

Aan Provinciale Staten
t.b.v. statencommissie Water en Milieu

Datum : 27 maart 2006
Uw Kenmerk : -
Ons kenmerk : **2006WEM26**
Contactpersoon : Jan de Rooij/Sandra
Hogenbirk
E-mail : jan.de.rooij@provincie-utrecht.nl; sandra.hogenbirk@provincie-utrecht.nl
Doorkiesnr. : 3352/3860

Onderwerp: Luchtkwaliteit, ontwikkelingen in regelgeving, monitoring en stand van zaken provinciaal programma luchtkwaliteit

Aanleiding

Op 10 maart jl. heeft de Ministerraad ingestemd met het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer onderdeel luchtkwaliteitseisen (verder: Wet luchtkwaliteit). Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel direct verzonden aan de Tweede Kamer en zal de behandeling (opnieuw naar verwachting) nog voor het zomerreces plaatsvinden. Na behandeling in de Tweede Kamer rest de behandeling in de Eerste Kamer waarna de Wet luchtkwaliteit in werking kan treden (eind 2006?).

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de wijze waarop de normen op het gebied van luchtkwaliteit doorwerken op met name het ruimtelijke ordeningsproces in Nederland. Het Wetsvoorstel zal het momenteel vigerende Besluit luchtkwaliteit 2005 gaan vervangen. Op grond van het Besluit luchtkwaliteit 2005 geldt een koppeling tussen de grenswaarden voor de luchtkwaliteit en alle ruimtelijke projecten. In de nieuwe Wet luchtkwaliteit wordt beoogd deze koppeling alleen te laten gelden voor ruimtelijke projecten die “in betekenende mate” bijdragen¹ aan een verslechtering van de luchtkwaliteit. In een Nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) worden maatregelen opgenomen die de effecten van de plannen compenseren.

Voor kleinschalige projecten die niet “in betekenende mate” bijdragen aan de luchtverontreiniging betekent de wet een ont koppeling, deze hoeven niet meer direct te worden getoetst aan luchtkwaliteit. In de bijlage bij deze brief geef ik in het kort een samenvatting van wat er in het nieuwe wetsvoorstel wordt beoogd te regelen.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma wordt opgebouwd uit de gebiedsgerichte programma's van regio's die deel willen/mogen uitmaken van dit programma. Deelname betekent dat het Rijk een bijdrage levert aan de regio uit het luchtkwaliteitsbudget van 100 miljoen euro dat gereserveerd is voor het nemen van lokale maatregelen.

Voor onze provincie (één van de deelnemende regio's) zijn de maatregelen genoemd in het Regioaanbod luchtkwaliteit Utrecht (RALU) een belangrijke basis voor het gebiedsgerichte programma uit de regio Utrecht. Dit pakket wordt aangevuld met de maatregelen genoemd in de gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen en ons eigen provinciale luchtkwaliteitsprogramma.

¹ Het gaat om projecten met een bijdrage van > 3% NO₂ of fijn stof extra.

Hiertoe moet een aantal acties worden ondernomen, om te kunnen voldoen aan de gewenste inhoud van het gebiedsgerichte programma en de planning van het NSL. Dit betreft dan:

- Een inventarisatie van alle projecten "in betekenende mate" in de provincie Utrecht met bijbehorende emissies (uitstoot) en immissies (achtergrondgehalten);
- De na 2004 genomen of geplande luchtkwaliteitsmaatregelen in het gebied waardoor de luchtkwaliteit in voldoende mate wordt verbeterd, met een inschatting van bijbehorende benodigde budgetten. Dit is inclusief de maatregelen uit het Regioaanbod;
- De termijnen waarop de grenswaarden in de betreffende gebied(en) gerealiseerd worden.

