



**Concept Nota van Antwoord kabinetsstandpunt
Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit**
Reactie van de minister van VROM op de inspraakreacties

Datum 20 januari 2009
Status Definitief

Colofon

Programmabureau Luchtkwaliteit
Rijnstraat 8
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

Inhoud

1	Inleiding en leeswijzer	7
2	Algemene reacties op het NSL	8
2.1	Standpunten van belangenorganisaties.....	8
2.2	Effect op de gezondheid.....	8
2.3	Relatie tussen het NSL en Europees beleid	9
2.4	Houtkachels en openhaarden als bron van luchtverontreiniging	10
3	Reacties op ruimtelijke projecten in het NSL.....	11
4	Reacties op de maatregelen in het NSL.....	12
4.1	Uitgangspunten voor het maatregelenpakket.....	12
4.2	Maatregelen voor het verkeer	12
4.3	Maatregelen voor de scheepvaart.....	13
4.4	Maatregelen voor de industrie	13
4.5	Maatregelen voor de landbouw	13
4.6	Waarborging van de uitvoering en effectiviteit van maatregelen	14
5	Reacties op de rekenmethodiek: de saneringstool	15
6	Conclusie	18

1 Inleiding en leeswijzer

Van 24 september tot en met 4 november 2008 heeft het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) ter inzage gelegen. Op grond van de Wet milieubeheer is een ieder in deze periode in de gelegenheid gesteld om zijn of haar zienswijze op de inhoud van het NSL schriftelijk en/of mondeling kenbaar te maken. In totaal zijn er 120 verschillende schriftelijke en mondelinge inspraakreacties binnengekomen. Deze zijn ingediend door 1426 personen en organisaties. Uit de reacties kwam naar voren dat er veel vragen en zorgen leven bij de insprekers, die samen hangen met de complexe aard van het NSL. In mijn reacties op de inspraakreacties geef ik daarom met name antwoorden op de vragen en nadere toelichtingen op de onduidelijkheden. Een aantal van de verduidelijkingen zal ik ook in het definitieve NSL verwerken. Deze concept Nota van Antwoord geeft de belangrijkste aandachtspunten van de insprekers weer. Hierin geef ik aan op welke wijze ik het NSL wil aanpassen naar aanleiding van de inspraakreacties.

Deze concept Nota van Antwoord wordt in januari 2009 verzonden aan de Tweede Kamer en in afschrift aan de Eerste Kamer. De definitieve Nota van Antwoord zal tegelijk met het definitieve NSL door de ministerraad worden vastgesteld. Hierdoor kunnen wijzigingen die volgen uit de parlementaire behandeling en wijzigingen die dit voorjaar kunnen voortvloeien uit de meest actuele inzichten in de luchtkwaliteit, nog worden verwerkt in de definitieve Nota van Antwoord. De beide documenten zullen naar verwachting in juli 2009 definitief worden.

De onderwerpen van de inspraakreacties zijn grofweg in te delen naar vier thema's: algemene reacties op het NSL, reacties op de ruimtelijke projecten, reacties op het maatregelenpakket en reacties op de rekenmethodiek en het rekenmodel (de saneringstool). Deze thema's zullen achtereenvolgens aan de orde komen. In de bijlage van deze concept Nota van Antwoord zijn alle 120 inspraakreacties afzonderlijk samengevat weergegeven met mijn reacties daarop. Deze bijlage is voorzien van een index op volgnummer van de inspraakreacties. Hiernaast is er nog een losse bundel beschikbaar met daarin integraal alle officiële inspraakreacties die zijn binnengekomen.

2 Algemene reacties op het NSL

In zijn algemeenheid constateer ik dat uit de inspraakreacties op de systematiek van het NSL een grove tweedeling naar belangenvertegenwoordiging naar voren komt. Ik wil voor het algemene beeld kort de standpunten van beide groepen samenvatten. Vervolgens wil ik aangeven hoe ik in het definitieve NSL meer aandacht wil geven aan de relatie tussen het NSL en gezondheid. Daarna wil ik de relatie tussen het NSL en het Europese beleid nader toelichten, omdat uit de ontvangen reacties blijkt dat hier soms onduidelijkheid over bestaat. Tot slot wil ik in deze paragraaf mijn visie geven op een veelgehoorde reactie dat houtkachels en openhaarden als bron van luchtverontreiniging in het NSL worden gemist.

