelen om

gezondere lucht te realiseren en tevens minimaal aan de grenswaarden te voldoen. Naast NO₂-reductie is reductie van het gezondheidsschadelijke roet een belangrijk aandachtspunt. Daarbij is ook ingestemd met milieuzones voor personen- en bestelvoertuigen. Het pakket richt zich op het weren van vervuilende voertuigen via milieuzones en parkeervergunningen enerzijds en het stimuleren van schonere voertuigen door middel van subsidies anderzijds. Andere maatregelen uit dit aanvullende pakket zijn verschoning van de bussen naar minimaal Euro VI, samenwerking met bedrijven op gebied van woon-werkverkeer en bouwlogistiek. Deze maatregelen zijn aanvullend op de NSL-maatregelen die reeds in uitvoering zijn, zoals een milieuzone vrachtoertuigen, stimulering fiets en OV-gebruik door betere infrastructurele verbindingen, stimuleren elektrisch vervoer, aanleg P&R's, verkeerskundige maatregelen als groene golven en ontmoedigen van doorgaand verkeer.

De gemeente Amsterdam richt zich zowel op bronbeleid als op lokale maatregelen. Het oorspronkelijke Amsterdamse maatregelenpakket is dit najaar geëvalueerd en dat heeft geleid tot wijzigingen. In plaats van een milieuzone voor bestelverkeer gaat Amsterdam via parkeervergunningen een ontmoedigingsbeleid voeren voor het gebruik van oude vervuilende voertuigen (personen en bestel). Tegelijkertijd stimuleert de gemeente door middel van een premieregeling dat mensen hun oude voertuigen vervangen door nieuwere schonere voertuigen. Verder neemt de gemeente locatiespecifieke maatregelen – zoals betere doorstroming – die moeten helpen de knelpunten op te lossen. Bovendien wordt ook een pakket maatregelen afgesproken met het bedrijfsleven.

Het college van Rotterdam heeft ervoor gekozen met de aanvullende maatregelen luchtkwaliteit bij te dragen aan de verdere ontwikkeling naar een mooie, leefbare en gezonde stad, met oog voor de bereikbaarheid van de stad en de kracht van lokale ondernemers. Rotterdam kiest voor een koers gericht op structurele en brongerichte verbetering van de luchtkwaliteit, ook voor de lange termijn. Concreet gaat het om sloop- en stimuleringsregelingen voor bestel- en personenauto's, het stellen van emissie-eisen voor nieuwe parkeervergunningen en het afsluiten van de meest belaste straat voor vrachtauto's (gecombineerd met een aangepaste verkeerscirculatie in het omringende gebied). Daarnaast worden in samenwerking met het bedrijfsleven maatregelen ingezet om vervuילend verkeer terug te dringen.

Resultaten fijn stof

Bij fijn stof (PM₁₀) laten berekeningen voor 2012 overschrijdingen zien langs 4 km (per rijrichting) weg, voornamelijk gemeentelijke wegen. Het gaat hier steeds om overschrijdingen die veroorzaakt worden door hoge achtergrondconcentraties ten gevolge van intensieve veeteelt en (soms) industrie.

Jaarlijks ontvangt de Europese Commissie een rapportage over de luchtkwaliteit. Omdat de derogatie voor fijn stof in 2011 is verlopen, is 2012 het eerste volledige jaar waarin aan de grenswaarden voor fijn stof kan worden getoetst. Er worden dit jaar voor het eerst overschrijdingen van de fijn stof norm gerapporteerd aan de Europese Commissie. Deze doen zich voor in veehouderijgebieden, en wel in de volgende gebieden en gemeenten:

- Noord Limburg/Oost Brabant (Nederweert, Asten, Someren, Deurne en Peel en Maas).
- West Gelderland (Barneveld, Ede en Scherpenzeel).

Voor het overige gaat het om een incidentele overschrijding per gemeente.

De overschrijdingen concentreren zich in gebieden met veel intensieve veehouderij waar de achtergrondconcentraties relatief hoog zijn. Van de totaal 179 woningen die worden blootgesteld aan overschrijdingen ligt ongeveer 80% in die gebieden.

De aanpak van de fijn stof problemen in veehouderijgebieden wordt uitgevoerd volgens het plan waar ik u eerder over heb geïnformeerd bij de monitoringsrapportage 2011¹. De achterliggende jaren hebben gemeenten, ondersteund door het rijk, initiatieven genomen om de emissies fijn stof door veehouderijen terug te dringen. Deze aanpak heeft nog niet geleid tot het wegnemen van alle overschrijdingen bij veehouderijen.