Momenteel coördineert de Provincie Utrecht voor de gemeenten – buiten de stad Utrecht – de betrokkenheid bij het NSL. Dit is van belang in verband met de strakke planning van het traject NSL (bijlage 2). Het halen van deze planning wordt enigszins bemoeilijkt door onduidelijkheden die bestaan rond een aantal onderdelen van het programma. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onzekerheid omtrent de definitie van het begrip “in betekenende mate” en de criteria voor een gebiedsbegrenzing. De inventarisatie van de projecten “in betekenende mate” is momenteel in volle gang.

Zoals aangegeven zal het Utrechtse gebiedsgerichte programma bestaan uit de optelsom van de *gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen*, het *regionaal aanbod luchtkwaliteit* en de aanvullende projecten uit het *provinciale programma luchtkwaliteit*. Hieronder geef ik u in het kort een overzicht van de stand van zaken van deze verschillende elementen:

Gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen:

Momenteel is een aantal gemeenten bezig (of starten dan wel zijn net klaar) met het opstellen van een luchtkwaliteitsplan. Dit zijn in ieder geval de gemeenten: Breukelen, Bunnik, Eemnes, Houten, Nieuwegein, Utrecht, Veenendaal, IJsselstein en Zeist.

Het regionaal aanbod luchtkwaliteit

Op 3 november 2005 is namens de provincie Utrecht, het Bestuur Regio Utrecht en de gemeenten Utrecht en Amersfoort een aanbod uitgebracht aan het Kabinet (in ontvangst genomen alhier door Staatssecretaris Van Geel) waarin de partijen in gezamenlijkheid een aantal maatregelen t.b.v. de luchtkwaliteit presenteren. In het aanbod is een vijftal projecten opgenomen die momenteel via projecten worden uitgewerkt. De projecten hebben betrekking op:

- het invoeren van milieuzone's in stedelijke gebieden;
- het versneld schoner maken van het “eigen wagenpark”;
- het versneld schoner maken van het Openbaar vervoer via het instrument van concessieverlening;
- het verbeteren van de luchtkwaliteit door het versneld doorvoeren van doorstromingsmaatregelen en;
- het zoeken naar mogelijkheden voor vervoersalternatieven om zodoende het vermijdbare autoverkeer terug te dringen.

Nog voor de zomer zijn deze projecten geconcretiseerd qua maatregelen, locaties, kosten en luchtkwaliteitseffecten

Het provinciale programma luchtkwaliteit

Op 20 juni 2005 is in uw commissie een voorlopig provinciaal programma luchtkwaliteit (vppl) gepresenteerd. In dat voorlopige programma is een aantal maatregelen opgenomen die door de provincie kunnen worden gestart om de luchtkwaliteit te verbeteren. U heeft op 20

juni in meerderheid aangegeven in te kunnen stemmen met de in het voorlopige programma neergelegde denkrichting van GS met daarbij de kanttekening dat voorafgaande aan de definitieve besluitvorming nadrukkelijk moet worden stil gestaan bij de kosten-batenanalyse van de verschillende maatregelen, zodat op basis van inzicht in rendement en effectiviteit tot een afgewogen maatregelenpakket kan worden gekomen. Het definitieve provinciale programma luchtkwaliteit bevindt zich momenteel in een afrondend stadium. In uw eerstvolgende vergadering (8 mei as) wil ik graag met u over dit programma van gedachten wisselen. Gelet op de hiervoor geschetste actualiteit (wetsvoorstel) zult u begrijpen dat ik hieraan momenteel de laatste hand leg.

Daarnaast wil ik u nog het volgende meegeven.

Nieuwe inzichten in de omvang van de fijn stof problematiek

Een andere (landelijke) ontwikkeling die ik u niet wil onthouden is het recent door het Milieu en NatuurPlanbureau (MNP) naar buiten gebrachte bericht omtrent de omvang van het fijn stof probleem. In de bij deze brief gevoegde bijlage (3) stuur ik u een analyse van dit nieuws, inclusief een korte beschouwing over de actuele discussie omtrent de effectiviteit van roetfilters.