2.1 Standpunten van belangenorganisaties

Aan de ene kant is er steun voor de NSL-aanpak bij werkgeversorganisaties, vervoerders en de bouwsector. Deze partijen benadrukken het belang van een primaire focus op Europese bronmaatregelen als de meest effectieve maatregelen voor een betere luchtkwaliteit. Op onderdelen plaatsen deze partijen kanttekeningen bij de noodzaak van afzonderlijke (veelal lokale) maatregelen en worden vragen gesteld over het gezondheidskundig effect daarvan. Niet elke maatregel wordt omarmd, maar het algemene motto lijkt te zijn "als het moet, dan moet het maar". Aan de andere kant zijn er de milieu- en gezondheidsorganisaties die sceptisch staan tegenover de programmatische aanpak van het NSL en kritisch zijn over het ambitieniveau van het NSL. De scepsis over de systematiek gaat over de uitvoering van de maatregelen en de onzekerheden over de effecten daarvan. "Eerst zien en dan geloven" lijkt het motto. Ten aanzien van het ambitieniveau vinden zij dat het Rijk belangrijke maatregelen laat liggen en fundamentele keuzes zou moeten maken door meer te doen aan het bevorderen van openbaar vervoer en fietsverkeer. Verder wijzen ze erop dat ook concentraties van verontreinigende stoffen die vlak onder de grenswaarde liggen, nog steeds een negatief effect op de gezondheid hebben. Het hanteren van de Europese grenswaarden als uitgangspunt wordt door deze organisaties als onvoldoende beschouwd. Ook worden vragen gesteld over het gezondheidskundige effect van alle maatregelen. Daarnaast wordt meer aandacht gevraagd voor het fijnere stof ($PM_{2,5}$), gezien het grotere effect van deze fijnere stofdeeltjes op de gezondheid.

2.2 Effect op de gezondheid

Om zowel degenen die menen dat het maatregelenpakket vanuit het gezondheidsperspectief onvoldoende is, als degenen die menen dat het wel wat minder kan, te proberen te overtuigen van de geschiktheid van het programma, zal ik in het definitieve NSL uitgebreid ingaan op de effecten van luchtverontreiniging op de gezondheid van mensen. Aangegeven zal worden hoe bij de ontwikkeling van het maatregelenpakket rekening is gehouden met de effectiviteit van maatregelen om de gezondheidsrisico's te verminderen. Ook zal aandacht worden besteed aan de verwachte gezondheidswinst als gevolg van de maatregelen uit het NSL. Hier wil ik alvast twee opmerkingen plaatsen. Ten eerste heeft het NSL als doel om zo spoedig mogelijk overal aan de grenswaarden te voldoen. Daarbij kunnen de grenswaarden als bovengrens worden beschouwd. Dat betekent dat de concentraties op de meeste plekken ver onder de grenswaarden zullen uitkomen en de risico's voor de gezondheid daarbij evenredig lager zullen liggen.

Ten tweede is er vanwege de inzichten in de schadelijkheid van het fijnere stof in de Europese Richtlijn luchtkwaliteit een grenswaarde voor PM_{2,5} opgenomen. In het NSL ligt het accent van de fijn stof maatregelen op het terugdringen van de relatief schadelijke roetdeeltjes. Deze roetdeeltjes komen vrij bij verbrandingsprocessen zoals die plaatsvinden in motoren van voertuigen. Door PM₁₀-emissies te reduceren wordt ook PM_{2,5} gereduceerd. De kennis over PM_{2,5}-emissies en concentraties moet verder worden ontwikkeld om gericht beleid te kunnen maken. In Europa moeten vanaf 2009/2010 PM_{2,5}-concentraties gemeten worden en zal er in 2013 een evaluatie van de richtlijn plaatsvinden om de meest recente wetenschappelijke informatie en inzichten voor PM_{2,5} mee te nemen.

2.3 Relatie tussen het NSL en Europees beleid

Europese grenswaarden en uitstel voor het voldoen aan die grenswaarden

De grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide in de Europese Richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) gelden voor alle lidstaten van de Europese Unie (EU). Sinds 1 januari 2005 moet voldaan worden aan de grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) en vanaf 1 januari 2010 aan de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂). De hoogte van deze grenswaarden is niet "onderhandelbaar" voor afzonderlijke lidstaten. Iedere lidstaat moet aan dezelfde normen voldoen.

De Europese richtlijn biedt de mogelijkheid om derogatie aan te vragen; uitstel voor het tijdstip waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan. Voor fijn stof is uitstel mogelijk tot 11 juni 2011 en voor stikstofdioxide tot 1 januari 2015. Op dit moment voldoet Nederland niet overal aan de grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀). Naar verwachting zal dit in 2010 ook het geval zijn voor de grenswaarden voor stikstofdioxide. Daarom heeft Nederland (evenals de meeste andere Europese lidstaten) aangegeven bij de Europese Commissie gebruik te willen maken van de uitstelmogelijkheid. Het NSL dient als onderbouwing voor dat uitstelverzoek. Met het NSL toont Nederland aan dat er zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk aan het eind van de uitstelperiode geen overschrijdingen van de grenswaarden meer zijn. Na uitvoering van het NSL zal nog slechts op enkele plaatsen, bijvoorbeeld langs drukke wegen, net aan grenswaarden worden voldaan, terwijl in het grootste deel van het land de concentraties verontreinigende stoffen ver onder die grenswaarden zullen liggen.