De afgelopen jaren richtte de aanpak zich met name op de emissies door veehouderijen in de directe omgeving van woningen met overschrijdingen. De concentraties bij woningen met overschrijdingen worden voor gemiddeld 80% bepaald door andere bronnen (achtergrondconcentratie). Dit betekent dat emissiereducties bij de naastgelegen veehouderijen veelal niet voldoende zijn om de overschrijding weg te nemen. Andere veehouderijen binnen de gemeente kunnen substantieel bijdragen aan de achtergrondconcentraties en daarmee aan de overschrijdingen. Om de overschrijdingen weg te nemen zijn daarom maatregelen vereist bij veehouderijen in een groter gebied. In Nederweert en Asten is op dit moment een dergelijke gebiedsgerichte aanpak in uitvoering. In deze gemeenten ligt ongeveer de helft van alle overschrijdingen. Ik zal bij de decentrale overheden het belang van dat maatwerk benadrukken en hen verzoeken in overleg te treden met de agrarische ondernemers.

Het treffen van maatregelen vraagt veelal om een vrijwillige medewerking van veehouders. Gemeenten hebben beperkt instrumenten om maatregelen af te dwingen. Het rijk ondersteunt gemeenten daarom met instrumenten die maatregelen bij veehouderijen stimuleren en verplichten:

- In 2013 heeft het rijk een herziene versie van de subsidieregeling fijnstofmaatregelen in stallen opgesteld met als doel om de achtergrondconcentratie fijn stof te verlagen. De belangstelling was groot: 266 aanvragen waarvan er tenminste 80 zijn toegewezen. Begin 2014 zal de subsidieregeling opnieuw worden opgesteld.
- In maart 2013 is een wijziging in werking getreden van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (NIBM). In de gewijzigde regeling zijn gebieden aangewezen waar vanwege de hoge achtergrondconcentratie veel overschrijdingen van de grenswaarden voor fijn stof voorkomen.
- In deze gebieden kunnen veehouderijbedrijven zich niet langer beroepen op de NIBM-grondslag als ze willen uitbreiden. Zo wordt voorkomen dat de achtergrondconcentraties fijn stof in die gebieden toenemen. De aangewezen gebieden overlappen met de gebieden in Noord Limburg/Oost Brabant en West Gelderland waar de overschrijdingen zich concentreren.
- Individuele pluimveehouderijen zullen worden verplicht tot het treffen van maatregelen in stallen die de emissie van fijn stof reduceren. Daartoe wordt een wijziging voorbereid van het Besluit ammoniak-emissie huisvesting veehouderij (uitbreiding met emissie-eisen voor fijn stof uit stallen). Het streven is deze wijziging in 2014 in werking te laten treden.

De Europese richtlijn verplicht de lidstaat om bij overschrijding binnen twee jaar te komen met een plan van aanpak met passende maatregelen zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden

¹ 30 175 nummer 130, TK 2011–2012

gehouden. De maatregelen die al in gang zijn gezet zullen onderdeel uitmaken van dit plan van aanpak. De voorbereiding van het plan van aanpak zal in 2014 worden gestart.

IJmond gebied

De overheden in het IJmondgebied zijn volop bezig met de invulling van een gebiedsgerichte aanpak van de fijnstofconcentraties in de regio onder coördinatie van de provincie Noord-Holland. Naast de gemeenten in de regio nemen ook het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat Noord-Holland, gemeente Amsterdam, Havenbedrijf Amsterdam, Zeehaven IJmuiden en Tata Steel hier aan deel. Inzet is dat partijen eind dit jaar een maatregelenpakket vaststellen gericht op het terugdringen van de emissies in het gebied.

Uit nader onderzoek is gebleken dat de fijnstofconcentraties sterk afnemen over korte afstand. Om de monitoring in dit gebied te verbeteren is besloten in deze monitoringsronde een regionale aanpassing van de grootschalige achtergrondconcentraties door te voeren. Daardoor is een nauwkeuriger inzicht ontstaan in de feitelijke verdeling van de concentraties in dat gebied. Hieruit blijkt dat eerder berekende overschrijdingen in Wijk aan Zee zich feitelijk niet voordoen.

Uitvoering projecten en maatregelen

De uitvoering van maatregelen in het NSL ligt op schema. Al 46% van de maatregelen is afgerond en 27% is in uitvoering. Voor 2015 moeten alle maatregelen in uitvoering zijn genomen. Dat geldt ook voor extra maatregelen die nu nog aan het NSL worden toegevoegd. Van de bouwprojecten is slechts 20% in uitvoering of afgerond, ongeveer twee derde bevindt zich nog in een voorbereidingsfase.

Ter uitvoering van de motie Van Tongeren (TK 2013–2014, 30 175, nr. 186), die verzocht heeft te bevorderen dat gemeenten en provincies regelmatig hun groene golf optimaliseren, heb ik contact opgenomen met VNG en IPO. Dit heeft er toe geleid dat de VNG een bericht op het zogenaamde ROM-netwerk heeft geplaatst, waarmee bijna 4000 gemeenteambtenaren worden bereikt. In dat bericht wordt verwezen naar het Groene Golf Team van Rijkswaterstaat, zodat kennis en expertise op het gebied van verkeerskundig beheer kan worden gedeeld met andere wegbeheerders. Aan het IPO is verzocht dit bericht ook te verspreiden ten behoeve van de provincies.

