

Vergaderjaar 2011–2012

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 130

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2011

Inleiding

Bijgaand bied ik u de tweede monitoringsrapportage over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) aan.¹ Op basis van het NSL heeft de Europese Commissie op 7 april 2009 vrijstelling en uitstel verleend aan Nederland om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor fijn stof (PM¹⁰) en stikstofdioxide (NO₂). Het NSL is er op gericht de grenswaarden voor PM¹⁰ uiterlijk 11 juni 2011 te halen en de grenswaarde voor NO₂ uiterlijk 1 januari 2015. De grenswaarden dienen ter bescherming van de volksgezondheid. Omdat het NSL waarborgt dat de grenswaarden tijdig worden gehaald, is er ruimte voor uitvoering van ruimtelijke projecten die in het NSL zijn opgenomen. De jaarlijkse monitoring bewaakt de voortgang van het NSL. Dat betreft zowel de uitvoering van projecten en maatregelen als de luchtkwaliteit. Bij de monitoring zijn drie overheidsniveaus betrokken: rijk, provincies en gemeenten.

Monitoringsproces

De ervaringen van het eerste monitoringsjaar hebben geleid tot verbeteringen in het proces. Wel stond ook dit jaar de planning onder druk vanwege de complexiteit rond de software. Door het krappe tijdschema hebben de NSL-partners weinig gelegenheid gehad om onvolkomenheden in de invoer vooraf te controleren en te herstellen. In het najaar is besloten NSL-partners de gelegenheid te geven correcties aan te brengen, omdat bleek dat er veel onvolkomenheden zaten in de invoergegevens. In mijn brief van 14 november (TK 2011–2012, 30 175, nr. 126) heb ik u bericht dat het monitoringsrapport daardoor pas in december zou worden uitgebracht. In uw brief van 25 november 2011 jl. vraagt u om een toelichting op de problemen met betrekking tot de toetspunten. Hier wordt uitgebreid aandacht aan besteed in het monitoringsrapport.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Er is gekozen voor een beperkte correctie, gericht op een beter beeld van de omvang van de toetspunten. Een volledige correctie op alle tekortkomingen zou tot een te vergaande vertraging hebben geleid. In de volgende monitoringsronde worden tekortkomingen van dit jaar verder verbeterd, waarbij ook aandacht wordt besteed aan eventuele onderschattingen. Dat kan gevolgen hebben voor het aantal knelpunten.

Resultaten monitoring

Evenals in 2010 resteert er in de monitoring 2011 nog een aantal knelpunten. In de berekeningen voor fijn stof wordt in 2011 voor 12 km weg nog een overschrijding van de fijn stof norm zichtbaar, voor stikstofdioxide (NO₂) wordt in 2015 (NO₂) nog 14 km weg met een overschrijding berekend. De overschrijdingen bevinden zich bijna allemaal in de omgeving van lokale (binnenstedelijke en provinciale) wegen. Dat betekent niet dat die wegen in alle gevallen ook de bron zijn van de verontreiniging. Voor fijn stof geldt dat overschrijdingen langs gemeentelijke wegen zich voordoen in industriegebieden en gebieden met veel intensieve veehouderij. Daarnaast laten aparte berekeningen (hoofdstuk 3) zien dat er nog fijn stof overschrijdingen zijn bij 64 veehouderijen. Voor NO₂ geldt dat verkeer, zowel lokaal als regionaal (ook in achtergrondconcentraties) de belangrijkste bron van de overschrijdingen is. Het aantal kilometers NO₂ overschrijdingen betreft een naar verhouding geringe restproblematiek, in aanmerking nemende dat Nederland beschikt over 5050 km rijkswegen, 7848 km provinciale wegen en 123 237 km gemeentelijke en waterschapswegen. Dat neemt niet weg dat evenals vorig jaar nog steeds geldt dat veel locaties net onder de grenswaarde liggen, zodat bij eventuele tegenvallers het aantal overschrijdingen snel kan toenemen. Bekend is dat elke berekening aan luchtkwaliteit onzekerheid kent. Fluctuaties in de achtergrondconcentraties, nieuwe (beleids)ontwikkelingen en tegenvallende effecten van maatregelen kunnen negatieve invloed hebben op de ontwikkeling in de luchtkwaliteit. Daarom blijft het belangrijk dat alle NSL-partners er voor zorgen dat de geplande maatregelen tijdig worden uitgevoerd, en zullen de partners steeds aan de hand van de monitoring bezien of een herijking of aanvulling nodig is. In de monitoring van 2011 is nog geen rekening gehouden met het snelhedenbeleid. Bij de NSL-monitoring van 2012 zal in de prognoses rekening worden gehouden met de 130 km/h.

Het uiteindelijke doel is dat de gezondheidsschade als gevolg van luchtverontreiniging afneemt. Om daar inzicht in te geven wordt in het rapport aandacht besteed aan de gemiddelde blootstelling van de bevolking. Daaruit blijkt dat het aantal personen dat wordt blootgesteld aan hoge concentraties gedurende de looptijd van het NSL afneemt.

Halen NO₂ norm

Vorig jaar liet de monitoring nieuwe NO₂ knelpunten zien, vooral als gevolg van in de praktijk tegenvallende verkeersemisseries. Door de NSL partners is onderzoek gedaan naar extra maatregelen. Dit heeft geleid tot nieuwe initiatieven.

In mijn brief van 14 november (TK 2011–2012, 30 175, nr. 126), heb ik u geïnformeerd over de generieke nieuwe maatregel die ik voornemens ben te nemen. Ook een aantal provincies en steden hebben zelf in 2011 hun maatregelenpakket herijkt, en waar nodig aangevuld met extra maatregelen, zoals een nieuwe sloopregeling en intensivering van dynamisch verkeersmanagement (Den Haag) en het stimuleren Euro6/VI voor zakelijke veelrijders (Amsterdam). Overigens is nog niet in alle provincies en gemeenten de besluitvorming over deze maatregelen afgerond.

Met de te nemen extra maatregelen wordt de omvang van de knelpunten verminderd. De doorwerking van deze maatregelen zal de komende jaren zichtbaar worden in de monitoringstool.

In de monitoringsronde van dit jaar blijkt dat in de prognose voor 2015 het aantal knelpunten dit jaar licht is gedaald in vergelijking met het aantal knelpunten in 2010. De effecten van de nog te nemen maatregelen zullen in volgende monitoringsrapportages worden meegenomen en zijn dus nog niet verwerkt in de monitoring 2011.

In de **motie Van Veldhoven en Van Tongeren** (TK 2011–2012, 33 000 XII, nr. 32) is mij gevraagd te onderzoeken hoe maatwerk geleverd kan worden voor de steden. Deze motie sluit aan bij de gevolgde werkwijze in het NSL. Voorafgaand aan het NSL is ten behoeve van de provinciale en gemeentelijke overheden een pakket met vele mogelijke maatregelen gepresenteerd met een inschatting van de effecten. Alle overheden hebben zelf hun maatregelenpakket samengesteld, en op basis daarvan is dit als een gezamenlijk pakket aan maatregelen opgenomen in het NSL. Er is begeleiding geweest in de vorm van bijeenkomsten, en op verzoek ook voor individuele gemeenten. In april dit jaar is er opnieuw in gezamenlijk overleg met de partners een overzicht opgesteld van extra maatregelen die genomen kunnen worden. Overheden maken vervolgens zelf keuzes. Via het NSL overleg is er regelmatig contact tussen de Rijksoverheid en de steden. Dit jaar zijn 4^e tranche middelen toegekend die de komende jaren aan de overheden zullen worden uitgekeerd voor lokale luchtkwaliteitsmaatregelen. Er zijn daarmee voldoende middelen beschikbaar voor de uitvoering van het maatregelenpakket dat in het NSL is opgenomen. Verder ben ik in overleg met de steden om te bezien hoe zij kunnen aansluiten bij de nieuwe rijksmaatregel om de aanschaf van de schoonste taxi's en bestelbussen te stimuleren.

In de motie wordt als voorbeeld van maatwerk genoemd gemeenten de mogelijkheid te geven te vragen om een tijdelijke aanpassing van de maximumsnelheid op rijkswegen. Echter, incidentele overschrijdingen zijn niet op te lossen met een tijdelijke aanpassing van maximum snelheden. Daar is onderzoek naar gedaan, zowel in Nederland als België.

Voor **rijkswegen** geldt dat in het monitoringsrapport van 2010 nog melding werd gemaakt van 47,6 km aan extra NO₂ knelpunten. Echter, ik heb toen ook al aangegeven dat het werkelijk aantal overschrijdingslocaties met 2,8 km aanzienlijk lager lag. Dit verschil ontstaat doordat bij gebruikmaking van het in de wet vastgelegde toepasbaarheidsbeginsel op locaties waar mensen niet of niet langdurig worden blootgesteld, de luchtkwaliteit niet hoeft te worden vastgesteld. Op grond van deze beoordeling is er dit jaar nog slechts sprake van 0,1 km nieuwe NO₂ knelpunten langs het rijkswegennet.

Knelpunten langs rijkswegen worden aangepakt met locatiespecifieke maatregelen (voornamelijk schermen). Elk jaar wordt bezien of het maatregelenpakket aanpassing behoeft.

Halen fijn stof norm

De grenswaarde voor PM¹⁰ moet uiterlijk 11 juni 2011 zijn gehaald. Deze datum is inmiddels verstreken. De monitoring geeft als prognose voor 2011 aan dat de grote problemen met te hoge concentraties fijn stof in grote delen van Nederland, die er rond 2005 toe hebben geleid dat projecten werden stilgelegd, nu zijn opgelost. Er zijn vrijwel geen fijn stof knelpunten meer langs rijkswegen of in de steden.

In de eerste helft van het jaar bleken er uitzonderlijk hoge fijn stof concentraties te zijn voorgekomen. Dit heeft bij de Kamer geleid tot zorg

over het halen van de norm. Op 1 juni jl. heb ik u hierover per brief geïnformeerd (TK 2010–2011, 30 175, nr. 115). Ik heb aangegeven dat er op zich geen reden is tot zorg, omdat de trend voor fijn stof dalend is en blijft. Een incidentele stijging doet daar niet aan af. Hoge concentraties zoals afgelopen voorjaar waren voornamelijk toe te schrijven aan uitzonderlijke droogte en veel oostenwind (buitenland). Uit het oogpunt van gezondheid is met name de langdurige chronische blootstelling relevant en het verlagen daarvan en niet zozeer piekbelastingen.

Dat neemt niet weg dat we evenals vorig jaar moeten vaststellen dat er andere bronnen zijn die nog wel leiden tot overschrijdingen. Dat betreft industriële bronnen in Noord-Holland en veehouderijen met name in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Daar zal ik hierna verder op in gaan.

Voor het komende monitoringsjaar zullen nieuwe wetenschappelijke inzichten rond zeezout worden verwerkt in de berekeningen. Dat leidt tot een lagere zeezoutaf trek. Het blijft dus belangrijk om de fijn stof concentraties nauwlettend te blijven volgen in de volgende monitoringsrapportages.

De Europese Commissie (EC) ontvangt jaarlijks (eind september) een rapportage over de luchtkwaliteit van het gepasseerde kalenderjaar. In de rapportage over het jaar 2011, die in 2012 wordt uitgebracht, geldt dat de nieuwe norm alleen de tweede helft van het jaar moet worden gehaald. In 2013 wordt gerapporteerd over 2012, het eerste volledige jaar zonder derogatie voor fijn stof. Daaruit blijkt pas of in Nederland aan de grenswaarde voor fijn stof wordt voldaan.

Bij het vaststellen van eventuele resterende overschrijdingen dient een lidstaat binnen twee jaar een actieplan aan de EC te overleggen waarin staat hoe de overschrijding wordt aangepakt.

Fijn stof en veehouderij

In mijn brief waarin ik het monitoringsrapport van 2010 aan u heb aangeboden (24 november 2010, TK 2010–2011, 30 175, nr. 101) heb ik aangegeven te verwachten dat ik in de loop van 2011 het merendeel van de knelpunten heb opgelost, en dat voor resterende knelpunten maatwerk wordt toegepast. In een bijlage bij deze brief¹ geef ik een meer uitgebreide uiteenzetting van deze aanpak. De oplossing van dit probleem vergt een inspanning van zowel rijk als regionale en lokale overheden. Het rijk heeft diverse instrumenten ingezet om de lokale aanpak te faciliteren. In mijn brief van 14 november (TK 2011–2012, 30 175, nr. 126) heb ik al aangekondigd dat ik voornemens ben samen met de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een nieuwe subsidieregeling in het leven te roepen.

Ik ben gestart met de voorbereiding van de AMvB met emissie eisen voor fijn stof uit stallen op basis van de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Dit zal vorm krijgen door een bestaande AMvB, het besluit ammoniak-emissie huisvesting veehouderij, te wijzigen. Het was oorspronkelijk de bedoeling de gewijzigde AMvB in 2011 inwerking te laten treden. Dit bleek echter niet haalbaar, omdat er medio 2011 nog onvoldoende emissiereducerende technieken voor fijn stof beschikbaar waren die als BBT kunnen worden aangemerkt. Voorts wil ik de wijziging van de AMvB combineren met het aanscherpen van de emissiegrenswaarden voor ammoniak in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Gezien de stand van zaken rond de PAS zal die wijziging waarschijnlijk niet voor 1 januari in werking kunnen treden. Ik ben wel voornemens vooruitlopend op de wijziging van de AMvB in 2012 een BBT-document voor fijn stof op te stellen en per 1 januari 2013 op te nemen in de Regeling omgevingsrecht,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zodat het bevoegd gezag dit kan gebruiken om in voorkomende gevallen bij de vergunningverlening de toepassing van emissiereducerende technieken af te dwingen.

De verantwoordelijkheid voor de verdere locatiespecifieke aanpak ligt bij de gemeenten, het rijk houdt de vinger aan de pols.

De verwachting is dat in 2012 de meeste maatregelen zijn getroffen. In twee gemeenten zijn extra inspanningen nodig vanwege de hoge lokale achtergrondconcentratie. Voor deze gemeenten wordt een gebiedsgerichte aanpak voorbereid. De plannen voor de gebiedsgerichte aanpak zullen erop worden gericht dat alle benodigde maatregelen bij de veehouderijen in het gebied in 2013 gerealiseerd zijn.

Er is veel in gang gezet en mogelijk gemaakt voor het nemen van maatregelen bij veehouderijen. Ik heb er vertrouwen in dat de problemen die nu nog resteren binnen twee jaar kunnen zijn aangepakt. Deze aanpak sluit aan bij de Europese richtlijn die gelegenheid geeft een actieplan voor te leggen als er sprake is van resterende overschrijdingen.

Fijn stof en industrie

Industriegebieden laten in dit monitoringsrapport lokaal verhoogde fijn stof concentraties zien. De regio IJmond is echter zeer complex om modelmatig mee te rekenen. Daarom zal in samenwerking met het RIVM en de regio worden onderzocht welke modellen het meest nauwkeurig de regio IJmond in beeld kunnen brengen. Daarna is er pas een goed inzicht in de overschrijdingen in het gebied. De overheden in het gebied werken hierbij intensief samen. Bronnenonderzoek heeft uitgewezen dat Tata Steel veruit de grootste lokale bron is voor fijn stof. Inmiddels is er een helder beeld van de relevante bronnen op het Tata terrein en is onderzocht welke maatregelen de emissies van met name de relevante diffuse bronnen op het terrein terug kunnen dringen. Door de omliggende gemeenten worden tegelijkertijd verkeersmaatregelen in beeld gebracht. Begin 2012 komen de meetresultaten beschikbaar van een jaarlijkse meting op de extra meetpunten die rondom het terrein van Tata zijn geplaatst.

Mede aan de hand van deze informatie kan worden beoordeeld welke opgave er concreet ligt voor het gebied om extra maatregelen te treffen om de blootstelling aan fijn stof te verminderen. De definitieve omvang van mogelijke maatregelen zal pas worden bepaald als het inzicht in de overschrijdingen is verbeterd.

Controle invoer verkeersgegevens: motie Van Tongeren

Bij het 30-leden debat op 16 juni jl. is een motie ingediend door het kamerlid Van Tongeren (TK 2010–2011, 30 175, nr. 120) In die motie wordt gevraagd om de invoer van verkeersgegevens voor het rekenen aan luchtkwaliteit (NSL) steekproefsgewijs te controleren. De regering wordt opgeroepen om met voorstellen daarvoor te komen.

Binnen de mogelijkheden die mij ter beschikking staan heb ik gezocht naar een manier om uitvoering te geven aan deze motie. Letterlijk uitvoeren zou betekenen dat verkeersmodellen die overheden hanteren gecontroleerd moeten worden. Afgezien van de praktische aspecten van de uitvoerbaarheid hiervan, is dat niet mijn taak omdat dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de overheden zelf. Zij bepalen welke verkeersmodellen ze hanteren afhankelijk van de doelen, wanneer die worden geactualiseerd, en op welk moment controle van de werking van die modellen nodig is.

Wel is er voor gezorgd dat in de geest van de motie een meer transparante onderbouwing van de verkeergegevens kan worden gegeven door

de deelnemende overheden in het kader van de aanlevering van monitoringsgegevens. Wegbeheerders moeten een referentie naar een verantwoordingsdocument opnemen in de monitoringstool. Daarmee is voor derden kenbaar waar de invoer van de verkeersgegevens door de NSL partners op is gebaseerd. De overheden hebben hier dit jaar deels al invulling aan gegeven. De volgende monitoringsronde zal de kwaliteit hiervan worden verbeterd.

Daarnaast heeft het RIVM tijdens het monitoringsproces bij vijf gemeenten en Rijkswaterstaat een consistentiecheck uitgevoerd van de invoer van de verkeersgegevens in de monitoringstool. Daarbij is nagegaan of de data opmerkelijke verschillen en/of afwijkingen laten zien, zodat echte invoerfouten aan het licht komen. Ten aanzien van de invoer van gemeentelijke wegbeheerders is geconcludeerd dat deze geen grote vragen oproepen. Wel zijn er enkele verbeterpunten voorgesteld. Ook ten aanzien van rijkswegen zijn verbeterpunten voorgesteld, met name met betrekking tot tijdelijke situaties (bouwfase) zoals in Maastricht, en voor situaties waarbij wegen door binnenstedelijk gebied lopen. In bijlage B bij het monitoringsrapport is beschreven hoe het RIVM hieraan een nadere uitwerking heeft gegeven. De overheden bij wie een steekproef is uitgevoerd hebben op verzoek van het RIVM een reactie gegeven op de bevindingen. Deze zijn opgenomen in bijlage C.

De controle die door het RIVM is uitgevoerd leidt tot een voortgaande verbetering van de resultaten.

CBS onderzoek

Naar aanleiding van het AO van 9 februari jl. en de beantwoording van schriftelijke vragen die daarop is gevolgd, heb ik u in mijn brief van 21 juni 2011 (TK 2010–2011, 30 175, nr. 30175), toegezegd meer informatie te sturen over de luchtkwaliteit rondom scholen. Daartoe heb ik opdracht gegeven aan het CBS en het RIVM om een beeld te geven van de luchtkwaliteit rondom bestaande scholen (primair onderwijs en kinderdagverblijven). Het resultaat van dat onderzoek treft u aan in bijlage 3.¹ Op basis van gegevens van het CBS is door het RIVM met behulp van de resultaten uit de monitoring 2011 geïnventariseerd wat de luchtkwaliteit bij scholen is. Informatie over een individuele school is te vinden in de Monitoringstool van 2011.

Het resultaat laat zien dat van de ongeveer 9000 locaties voor primair onderwijs het overgrote deel zich ruim onder de norm bevindt. Voor enkele binnenstedelijke locaties geldt dat de concentratie zich boven de grenswaarde bevindt. Het betreft hier locaties waarvan al bekend was bij de desbetreffende gemeenten dat zich daar een resterend knelpunt voordoet.

Hoe verder na afloop NSL

De looptijd van het NSL is van 1 augustus 2009 tot 1 augustus 2014. Op 1 januari 2015 moeten de grenswaarden voor NO₂ zijn gehaald. In de komende jaren zal door de jaarlijkse monitoring duidelijk worden hoe groot het risico is dat er in 2015 lokaal nog restknelpunten zijn. Ik zal in 2012 in overleg met de NSL partners bepalen hoe de aanpak na 2014 vorm zal krijgen en u daar over informeren bij de aanbidding van het monitoringsrapport 2012. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie Van der Werf en Van Veldhoven (TK 2011–2012, 33 000 XII, nr. 28).

De programma aanpak met een dubbele doelstelling, zoals die met het NSL heeft vorm gekregen, heeft veel waardering gekregen en wordt nu

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

binnen het project Omgevingswet zodanig vormgegeven dat die voor meer beleidsterreinen kan worden benut.

Tenslotte

Het verbeteren van de luchtkwaliteit vraagt nog steeds om een grote inspanning en voldoende aandacht van de verantwoordelijke overheden. In het afgelopen jaar is gebleken dat die aandacht er is, alle overheden hebben zich ingespannen extra maatregelen te vinden. Het NSL als samenwerkingsprogramma werkt, overheden houden elkaar bij de les en dat is ook nodig. De monitoringstool is een uniek instrument dat informatie geeft over de luchtkwaliteit in het hele land.

De ontwikkelingen in de jurisprudentie ondersteunen het NSL.¹ De rechter heeft vertrouwen in de programma aanpak, waarbij elk jaar actuele informatie beschikbaar komt en voor iedereen inzichtelijk is wat de lokale situatie is met betrekking tot de luchtkwaliteit.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

¹ Op de website <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/luchtkwaliteit/jurisprudentie-nieuw/> kunt u relevante jurisprudentie nalezen.