Met het NSL is het dus uitdrukkelijk mijn bedoeling om zo snel mogelijk aan de grenswaarden te voldoen. Het aangevraagde uitstel is nodig om een eind te maken aan de overschrijdingssituaties en om tijd te krijgen voor de uitvoering van het totale pakket aan maatregelen. Een groot deel van de maatregelen heb ik overigens al in gang gezet.

Europese maatregelen

Ter verbetering van de luchtkwaliteit wordt zoveel mogelijk ingezet op maatregelen aan de bron, zoals het steeds schoner maken van voertuigen door technische aanpassingen. Deze maatregelen zijn voor het grootste deel op Europees niveau vastgesteld. Ook voor het verder limiteren van de emissie van verontreinigende stoffen speelt Europees beleid een belangrijke rol, bijvoorbeeld via de instelling van emissieplafonds voor de lidstaten (via de NEC-Richtlijn) en emissie-eisen aan voertuigen. Dergelijke Europese maatregelen hebben een groot effect in de verlaging van de concentraties. Ik zal daarom blijven aandringen bij de Europese Commissie om bronmaatregelen te nemen. Hierbij is de gezondheid van alle Europese burgers gebaat en worden de economische belangen overal in Europa in gelijke mate begrensd door dezelfde milieuraandvoorwaarden.

De Europese inspanningen waren en zijn helaas niet toereikend om overal in ons land tijdig aan de grenswaarden te voldoen. Ook niet wanneer uitstel van de

Europese Commissie wordt verkregen. Daarom heb ik samen met mijn collega-bestuurders van Rijk, provincies en gemeenten een groot en veelomvattend maatregelenpakket ontwikkeld. De belangrijkste maatregelen in dit pakket zijn nationale bronmaatregelen. Op locaties waar dit nog niet afdoende is, worden deze aangevuld met lokale maatregelen. Hierdoor is een maatregelenpakket ontwikkeld dat proportioneel en kosteneffectief is. Voor de uitvoering van deze maatregelen tussen 2005 en 2015 hebben het kabinet en de betrokken provincies en gemeenten een kleine 2 miljard euro vrijgemaakt.

2.4

Houtkachels en openhaarden als bron van luchtverontreiniging

Ik heb meerdere reacties van insprekers ontvangen dat ze de bijdrage van houtkachels en openhaarden als bron van luchtverontreiniging missen in het NSL. Zij vragen mij om deze bron in het NSL op te nemen en om nationale wet- en regelgeving op te stellen om een eind te maken aan de overlast.

De effectiviteit van wet- en regelgeving wordt mede bepaald door de mogelijkheid om deze te handhaven. De aanschaf en het gebruik van houtkachels en dergelijke is in Nederland niet aan nationale regels gebonden. De controle op bezit en met name het gebruik van bestaande houtkachels en openhaarden is dan ook voor het Rijk een vrijwel onmogelijke opgave. Verder is de schadelijkheid van emissies per stookbeurt moeilijk of complex te bepalen en is niet op voorhand te bepalen wanneer emissie zal plaatsvinden. Vanwege de beperkte bijdrage van deze rook aan de totale hoeveelheid fijn stof in de lucht en onmogelijke handhaafbaarheid is er niet toe overgegaan om houtkachels en openhaarden in nationale wet- en regelgeving op te nemen.

Desalniettemin begrijp ik uit de vele reacties dat zich hinderlijke situaties kunnen voordoen. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de gebruiker van een houtgestookte kachel om door de rookemissie omwonenden niet tot hinder te zijn. In de tweede plaats is het een verantwoordelijkheid van de gemeente om desgewenst, bijvoorbeeld op grond van een verordening, regulerend op te treden. Dat kan zowel in de sfeer van hinderlijkheid voor omwonenden als van wat er in de kachel gestookt mag worden opdat de rookemissie niet leidt tot schadelijke concentraties in de buitenlucht. Daarnaast kan de gemeente op basis van de geldende regels in voorkomende gevallen de plaatsing van schoorstenen en rookkanalen op hinderlijkheid controleren.

In het NSL zal ik een passage opnemen waarin ik gemeenten erop wijs alert te zijn op de overlast van fijn stof als gevolg van het stoken van houtkachels en openhaarden. Ik zal hen daarbij wijzen op de mogelijkheid om zonodig door middel van lokale verordeningen regulerend op te treden.

Op de lijsten met ruimtelijke projecten die 'in betekenende mate' (IBM) bijdragen aan de luchtkwaliteit zijn reacties binnengekomen met aanvullende informatie over deze projecten en reacties met voorstellen om de lijst uit te breiden met aanvullende projecten. De aanvullende informatie over de reeds in het NSL genoemde projecten is doorgestuurd naar de betrokken regio's. Zij beoordelen of de IBM-lijsten van het definitieve NSL moeten worden aangevuld met de aanvullende gegevens.

Een aantal insprekers heeft verzocht om nieuwe grote IBM-projecten alsnog op te nemen in het NSL. Om een aantal redenen wil ik dit verzoek niet honoreren, maar tegelijk wel wijzen op een goed alternatief.

In de eerste plaats wijs ik er op dat het rijk en de andere overheden bij de totstandkoming van het ontwerp-NSL ruim de tijd hebben gehad om vast te stellen voor welke grote ontwikkelingen in de NSL-periode besluitvorming wordt voorzien. Een honorering van deze verzoeken om extra IBM-projecten toe te voegen zou betekenen dat we een extra periode inlassen waarin alle NSL-partners de ruimte krijgen om de IBM-lijst aan te vullen. Ik wil echter voortgang houden in het traject van het vaststellen van het NSL.

In de tweede plaats is het maatregelenpakket op de huidige IBM-lijst afgestemd. Het NSL dat we medio 2009 definitief hopen vast te stellen, bevat een pakket van maatregelen dat ruim voldoende is om de effecten van de nu opgenomen IBM-projecten te compenseren. Dit betekent dat overheden nieuwe IBM-projecten niet meer kunnen toevoegen aan het nu voorliggende NSL. Want dan zouden we ook het maatregelenpakket opnieuw moeten doorrekenen om te bezien of dat voldoende is om de effecten van het nieuwe project te compenseren.

Dit wil niet zeggen dat aan het NSL geen nieuwe IBM-projecten kunnen worden toegevoegd. Zo is de NSL-systematiek niet opgezet; het is een dynamische opzet waarmee kan worden meebewogen met de veranderlijke werkelijkheid. Nieuwe projecten kunnen worden aangemeld zodra het definitieve NSL is vastgesteld. Om te zorgen dat nieuwe IBM-ontwikkelingen kunnen worden meegenomen in het NSL kunnen overheden gebruik maken van de in artikel 5.12, twaalfde lid, van de Wet milieubeheer opgenomen meldingsprocedure. Daarbij melden ze hun project aan bij de Minister van VROM die binnen zes weken dient te beslissen of ze instemt met opname van het project in het NSL. Deze melding kan worden gedaan vanaf het moment dat het NSL definitief is vastgesteld. Dezelfde lijn hanteer ik overigens ook voor drastische wijzigingen in IBM-projecten die een veel groter effect hebben op de luchtkwaliteit dan nu is opgenomen in het Kabinetsstandpunt NSL.

Als de nieuwe projecten zorgen voor een extra overschrijding van de grenswaarden zal bij de melding moeten worden aangegeven welke extra maatregelen worden getroffen, zodat het project per saldo een vergelijkbaar of positiever effect heeft op de luchtkwaliteit. Dat is de voorwaarde die artikel 5.12, twaalfde lid, van de Wm aan de meldingsprocedure stelt. Als extra maatregelen nodig zijn moeten deze in de melding worden benoemd, net als de termijn waarbinnen die maatregelen zullen worden getroffen.

De Wet milieubeheer kent in artikel 5.12, tiende lid, ook de mogelijkheid om het NSL ambtshalve te wijzigen. Dit is een uitgebreide procedure waarin ook inspraak conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is voorgeschreven. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als naar aanleiding van de monitoring blijkt dat zich dermate belangrijke wijzigingen voordoen dat een opnieuw vaststellen van het NSL noodzakelijk is.

4 Reacties op de maatregelen in het NSL

In dit hoofdstuk wil ik allereerst toelichten wat mijn uitgangspunten zijn geweest bij het opstellen van het maatregelenpakket voor het NSL. Vervolgens zal ik een aantal maatregelen voor verkeer, scheepvaart, industrie en landbouw nader toelichten, omdat ik uit de inspraakreacties opmaak dat hier onduidelijkheid over bestaat. Ik eindig dit hoofdstuk met een uitleg over hoe ik ga waarborgen dat alle maatregelen worden uitgevoerd en het beoogde effect wordt bereikt.

4.1 **Uitgangspunten voor het maatregelenpakket**

Het belangrijkste punt voor mij is dat wij met het NSL een robuust, flexibel, geloofwaardig en betrouwbaar pakket aan maatregelen vaststellen. Robuust omdat we hebben gekozen voor een pakket met stevige maatregelen. Flexibel omdat we tegenvallers kunnen opvangen. Geloofwaardig in de zin dat we met het NSL in Nederland ook echt aan de grenswaarden gaan voldoen. De jaarlijkse monitoring zal inzicht geven in de mate waarin we "op schema" liggen. Dat is dan het element betrouwbaar; betrokken partijen, omgeving en burgers weten wat ze wanneer kunnen en mogen verwachten op weg naar een schonere lucht en daarmee een verbeterde leefomgeving.

Mijn inzet is gericht op het treffen van stevige maatregelen. Dat zijn voor mij op de eerste plaats maatregelen die duidelijk maken dat een schone lucht alleen verkregen kan worden met een zo schoon mogelijk verkeer en daarnaast slimme en efficiënte verkeersmaatregelen. In beginsel staat het treffen van bronmaatregelen voorop. Ik zal ook in 2009 in Brussel blijven aandringen op de noodzaak van een voortvarende normstelling voor bronnen.

4.2 **Maatregelen voor het verkeer**

80 kilometer per uur maatregel

Verschillende insprekers gaan er vanuit dat de 80 km per uur maatregel wordt beëindigd. Dit is niet het geval. Voor de sanering van knelpunten langs het hoofdwegennet zet het Rijk onder meer snelheidsverlaging als maatregel in. Het is dus niet zo dat snelheidsbeperkingen van 80 km per uur zijn afgeschaft. Wel heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aangegeven dat bij een positief resultaat van de experimenten met dynamische maximumsnelheden, ook met betrekking tot luchtkwaliteit, hij het einde van de 80 km per uur maatregel voorziet. Doelstelling van dat experiment is de doorstroming van het verkeer te verbeteren, zonder de positieve gevolgen voor luchtkwaliteit te niet te doen.

Anders betalen voor mobiliteit

Diverse insprekers menen dat de effecten van 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (ABvM) te positief zijn ingeboekt in het NSL. In mijn reactie heb ik aangegeven deze analyse niet te delen. Er is gerekend met de best beschikbare kennis op dit terrein. Tevens is voor de invoering van ABvM een voorzichtigheidsmarge gehanteerd rond de effectraming. De komende jaren wordt het NSL gemonitord om inzicht te krijgen in de effecten van de maatregelen, waaronder 'Anders Betalen voor Mobiliteit'.

Milieuzones

Reacties zijn er ook over de milieuzone voor vracht- en bestelauto's. De milieuzone kan in een aantal steden een bijdrage leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit. Dat wil niet zeggen dat de milieuzone voor alle grote steden de beste oplossing is. Soms kunnen andere maatregelen effectiever zijn. Het Rijk stuurt via convenanten aan op een zo uniform mogelijke aanpak, zodat in de verschillende steden dezelfde regels gelden. Binnen deze aanpak bestaat de mogelijkheid om voor specifieke voertuigen ontheffing te verlenen. In enkele reacties werd daarom gevraagd. Nadere informatie hierover is te vinden op www.milieuzones.nl. Het kabinet heeft uit draagvlakoverwegingen besloten om terughoudend te zijn met de milieuzone voor personenauto's.

4.3 Maatregelen voor de scheepvaart

Een aantal insprekers mist in het NSL maatregelen voor de scheepvaart. Ook voor de binnenvaart en zeescheepvaart zijn maatregelen voorzien. Hierover zijn op Europees en mondiaal niveau al harde afspraken gemaakt. Ik wil hierbij vooral wijzen op afspraken over de verlaging van het zwavelgehalte van de gebruikte brandstof. Daarnaast is bij de zeevaart afgesproken de NOx normen voor scheepsmotoren fors aan te scherpen. Verder geven enkele gemeenten aan dat zij van plan zijn om walstroomvoorzieningen te creëren voor vaartuigen, wat lokaal een zeer positief effect op de luchtkwaliteit zal hebben.

4.4 Maatregelen voor de industrie

Naast het terugdringen van de emissies van het verkeer vormt ook het terugdringen van de emissies van de industrie een belangrijk onderdeel van mijn inspanningen. Daarvoor dient de aanpak van het Actieplan fijn stof industrie. Alhoewel de industrie reeds belangrijke inspanningen heeft geleverd kan ik er niet omheen dat een substantieel deel van het fijn stof nog afkomstig is van de industrie. Daarom zullen op basis van het Actieplan fijn stof industrie vergunningen worden aangepast volgens het principe van de Best Beschikbare Techniek (BBT) dat ook op grond van de IPPC-richtlijn is voorgeschreven. Als uitgangspunt geldt een eis van 5 mg/m³. Bij de uitvoering van het Actieplan fijn stof industrie en de individuele vergunningverlening zal ruimte zijn voor maatwerk.

4.5 Maatregelen voor de landbouw

We zullen ook substantiële maatregelen moeten treffen in de landbouw. Door meerdere insprekers wordt erop gewezen dat voor de intensieve veehouderij het tijdspad voor het wegnemen van de overschrijdingen van de normen voor fijn stof zeer ambitieus is. Dit is inderdaad een punt van aandacht. Binnen dit tijds kader zullen haalbaar en betaalbaar evenwel belangrijke aandachtspunten zijn, bovendien wordt synergie nagestreefd met maatregelen die noodzakelijk zijn door het beleid voor ammoniak of dierenwelzijn. Voor de ontwikkeling van gecombineerde luchtwassers en andere maatregelen loopt een omvangrijk onderzoek bij de Animal Sciences Group van Wageningen UR. De gecombineerde luchtwassers zullen in 2009 worden gestimuleerd via de Regeling LNV subsidies. Daarnaast zullen in 2009 de overige emissiebeperkende maatregelen voor fijn stof in aanmerking komen voor het fiscale instrumentarium van VAMIL/MIA¹.

¹ Subsidies voor milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen:

- MIA = milieu-investeringsaftrek
- VAMIL = willekeurige afschrijving milieu-investering

De maatregelen in het NSL zijn erop gericht alle overschrijdingssituaties in de landbouwgebieden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk vóór 11 juni 2011 ongedaan te maken. Voor de intensieve veehouderij houdt dat in dat bedrijven die een overschrijding veroorzaken in eerste instantie via subsidies zullen worden gestimuleerd vrijwillig de noodzakelijke maatregelen te nemen. In tweede instantie zullen zij worden verplicht die maatregelen te nemen die als Best Beschikbare Techniek (BBT) kunnen worden aangemerkt.

4.6 Waarborging van de uitvoering en effectiviteit van maatregelen

Een aantal insprekers geeft aan dat ze vanwege de onzekere effecten van maatregelen ervoor pleiten dat eerst uitvoerig onderzoek wordt gedaan naar de effecten van de maatregelen. Ook wordt voorgesteld om eerst alle maatregelen te treffen om aan de grenswaarden te voldoen, voordat nieuwe (grote) projecten tot uitvoer mogen worden gebracht. Verder bestaat scepsis over of maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Ik begrijp de bezorgdheid over de onzekerheden. De metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit zijn met onzekerheden omgeven en er zijn aannames gehanteerd om het effect van de maatregelen in te schatten. Voor een aantal grote maatregelen wordt op dit moment onderzoek gedaan naar het effect. De meest recente inzichten zal ik verwerken in het definitieve NSL. Ik heb geen tijd om voor alle maatregelen uitvoerig onderzoek te doen naar de effecten. Tijdens de uitvoering zal uit de jaarlijkse monitoring blijken of het beoogde effect van de maatregelen wordt bereikt.

Dan de opmerking dat eerst maatregelen zouden moeten worden getroffen, voordat projecten mogen worden uitgevoerd. Dit gaat in tegen de doelstellingen van het NSL. Het NSL is er ten eerste op gericht om zo snel mogelijk overal de grenswaarden te halen en daarmee de gezondheid te verbeteren. Het tweede doel is het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen. Juist doordat de effecten van de ruimtelijke projecten zijn meegenomen in het rekenmodel dat aan het NSL ten grondslag ligt, wordt gewaarborgd dat deze effecten worden gecompenseerd door de inzet van het maatregelenpakket. Om dit in de praktijk te toetsen wordt de jaarlijkse monitoring uitgevoerd.

Voor het maatregelenpakket geldt een uitvoeringsplicht en een jaarlijkse monitoring. Aan de hand van deze monitoring zal de uitvoering van het NSL en de kwaliteit van de lucht worden gevolgd om te bezien of met de maatregelen het beoogde effect wordt bereikt. Als blijkt dat we onvoldoende vooruitgang boeken zal door middel van een bestuurlijk overleg worden vastgesteld welke extra maatregelen zullen worden genomen. Daarbij zal het van de omvang en de aard van de op te lossen overschrijdingen afhangen of maatregelen op rijksniveau dan wel regionaal of lokaal niveau wenselijk zijn. Indien blijkt dat een NSL-partner 'in gebreke blijkt' en zich niet of onvoldoende inzet om tijdig maatregelen te treffen dan zal ik dit aankaarten. In het uiterste geval kan ik op grond van artikel 5.23 van de Wet milieubeheer een aanwijzing geven.

Voor alle maatregelen geldt de mogelijkheid van vervanging. Als betere en meer innovatieve maatregelen mogelijk zijn, met minimaal hetzelfde effect, dan kunnen die in plaats van de eerder voorgenomen maatregelen worden getroffen. Wanneer het maatregelenpakket ingrijpend moet worden bijgesteld zal dit leiden tot een wijziging van het NSL als bedoeld in artikel 5.12, tiende lid van de Wm.

5 Reacties op de rekenmethodiek: de saneringstool

De saneringstool is het rekenmodel waarmee concentraties van fijn stof en stikstofdioxide in de lucht nu en in de toekomst zichtbaar kunnen worden gemaakt. Dit programma ligt ten grondslag aan het NSL. Uit de inspraakreacties maak ik op dat de insprekers veel vragen en twijfels hebben over de saneringstool. Daarom wil ik eerst een korte uitleg geven over de saneringstool en welke actualiseringslag nog wordt uitgevoerd ten behoeve van het definitieve NSL. Daarna zal ik een zestal punten nader toelichten waarover ik meerdere vragen heb ontvangen.

Uitleg over de saneringstool

De saneringstool maakt gebruik van basisgegevens die door het Planbureau voor de Leefomgeving zijn aangeleverd. Deze basisgegevens bestaan onder andere uit emissiefactoren en kaarten van de achtergrondconcentratie van de luchtkwaliteit (GCN-kaarten). Deze kaarten zijn gebaseerd op een combinatie van modelberekeningen en metingen. De effecten van alle bronnen van luchtverontreiniging zijn in de GCN-kaarten opgenomen. Verder is in deze basisgegevens het voorgenomen beleid verdisconteerd. Daarnaast zijn alle gemeentelijke verkeersmodellen in de saneringstool verwerkt. De saneringstool berekent op basis van deze modellen welke extra bijdrage het verkeer levert bovenop de achtergrondconcentratie uit de GCN-kaarten.

Deze berekening kan ook worden uitgevoerd met de gebruikelijke modellen die tot voor kort door gemeenten op lokaal niveau werden gebruikt. De saneringstool is in dat opzicht niets nieuws. Er wordt gebruik gemaakt van de modellen die zijn voorgeschreven in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit. Deze regeling is gebaseerd op de Europese Richtlijn luchtkwaliteit. De toegevoegde waarde van de saneringstool is dat in één keer heel Nederland kan worden doorgerekend. Daar komt bij dat nu overal in Nederland met dezelfde uitgangspunten wordt gerekend en dat is een groot verschil met de wijze waarop dit tot nu toe lokaal gebeurde. Verder is voor de gebruiker zichtbaar welke gegevens (bijvoorbeeld omgevingskenmerken en verkeersbewegingen) voor de berekeningen in het model zijn gestopt. Daarmee is de saneringstool volledig controleerbaar.

Tijdens de inspraakperiode heeft de saneringstool versie 2.2.2 ter inspraak gelegen. Op basis van nieuwe gegevens, nieuwe inzichten en de uitkomsten van de inspraak komt in maart 2009 de saneringstool versie 3 uit. Het definitieve NSL zal op basis van deze nieuwe versie worden vastgesteld.

In hoofdlijnen worden in versie 3 de volgende punten geactualiseerd ten opzichte van versie 2.2.2.:

- Er wordt gebruik gemaakt van de meest actuele invoergegevens (achtergrondconcentraties, emissiefactoren, verkeersgegevens);
- De meest recente inzichten met betrekking tot de modellering worden gebruikt;
- Er vindt uitbreiding van de tool plaats met de intensieve veehouderij;
- Alle lokale maatregelen worden nationaal verzameld en in de database van de saneringstool opgenomen;
- De saneringstool komt beschikbaar in de vorm van een gebruiksvriendelijke webapplicatie.

Bij het lezen van dit hoofdstuk dient rekening te worden gehouden met het feit dat de insprekers hebben gereageerd op versie 2.2.2. van de saneringstool.

Onzekerheidsmarge

Een aantal insprekers geeft aan dat de berekeningen van de saneringstool met een onzekerheidsmarge zijn omgeven. Dit is inherent aan het werken met modellen en ik zal moeten werken met modellen. Het is immers onmogelijk om overal in Nederland de luchtkwaliteit te meten. Bovendien kan ik zonder modellen geen voorspellingen doen voor de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in de toekomst. Om te ondervangen dat de saneringstool te rooskleurige voorspellingen geeft, heb ik met een worst-case scenario gerekend voor de economische ontwikkeling. Via het monitoringstraject zullen de concentraties in de lucht de komende jaren in de gaten worden gehouden. Mocht de luchtkwaliteit minder snel verbeteren dan met de saneringstool is voorspeld, dan worden extra maatregelen genomen. Op dit moment wordt onderzocht welke aanvullende maatregelen daarvoor ingezet kunnen worden.

Samenhang tussen meetresultaten en berekeningen

De prognoses van de saneringstool lijken op dit moment nog niet in lijn met de trend in de ontwikkeling van de meetgegevens. Het verschil is volgens het RIVM echter nog geen reden om de gemeten trend nu al in de prognoses op te nemen. De reeks meetgegevens is nog te kort om daaruit een robuuste trend te destilleren. Dat neemt niet weg dat deze signalen serieus genomen moeten worden. Dit zal dus in het monitoringstraject zijn beslag krijgen.

Onjuistheden in de invoergegevens

Enkele insprekers geven aan dat verkeerde gegevens over bijvoorbeeld toekomstige verkeersaantallen of ruimtelijke projecten zijn opgenomen in de saneringstool. Deze meldingen zijn besproken met de betreffende provincie of gemeente. Daar waar de onjuistheid wordt bevestigd door het bevoegd gezag, wordt de saneringstool aangepast ten behoeve van het definitieve NSL. Het definitieve NSL zal vastgesteld worden op basis van de nieuwe versie van de saneringstool, die gebruik maakt van de meest actuele invoergegevens.

Bronnen van luchtvervuiling in de saneringstool

Een aantal insprekers merkt op dat niet alle bronnen van luchtvervuiling zijn opgenomen in de saneringstool, zoals scheepvaart, intensieve veehouderij, luchtvaart of dieseltreinen. Het gezamenlijk effect van deze bronnen is via de GCN-kaarten wel verwerkt in de saneringstool. Verder zijn deelanalyses uitgevoerd waaruit blijkt dat een aantal van de genoemde bronnen op zichzelf geen aanleiding geven voor grenswaardenoverschrijdingen. Hiervoor verwijs ik naar bijlage 2 van het NSL. Voor de intensieve veehouderij zijn aparte studies door het onderzoeksbureau ECN gedaan, waarvan de resultaten in het NSL zijn opgenomen. In de nieuwe versie van de saneringstool zal de lokale bijdrage van de intensieve veehouderij wel expliciet worden opgenomen. Dat geldt ook voor de lokale bijdrage van Schiphol.

Lokale maatregelen in de saneringstool

Insprekers constateren dat ook na de derogatietermijn nog overschrijdingen van de normen plaatsvinden. In het NSL zijn, bijvoorbeeld in bijlage 6, kaarten opgenomen die deze suggestie kunnen wekken. Deze kaarten geven echter de situatie weer na uitvoering van alleen het internationale en nationale beleid. De resterende knelpunten worden opgelost door middel van lokaal beleid. Dit is lokaal door gemeenten en provincies doorgerekend en op basis daarvan is het pakket aan lokale maatregelen tot stand gekomen. De lokale maatregelen staan niet in versie 2.2.2. van de saneringstool genoemd, omdat ze nog niet nationaal waren gebundeld. In versie 3 van de saneringstool worden deze lokale maatregelen wel in een nationale database opgenomen.

Zeezoutaftrek

Tot slot geven insprekers aan dat zij het niet eens zijn met het aftrekken van de concentratie zeezout van de totale concentratie fijn stof. Volgens deze insprekers geeft de saneringstool daardoor een te lage prognose van de fijn stof concentratie. Deze aftrek is echter in lijn met de recent vastgestelde Europese Richtlijn luchtkwaliteit, waardoor het in alle EU-lidstaten is toegestaan om de ongevaarlijke zeezoutbijdrage aan de totale hoeveelheid fijn stof concentratie buiten beschouwing te laten. Op deze manier is de grenswaarde overal in Europa even streng.

Ik wil alle insprekers hartelijk bedanken voor de tijd en moeite die zij hebben gestoken in het geven van een reactie op het NSL. Door deze reacties kan ik het NSL verder aanvullen en verbeteren, zodat het een voldragen stuk wordt. Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste wijzigingen die ik naar aanleiding van de inspraakreacties in het definitieve NSL wil aanbrengen:

- Er zal een uitgebreide paragraaf over luchtkwaliteit en gezondheid in het NSL worden opgenomen;
- In de tekst zal worden benadrukt dat *zo spoedig mogelijk*, maar uiterlijk aan het eind van de derogatietermijn aan de grenswaarden wordt voldaan;
- Er zal een passage worden opgenomen over de lokale effecten van houtkachels en openhaarden;
- De procedure voor wijziging van het NSL, bijvoorbeeld voor het toevoegen van nieuwe IBM-projecten wordt nader toegelicht;
- De aanvullende informatie die ik heb ontvangen over IBM-projecten en verkeersgegevens wordt in het NSL opgenomen;
- De kaartbeelden vanuit de saneringstool worden geactualiseerd op basis van de nieuwe versie 3. Hierin wordt ook het effect van lokale maatregelen opgenomen.