De belangrijkste conclusie uit het MNP document is dat de omvang van de overschrijdingen van de Europese norm voor de daggemiddelde concentratie van fijn stof belangrijk kleiner is dan tot nu toe werd aangenomen. Op basis van de meetgegevens uit het landelijk meetnet luchtkwaliteit over de jaren 2004 en 2005 blijkt dat de gemiddelde concentratie zo'n 10 - 15 % lager ligt dan voorheen werd aangenomen. Omdat veel overschrijdingen van de norm slechts geringe overschrijdingen betreffen, betekent dit dat door deze daling grote gebieden waar eerst sprake was van een overschrijding nu voldoen aan de wettelijke normen. De prognose voor het jaar 2010 van gebieden waar blijvend normoverschrijdingen te zien zullen zijn, is daarmee veranderd van grofweg alles onder de lijn Alkmaar-Arnhem naar de grootstedelijke gebieden in de Randstad en een aantal Brabantse grote steden. Dit "dramatische" verschil in het inzicht in de omvang van de problematiek vraagt om een nadere analyse. Het is nu nog te vroeg om aan te kunnen geven op welke wijze deze nieuwe inzichten in de komende periode leiden tot aanpassingen in het voorgenomen beleid en de regelgeving.

Resumerend

Met voorgaande informatie heb ik U een beeld geschetst van de context waarin het luchtkwaliteitsbeleid zich momenteel bevindt en in welke omstandigheden het provinciale programma luchtkwaliteit wordt geschreven. Zoals ik ook eerder aangaf ben ik voornemens om binnenkort met u over de inhoud van het programma van gedachten te wisselen. Met bijgaande informatie hoop ik binnenkort een vruchtbare discussie met u te voeren over de inhoud van ons provinciale programma luchtkwaliteit mede in het licht van voornoemde landelijke ontwikkelingen.

J. Binnekamp
Gedeputeerde milieu

Bijlage 1

Wetsvoorstel Luchtkwaliteit

Het wetsvoorstel luchtkwaliteit is op 10 maart in de Ministerraad besproken. Het ontwerp-wetsvoorstel wordt vervolgens aangeboden aan de Tweede Kamer (TK). Parallel aan het traject van vaststellen van het wetsvoorstel, worden Algemene Maatregelen van Bestuur en Ministeriële regelingen vastgesteld. Deze regelingen hebben onderwerpen als Meten en Rekenen, Saldoregeling, de begripsomschrijving “in betekenende mate” en de gebiedsaanwijzing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

De Wet luchtkwaliteit vervangt het Besluit luchtkwaliteit 2005. Het wetsvoorstel is nog niet openbaar, maar bevat voor zover bekend de volgende veranderingen:

- In de wet blijft de verplichting te voldoen aan de grenswaarden NO₂ en fijn stof. Bij plan-drempeloverschrijdingen blijft er dus de verplichting een luchtkwaliteitsplan te maken.
- Er komt een planverplichting voor Ozon.
- Belangrijk onderdeel van de wet is de gedeeltelijke ontkoppeling, waarbij alleen projecten “in betekenende mate” getoetst worden aan de grenswaarden. Het gaat hierbij – zoals het nu wordt voorgesteld – om projecten die meer dan 3 % netto bijdrage leveren aan de overschrijdingen van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Het wetsvoorstel bevat – naast de huidige salderingsmogelijkheid binnen een project – de mogelijkheid van salderen van belastende projecten via luchtkwaliteitsmaatregelen in een omliggend gebied. Dit vormen de gebiedsgerichte programma’s luchtkwaliteit met een looptijd van 5 jaar.
- De regionale gebiedsgerichte programma’s worden gecombineerd in het Nationaal Samenwerkingsprogramma lucht en dat programma wordt op één moment door de Minister van VROM vastgesteld.
- In de wet wordt een inhoudsopgave van het saldoprogramma gegeven, zijnde projecten “in betekenende mate”, luchtkwaliteitsmaatregelen (vanaf 1 januari 2005), het positief saldo voor luchtkwaliteit en een termijn waarop de grenswaarden worden gerealiseerd.
- Het schaalniveau van de saldering wordt vastgelegd per Ministeriële Regeling. De Raad van State gaat daarbij vooralsnog uit van gebieden waar sprake is van overschrijding. VROM denkt aan een ruimere begrenzing en neemt als uitgangspunt de agglomeratie. Van belang is de gebieden zo te kiezen dat er een duidelijke relatie ligt tussen projecten en maatregelen.

De wet geeft geen duidelijkheid over de regierol ten aanzien van de gebiedsgerichte programma’s. Bij VROM wordt wel gedacht aan de provincies. Voor de Regio Utrecht heeft de gemeente Utrecht aangegeven haar eigen traject te willen volgen. Momenteel vindt overleg plaats op bestuurlijk niveau tussen provincie en stad Utrecht om te komen tot een werkbare taakverdeling. In de wet blijft de (Europese) termijn van 2010 voor het realiseren van de grenswaarde NO₂ (en 2005 voor fijn stof) gehandhaafd².

² Door Nederland wordt in Europa gepleit voor oprekking van deze termijn met tenminste 5 jaar.

Bijlage 2 Procesplanning Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit en
Gebiedsgericht programma Utrecht

Februari	Vaststelling aanpak NSL Criteria verdeling geld en financiële regeling <i>Overzicht projecten “in betekenende mate”</i> Groslijst lokale maatregelen in concept Afstemming Plan van Aanpak NSL en concept-wet luchtkwaliteit
Maart	Achtergrondwaarden beschikbaar Effecten generieke (inter)nationale maatregelen doorgerekend Effecten rijksprojecten “in betekenende mate “doorgerekend
April	Eind april doorrekening maatregelen en projecten
Mei	<i>Lokale vaststelling geografische afbakening programma’s</i> Eind mei Ministeriële regeling vaststelling gebieden NSL Eind mei verdeling deel middelen NSL
Juni	<i>Doorrekening maatregelen en projecten in gebiedsgericht programma Utrecht</i>
Juli	<i>Verspreiding gebiedsgericht programma Utrecht tbv bestuurlijke accordering Bevoegde Gezagen</i>
September	<i>Concept programma bestuurlijk geaccordeerd.</i>
Oktober	Duidelijkheid of conceptprogramma’s worden toegelaten tot NSL
December	1 december Vaststelling gebiedsgerichte programma’s door het rijk. 15 december Vaststelling NSL
2007	Uitbetaling resterend VROM-budget aan betrokken regio’s

Bijlage 3

Steller : Geert Janssen Sector : MST
Toestel : 3920
Kamernr. : Dd 3.31 Datum : 13 maart 2006

Onderwerp: MNP-rapport “Nieuwe inzichten in de omvang van de fijn stof problematiek” en artikel “Roetfilters nutteloos” in het AD.

Samenvatting:

Uit het MNP rapport “Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstof problematiek” van 3 maart 2006 blijkt dat de omvang van de fijnstof problematiek kleiner is dan eerder aangenomen. Nieuwe berekeningen tonen aan de huidige fijnstof concentraties in Nederland 10 a 15% lager zijn dan eerder aangenomen. Deze lagere waarden doen zich vooral voor in het landelijke gebied. Ook de prognoses voor toekomstige jaren zijn op basis van de nieuwe inzichten aangepast. Het MNP verwacht dat in 2010 de overschrijdingen van de daggemiddelde fijnstof grenswaarde ruim zijn gehalveerd ten opzichte van de eerdere schattingen. In de grote steden van de Randstad, in zuidelijk Nederland en langs een aantal drukke snelwegen zullen ook na 2010 knelpunten blijven bestaan. Wat dit concreet voor de provincie Utrecht gaat betekenen zal de luchtrapportage van dit jaar moeten uitwijzen. Verwacht wordt dat de effectiviteit van nationale en lokale maatregelen, om het aantal knelpunten terug te dringen, toeneemt. Dit komt doordat in de nieuwe prognoses de bijdrage van de lokale bronnen ten opzichte van de bijdrage uit het buitenland verhoudingsgewijs groter is geworden. De grenswaarden zullen naar verwachting eerder binnen bereik komen. Mogelijk dat het fijnstof probleem tegen 2015 opgelost kan zijn met aanvullende nationale en lokale maatregelen en extra Europese inspanningen.

Een belangrijke nationale maatregel is het invoeren van roetfilters bij bestaande en nieuwe dieselveertuigen. Echter deskundigen van de TU Delft menen dat het achteraf inbouwen van roetfilters bij bestaande personen- en kleine bedrijfsauto's niet werkt en zelfs tot autopech kan leiden. De temperatuur in de uitlaat is te laag en de roetopvanger slibt snel dicht. In het AD van 6 maart menen de deskundigen van de TU Delft dat de 300 miljoen euro die de overheid besteedt aan de filters, weggegooid geld is. Het ministerie van VROM is op de hoogte van deze kritieken maar verwijst naar een TNO onderzoek dat aangeeft dat het technisch mogelijk is met voertuigen vanaf het bouwjaar 1995. Het is de intentie van VROM om per voertuig te bekijken welke oplossing het geschiktst is.

Aanleiding

Jaarlijks publiceert het MNP kaarten met concentraties van luchtverontreinigende stoffen. Deze kaarten, ook wel GCN kaarten genoemd, zijn bedoeld voor het geven van een algemeen beeld van de luchtkwaliteit in Nederland.

Het betreft zowel kaarten voor de toekomst als voor afgelopen jaren. Dit jaar worden kaarten voor de periode 2010-2020 en voor het afgelopen jaar gepubliceerd. De vaststelling van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen is gebaseerd op de combinatie van metingen en modelberekeningen. De met modellen berekende concentraties worden gekalibreerd op de meetresultaten van het Landelijk Meetnet Lucht (LML). Het RIVM heeft het fijnstofmeetnet tussen 2003 en 2005 uitgebreid met nieuwe stations en andere meetapparatuur in straten, in de stadsachtergrond en in het landelijk gebied. De meetresultaten van dit uitgebreide en vernieuwde meetnet vertonen op de regionale meetstations een sterke concentratiedaling van

circa 15%. De concentraties in stedelijke en verkeersrijke omgeving zijn slechts licht gedaald ten opzichte van de concentraties in de periode voor 2004. De oorzaak van de lagere concentraties in het landelijk gebied is nog niet met zekerheid vastgesteld. Op grond van deze metingen zijn de GCN waarden van fijnstof bijgesteld.

Gevolg (algemeen)

Op basis van de lagere concentraties is de omvang van de fijnstofproblematiek kleiner dan tot nu toe werd aangenomen. Het aantal locaties waar naar verwachting in 2010 de grenswaarde voor daggemiddelde fijnstofconcentraties wordt overschreden, is ruim gehalveerd ten opzichte van eerdere schattingen. De resterende knelpunten liggen vooral in de grote steden in de Randstad, in zuidelijk Nederland en langs een aantal drukke snelwegen. Het aantal knelpunten in de nieuwe prognose is meer dan evenredig lager omdat er in eerdere schattingen veel locaties waren met concentraties net boven de grenswaarde. Het MNP verwacht dat de verwachte gezondheidseffecten weinig veranderen door de nieuwe inzichten. De langdurige blootstelling en het daaraan verbonden gezondheidseffect wordt 10-15% lager ingeschat.

Gevolgen voor de provincie Utrecht

Uit de provinciale luchtrapportage van dit jaar zal moeten blijken wat de gevolgen zijn van de nieuwe inzichten. Naar verwachting zal het aantal overschrijdingen in 2005 niet veel afwijken van de overschrijdingen in 2004 omdat in de provinciale Rapportage Besluit Luchtkwaliteit 2004 al rekening is gehouden met de lagere meetwaarden van 2004. Wel kan op basis van deze nieuwe bevindingen de uitkomst van de luchtkwaliteitstoets voor ruimtelijke plannen, bedrijfsvergunningen of verkeersplannen gunstiger uitvallen. Deze ontwikkeling deed zich het afgelopen jaar al voor. Echter de toekomstige prognoses van de daggemiddelde waarde van fijnstof vielen nog wel eens ongunstig uit. Naar verwachting zal in deze toets ook de toekomstige waarden gunstiger gaan uitvallen.

Het ingezette provinciale beleid op luchtgebied blijft noodzakelijk omdat de maatregelen voor een betere luchtkwaliteit vooral zijn gericht op het stedelijk gebied. Hier doen zich de fijnstof knelpunten voor. Bovendien zijn de maatregelen ook gericht op het voorkomen en saneren van locaties met te hoge stikstofdioxide concentraties. Het aantal blootgestelde personen aan concentraties van deze stof boven de grenswaarde is van dezelfde orde als blootstelling aan te hoge daggemiddelde concentraties fijnstof. De nieuwe bevindingen in het MNP rapport gelden niet voor stikstofdioxide.

Reacties op het MNP rapport

Staatssecretaris van Geel is blij met de nieuwe cijfers maar waarschuwt dat er nog harde maatregelen nodig blijven en dat de problemen zich concentreren op het stedelijk gebied, en dat zijn juist de plekken waar zijn maatregelen op zijn gericht.

Stichting Natuur en Milieu ziet in de nieuwe inzichten extra argumenten om snel maatregelen te nemen tegen luchtvervuiling omdat de gezondheidsproblemen maar weinig veranderen. Het MNP rapport is voor hen de bevestiging dat de steden de fijnstof problemen heel goed zelf kunnen aanpakken.

Vereniging Milieudefensie wijst erop dat de gezondheid van mensen nauwelijks verbetert en er nog veel overschrijdingen zijn in de steden en langs snelwegen.

Zowel Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Milieudefensie zijn van mening dat de regering zich niet meer kan verschuilen achter de vervuiling uit het buitenland en dat de invloed van steden en drukke wegen relatief groter zijn en dat daar ook meer moet gebeuren in de aanpak. Zij zien in het rapport het bewijs dat steden en snelwegen meer aan de slechte luchtkwaliteit kunnen doen dan eerder werd gesuggereerd.

Roetfilters

Een belangrijke maatregel van het Rijk is het versneld invoeren van roetfilters bij dieselveertuigen. In het AD van 6 maart spreken deskundigen van de TU Delft hun twijfels uit over het nut om 300 miljoen euro uit te trekken voor de subsidieregeling roetfilters. De roetfilter werkt niet bij het achteraf inbouwen bij personen- en lichte bedrijfsauto's omdat de temperatuur in de uitlaat te laag is. Bij een te lage temperatuur slibt de roetopvanger snel dicht en werkt het filter na een paar duizend kilometer niet meer. Uiteindelijk komt de bestuurder daardoor langs de weg te staan. Andere kostenverhogende technische foefjes moeten worden toegepast om de roetfilter goed te laten werken. Dit blijkt ook uit een studie van Senternovem. Volgens de wetenschappers hebben de filters wel degelijk potentie maar is de techniek te beperkt voor wat de politiek er allemaal mee wil, aldus het AD. Het ministerie van VROM is op de hoogte van deze kritieken maar verwijst naar een TNO onderzoek dat aangeeft dat het technisch mogelijk is met voertuigen vanaf het bouwjaar 1995. Het is de intentie van VROM om per voertuig te bekijken welke oplossing het geschiktst is.