Tegenvallende Euro emissienormen

Het halen van de grenswaarden is sterk afhankelijk van het schoner worden van het gemotoriseerde wegverkeer. Voor het tempo waarin het verkeer schoner wordt, zijn we sterk afhankelijk van de doorwerking van de Europese emissienormen voor voertuigen. Toen in 2010 de Euro V norm voor vrachtverkeer in de praktijk bleek tegen te vallen heeft Nederland dit bij herhaling aangekaart in Europa, gesteund door enkele andere lidstaten. Dit heeft een positief effect gehad, de eerste Euro VI vrachtwagens blijken nu wel te voldoen aan de normen. Er is nu ook voor personenauto's (Euro 6) een verordening in voorbereiding waarin praktijktoetsen verplicht worden gesteld.

De tegenvallende doorwerking van de Euronormen voor voertuigen betekent voor het NSL dat er minder snel positief resultaat ten aanzien van de luchtkwaliteit wordt geboekt dan redelijkerwijs verwacht mocht

worden bij de start van het NSL. De tegenvallers die dit heeft opgeleverd zijn substantieel, en overtreffen de effecten van vele stedelijke maatregelen.

Ik heb het RIVM gevraagd om na te gaan wat de invloed is van de tegenvallende doorwerking van de Euronormen op het halen van de NO₂ norm gedurende de looptijd van het NSL. Dit rapport is binnenkort te vinden op de website van het RIVM⁴. Uit dit rapport blijkt dat zonder deze tegenvallers Nederland waarschijnlijk in 2015 overal zou voldoen aan de Europese grenswaarden voor NO₂ zonder extra maatregelen. Dit zal ook onder de aandacht van de Europese Commissie worden gebracht.

Verlengen NSL

Dit jaar is er een kabinetsstandpunt (ontwerpbesluit) vastgesteld tot verlengen van het NSL. Doel is dat de gezamenlijke aanpak van de resterende knelpunten wordt voortgezet, en de uitvoering van projecten en maatregelen doorgaat. Er is niet voorzien in extra maatregelen en middelen, omdat er al volop is ingezet op een extra inspanning zoals hiervoor beschreven binnen de beschikbare budgetten. In 2016 weten we of we op 1 januari 2015 de norm voor stikstofdioxide hebben gehaald. Hierbij teken ik aan dat verlenging van het NSL niet betekent dat daarmee later aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit kan worden voldaan; dit blijft uiterlijk 1 januari 2015. De Europese Commissie houdt onverkort vast aan het op tijd halen van de grenswaarden. In september is het ontwerpbesluit in een zienswijze procedure gebracht. U ontvangt begin 2014 het kabinetsstandpunt en de Nota van Antwoord met inspraakreacties.

Tot slot

Berekeningen in de monitoringsronde 2013 laten zien dat de gemiddelde concentratie stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM₁₀) waaraan de bevolking wordt blootgesteld, in de afgelopen drie jaar is gedaald. Het NSL draagt dus bij aan het beperken van gezondheidsschade als gevolg van luchtverontreiniging.

Dat is het uiteindelijke doel van het luchtkwaliteitsbeleid, waarbij het halen van Europese grenswaarden een belangrijke stap is in de goede richting.

De motivatie om de luchtkwaliteit te verbeteren is niet verminderd. Slechte luchtkwaliteit in de steden is een probleem voor de gezondheid van burgers en voor de verdere ruimtelijk-economische ontwikkeling van onze steden. Een knelpunt in een stad betreft meestal een drukke verkeersader en vormt daarmee vaak een probleem voor de gehele stad: al snel komt bij de aanpak daarvan immers de gehele verkeerscirculatie aan de orde. Voor de leefomgevingskwaliteit van de gehele stad is het beter het verkeer te bundelen in plaats van te verspreiden, en dat sluit veelal niet aan bij de wens verkeer te verminderen op knelpuntlocaties. Daarom is het niet altijd mogelijk om op locatie niveau een knelpunt aan te pakken, en moet de oplossing komen door vermindering van uitstoot van het verkeer.

Alleen een aanpak op zowel Europees, nationaal, regionaal als lokaal niveau biedt een goede oplossing voor de problemen. Het blijft dus noodzakelijk dat er een nationale coördinatie is zoals die nu plaatsvindt in

⁴ www.rivm.nl, briefrapport nr. 680363001: The Euro emission standards for cars and trucks in relation to the NO₂ limit value exceedances in the Netherlands.

de programmatische aanpak, waarbij zowel rijk, provincies als gemeenten zich blijven inspannen om te bezien welke maatregelen het beste genomen kunnen worden. Daarom zet ik deze aanpak voort tot we meer zekerheid hebben over het halen van de grenswaarden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld