

Vergaderjaar 2019–2020

30 175

Luchtkwaliteit

P

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2019

Hierbij bied ik u de tiende monitoringsrapportage NSL¹ aan. De monitorings-rapportage NSL wordt jaarlijks opgesteld en geeft inzicht in de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Nederland en de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (verder: NSL). De monitoringsrapportage NSL 2019 gaat over het jaar 2018 en de prognose voor 2020 en 2030. Hieronder treft u mijn beleidsreactie op de bevindingen.

Ontwikkeling van de luchtkwaliteit

Gedurende de looptijd van het NSL is de luchtkwaliteit in ons land aanzienlijk verbeterd. De concentraties van zowel stikstofdioxide (verder: NO₂) als fijnstof (verder: PM₁₀) waaraan de bevolking gemiddeld genomen wordt blootgesteld zijn sinds 2010 gedaald. In het overgrote deel van Nederland liggen de concentraties NO₂ en PM₁₀ in 2018 onder de Europese grenswaarden.

Ontwikkeling NO₂-overschrijdingen

De bevolkingsgewogen gemiddelde NO₂-concentratie is in 2018 de laagste sinds 2010. Dit betekent dat de dalende trend voor NO₂ zoals die gemiddeld over Nederland in de metingen is waargenomen, zich tot op heden voortzet. De luchtkwaliteit is door de jaren heen dus aanzienlijk verbeterd, maar de daling gaat de laatste jaren helaas minder vlot dan eerder geprognosticeerd.

Ten tijde van de Aanpassing NSL 2018 heb ik aangegeven dat op basis van de toenmalige prognoses en met het aanvullende pakket aan maatregelen, de binnenstedelijke knelpunten voor NO₂ in het zichtjaar 2018 naar verwachting opgelost zouden zijn. Terugkijkend op het jaar 2018 zijn er echter tegenvallers opgetreden die de effecten van de eerder aangekondigde maatregelen beïnvloeden. Als gevolg van nieuwe

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 166086.

wetenschappelijke inzichten zoals hogere emissies van benzineauto's en het gebruik van de werkelijke meteorologische omstandigheden voor het jaar 2018 is de achtergrondconcentratie minder sterk afgenomen dan eerder verwacht. Hoewel er mede door de Aanpassing NSL 2018 sprake is van een verbetering van de luchtkwaliteit voor NO₂ en een halvering van het aantal knelpunten, resteren er nog overschrijdingen op 26 toetspunten in vier steden.

Dit laat zien dat de luchtkwaliteit geen rustig bezit is en er altijd risico's op tegenvallers zijn. Ik blijf daarom de ontwikkeling van de luchtkwaliteit nauwlettend volgen met de jaarlijkse monitoring van het NSL en zie er samen met de steden op toe dat de resterende knelpunten op de kortst mogelijke termijn teniet worden gedaan. Momenteel is de uitvoering van de maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 nog in volle gang. Van de maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 is inmiddels bijna de helft in uitvoering en ruim een derde afgerond. De effecten van een aantal belangrijke maatregelen in de steden zullen nog volgen en daarmee hoop ik voor het zichtjaar 2020 te kunnen constateren dat de binnenstedelijke knelpunten opgelost zijn.

Aanpak resterende binnenstedelijke NO₂-overschrijdingen

De resterende 26 NO₂-overschrijdingen bevinden zich in Amsterdam (18), Rotterdam (4), Eindhoven (1) en Arnhem (3). Deze steden hebben tezamen in 2018 64 maatregelen aan het NSL toegevoegd. Voor de stand van zaken van de aanpak van de laatste resterende knelpunten door deze steden verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief.

Met de huidige prognoses en inzichten zijn de binnenstedelijke knelpunten in het zichtjaar 2020 opgelost, mogelijk met uitzondering van het laatste hardnekkige knelpunt in Rotterdam. Rotterdam streeft er naar om met verkeersexperimenten dit laatste knelpunt in 2020 op te lossen. Vanwege dit hardnekkige resterende knelpunt, blijf ik met Rotterdam in gesprek over de aanpak daarvan. Naar verwachting van Eindhoven en Arnhem, zijn in zichtjaar 2019 de overschrijdingen in deze steden reeds opgelost. Amsterdam volgt in 2020, maar de gemeente Amsterdam meldt het risico dat, als gevolg van renovatieswerkzaamheden van kades en bruggen, er grote wijzigingen in het lokale verkeer kunnen optreden met mogelijk impact op de luchtkwaliteits-knelpunten. In 2020 wordt meer bekend over de staat en aanpak van kades en bruggen in Amsterdam.

De steden hebben ambitieuze agenda's gericht op de verbetering van luchtkwaliteit. Om te voorkomen dat de grenswaarden opnieuw overschreden worden en ter bevordering van de volksgezondheid in deze steden, is het van belang dat aanvullende maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 én de gepresenteerde beleidsagenda's door de steden uitgevoerd worden.

Ontwikkeling veehouderij-gerelateerde PM₁₀-overschrijdingen

Na een daling in de jaren ervoor is in 2018 de gemiddelde concentratie PM₁₀ waar de bevolking aan wordt blootgesteld gestegen. In 2018 zijn er 64 toetspunten met overschrijdingen veroorzaakt door concentratiebijdragen van 47 omliggende veehouderijen in het zichtjaar 2018. Het RIVM geeft evenwel aan dat naar verwachting de gemiddelde fijnstofconcentratie waar de bevolking aan blootstaat de komende jaren zal afnemen, maar net als bij stikstofdioxide is het onzeker hoeveel dit precies zal zijn.

In de gebieden met intensieve veehouderij zijn de gemiddelde achtergrond-concentraties PM₁₀ in 2018 hoger dan die in 2017. Het RIVM

geeft aan dat de stijging tussen 2017 en 2018 vermoedelijk te maken heeft met de meteorologische omstandigheden in 2018: uitzonderlijk droog, gemiddeld meer oostenwind en lagere windsnelheden. Daarnaast is, net als in de monitoringsronde van 2018, ook dit jaar sprake van een toename van het aantal veehouderijen dat nauwkeurig in beeld gebracht wordt. Hiermee wordt de kwaliteit van de monitoringstool ten aanzien van veehouderijen verbeterd. De toename betreft gegevens van 122 veehouderijen samen met aangepaste invoergegevens van bestaande veehouderijen. Deze verbeteractie heeft vier veehouderijen die nieuwe overschrijdingen veroorzaken tot gevolg.

Het langjarig beeld is dat tussen 2013 en 2018 het aantal toetspunten met een overschrijding van de etmaalnorm bijna halveert van 111 (veroorzaakt door 63 veehouderijen) naar 64 (veroorzaakt door 47 veehouderijen), terwijl het aantal gemonitorde veehouderijen is gestegen van 509 naar 1.297 en het aantal doorgerekende toetspunten is toegenomen van 2.558 naar 4.613. Mijn streven blijft om de monitoringstool completer en accurater te vullen met relevante veehouderijgegevens, zodat de luchtkwaliteit vanuit deze bron beter in beeld komt, zoals dat ook voor verkeer en industrie het geval is.

Aanpak veehouderij-gerelateerde PM₁₀-overschrijdingen

De reeds betrokken gemeente- en provinciebesturen voeren samen met mij de maatregelen van de Aanpassing NSL 2018 uit, om de PM₁₀-overschrijdingen rond veehouderijen op zo kort mogelijke termijn op te lossen. Het merendeel van de fijnstofknelpunten kan worden opgelost met het treffen van gerichte maatregelen bij veehouderijen. Hiervoor zijn bestaande technieken beschikbaar. Voor een aantal gevallen zal verplaatsing of uitkoop van bedrijf of belaste woning de beste oplossing zijn. Begin 2020 treedt naar verwachting een experiment op basis van de Crisis- en herstelwet in werking. Dit experiment biedt instrumentarium voor de aanpak van een aantal knelpunten in de gemeenten Nederweert en Someren. De aanpak die het kabinet heeft voorgesteld voor het oplossen van de stikstofproblematiek (Kamerstuk 32 670, nr. 167), zoals het gebiedsgericht faciliteren van boeren die willen stoppen, kan lokaal ook bijdragen aan de vermindering van de emissie van PM₁₀. Begin 2019 is een wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit in werking getreden. Deze voorziet in een meer gedetailleerde toetsing om nieuwe overschrijdingen te voorkomen. Ik start op korte termijn een eerste verkenning naar de situatie rond de in deze monitoringsronde nieuw geconstateerde veehouderij-gerelateerde PM₁₀-overschrijdingen. Waar relevant ga ik vervolgens het gesprek aan met ook deze gemeenten om afspraken over de aanpak van deze overschrijdingen te maken. Hierbij maak ik een onderscheid tussen enerzijds beperkte normoverschrijdingen die door autonome ontwikkelingen of als gevolg van generiek beleid worden opgelost en anderzijds structurele overschrijdingen, die een specifieke aanpak per knelpunt vergen. PM₁₀-overschrijdingen rond veehouderijen worden conform de aanpak van de Aanpassing NSL 2018 zo snel mogelijk, doch uiterlijk in 2023 opgelost.

Permanente verbetering luchtkwaliteit met het Schone Lucht Akkoord

Ook wanneer de EU-grenswaarden overal gehaald zijn, vind ik verdere verbetering van de luchtkwaliteit van belang om risico's voor de volksgezondheid nog meer te verlagen. Daarom zet het kabinet zich via het Schone Lucht Akkoord, in voor gezondheidswinst door een permanente verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland. Het kabinet werkt daarbij

– conform het advies van de Gezondheidsraad² – toe naar de advieswaarden van de WHO in 2030. Met het Schone Lucht Akkoord wordt de omslag gemaakt van het sturen op het voldoen aan Europese grenswaarden, naar het realiseren van gezondheidswinst voor iedereen. Begin 2020 zal het kabinet het Schone Lucht Akkoord met provincies en gemeenten ondertekenen. U wordt hierover op korte termijn geïnformeerd.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

² Bijlage bij Kamerstuk 2017–2018, 30 175, nr. 292.

Amsterdam:

De gemeente Amsterdam heeft in 2019 aangekondigd de luchtkwaliteit de komende jaren verder te verbeteren met als ambitie het overall behalen van de WHO-advieswaarde in 2030. In het Amsterdamse Actieplan Schone Lucht zijn maatregelen aangekondigd die vanaf 2020 uitgevoerd gaan worden, bijvoorbeeld het openstellen van subsidieregeling elektrische voertuigen zakelijk en personen (vanaf 1 dec 2019). Zodra dat mogelijk is worden deze maatregelen aanvullend opgenomen in het NSL.

De belangrijkste maatregelen uit het Actieplan Schone Lucht zijn het aanscherpen van de toelatingsregimes van de bestaande vier milieuzones (vracht, bestel, autobussen/touringcars en taxi's), het instellen van een nieuwe milieuzone voor personenauto's, het instellen van zero-emissie gebieden voor bepaalde modaliteiten en het verder uitrollen van emissievrij vervoer. Daarnaast bevorderen andere beleidsprogramma's zoals Agenda Autoluw en het programma Amsterdam Aardgasvrij de luchtkwaliteit.

In het kader van de Aanpassing NSL 2018 heeft Amsterdam aanvullend 22 maatregelen aangekondigd. Daarvan heeft Amsterdam er reeds 13 uitgevoerd, zijn er zeven nog in uitvoering en moeten er twee nog starten.

Het RIVM prognosticeert dat Amsterdam in zichtjaar 2020 geen NO₂-overschrijdingen meer heeft. Amsterdam ziet één ontwikkeling die een risico vormt voor het behalen van deze prognose: De slechte staat van kades en bruggen kunnen in verband met veiligheid van weggebruikers leiden tot beperken van het gebruik of directe afsluitingen van wegen. Dit kan een grote invloed hebben op de verkeerstroom in de stad en daarmee de luchtkwaliteit. De precieze impact en mogelijke mitigerende maatregelen om extra verontreiniging tegen te gaan, worden momenteel door Amsterdam onderzocht.

Rotterdam:

Er worden géén overschrijdingen meer verwacht bij de Coolsingel aangezien er op dit moment een reconstructie plaatsvindt waarbij het aantal rijstroken wordt gehalveerd. Voor Rotterdam is er in het zichtjaar 2020 alleen langs de Maastunnelcorridor (Doklaan) waarschijnlijk sprake van overschrijdingslocaties voor NO₂. De Maastunnel is sinds 19 augustus 2019 weer volledig opengesteld voor het wegverkeer waardoor er aan de Doklaan opnieuw overschrijdingen voor NO₂ te verwachten zijn. Het college van Rotterdam heeft recent de Koersnota Schone Lucht vastgesteld waarin de ambitie is beschreven om voor het zichtjaar 2020 op geen enkele straat meer de Europese normen worden overschreden. Rotterdam streeft met verkeersexperimenten het oplossen van dit laatste knelpunt in 2020 na. De belangrijkste maatregelen zijn verkeersexperimenten langs de Maastunnelcorridor, het verschonen van de bouwlogistiek en de uitvoering van een pilot met walstroom voor zeeschepen. Dit zijn maatregelen die reeds in de Aanpassing NSL 2018 zijn aangekondigd en waar het Rijk cofinanciering voor heeft gegeven.

Van de 21 maatregelen van Rotterdam in de Aanpassing NSL 2018 heeft Rotterdam er ondertussen zes afgerond, zijn er 13 in uitvoering en moeten er twee nog starten. Naast het oplossen van knelpunten wil de gemeente Rotterdam de luchtkwaliteit blijvend verbeteren en er zijn andere lokale beleidsprogramma's die ook de luchtkwaliteit bevorderen, bijvoorbeeld het Rotterdamse Klimaatakkoord en de Rotterdamse Mobiliteitsaanpak.

Arnhem:

De Monitoringsrapportage NSL 2019 laat voor Arnhem een achterhaald beeld zien voor het zichtjaar 2018 (drie grenswaardeoverschrijdingen op één locatie), omdat gemeente Arnhem in 2019 de verkeerskundige onderbouwing heeft herzien, maar op moment van sluiting van de monitoringstool deze resultaten nog niet beschikbaar had³. Ondertussen is de onderbouwing wel gereed en laat nieuwe doorrekening, inclusief de effecten van de Milieuzone diesel personenwagens, met de rekentool door de gemeente zien dat de gemeente Arnhem in het zichtjaar 2019 naar verwachting overal zal voldoen aan de grenswaarden en dat de aanvullende maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 zorgen voor een additionele verbetering in 2020.

Van de 12 maatregelen uit de Aanpassing NSL 2018 zijn er door Arnhem vijf reeds uitgevoerd, zijn er twee in uitvoering en moeten er vijf nog starten. De totale uitvoering loopt door tot in 2020 en 2021. Daarnaast heeft Arnhem de Luchtagenda vastgesteld met maatregelen die, onder voorbehoud van lokale financiering, vanaf 2020 uitgevoerd gaan worden en de luchtkwaliteit verder verbeteren.

Eindhoven:

Er resteert in Eindhoven in het zichtjaar 2018 één knelpunt, mede als gevolg van het «waterbedeffect» van de werkzaamheden en definitieve aanpassingen elders. De verwachting is dat de resterende overschrijding in Eindhoven in het zichtjaar 2019 verdwenen is. Van de negen maatregelen van Eindhoven in de Aanpassing NSL 2018, heeft Eindhoven er drie afgerond, drie in uitvoering en moeten er drie nog starten. De drie nog op te starten maatregelen moeten de basis leggen voor de lange termijn oplossingen waar met een definitieve aanpak van de Westelijke Binnenring, Westtangent en Westelijke Ring een grote verkeersreductie en betere bereikbaarheid van het centrum kan worden bereikt en tot een autoluwe binnenstad zal leiden. Dit is een grote ingreep, die eerst rond 2025 gaat spelen. De gemeente Eindhoven moet hierover nog tot politieke besluitvorming komen.

³ Monitoringsrapportage NSL 2019, blz.75.