

Ruimtelijke ontwikkeling klem door luchtkwaliteit

Aanvullende Nederlandse maatregelen bieden beperkte oplossing

Pieter Hammingh, Rienk Kuiper, Robert Koelemeijer, Wim Blom, Jeannette Beck
Milieu- en Natuurplanbureau

Ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland worden steeds vaker geconfronteerd met beperkingen die voortvloeien uit de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn. Menig bestuurder heeft al verzucht dat Nederland daarmee 'op slot' zit. De impasse is een gevolg van de strenge eisen uit deze Europese richtlijn en de relatief strikte implementatie van de richtlijn in Nederland met het Besluit Luchtkwaliteit. Het strikte zit vooral in de expliciete koppeling tussen het Besluit en andere wetgeving, waaronder die van de ruimtelijke ordening. Uitspraken van de Raad van State maken duidelijk dat de effecten van ontwikkelingsplannen zeer zorgvuldig moeten worden getoetst aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit. Dit botst met de globale wijze waarop overheden en bedrijven de gevolgen van (ruimtelijke) plannen voor de lokale luchtkwaliteit van oudsher inschatten.

Om de impasse te doorbreken zullen er, naast de vereiste zorgvuldige toetsing, aanvullende maatregelen nodig zijn om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. De inmiddels voorgestelde aanvullende nationale maatregelen bieden vooralsnog een beperkte oplossing.

Luchtkwaliteit

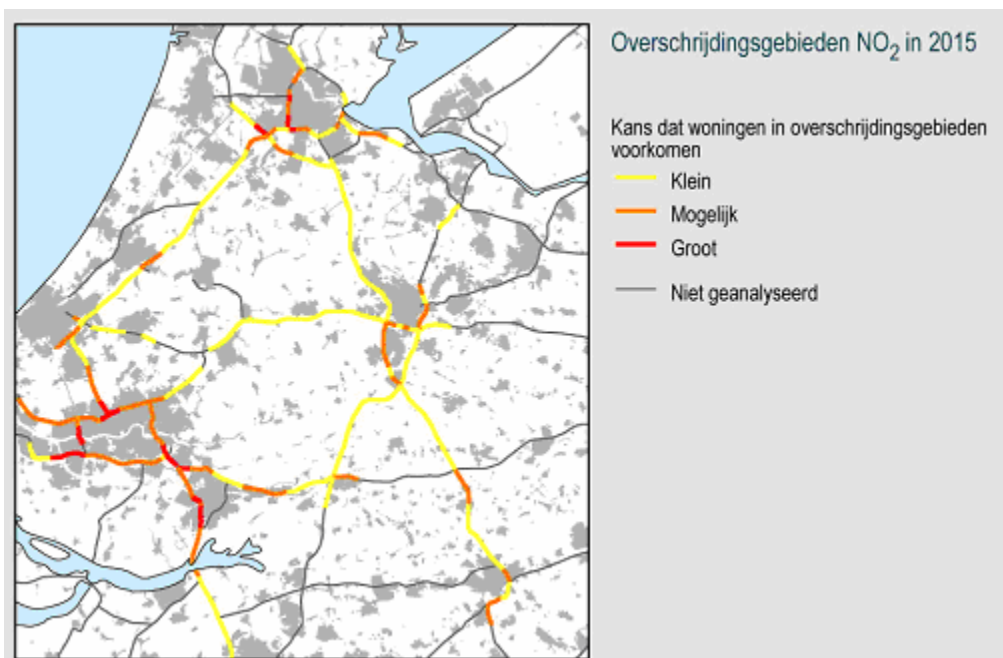
luchtkwaliteit en gezondheid

De doelstelling van het Europese en nationale luchtbeleid is het voorkomen of verminderen van de schadelijke effecten van luchtverontreiniging op de volksgezondheid. De meest actuele schatting van de vervroegde sterfte geassocieerd met kortdurende blootstelling aan fijn stof en ozon in 2003 in Nederland bedraagt 3.400-5.700 personen (Fischer et al., 2005). Hiervan worden er 2.300-3.500 toegeschreven aan de effecten van fijn stof en 1.100 -2.200 aan ozon. Bij de huidige niveaus van stikstofdioxide zijn op zichzelf geen gezondheidseffecten te verwachten, maar stikstofdioxide geldt als indicator voor een verkeersgedomineerde luchtverontreiniging. Het draagt ook bij aan de vorming van ozon.

Normoverschrijdingen

Overschrijdingen van de jaargemiddelde EU-norm voor stikstofdioxide ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, geldig vanaf 2010) komen in 2004 nog voor langs drukke (snel)wegen in en om steden. Het aantal stikstofdioxideknelpunten neemt in het komende decennium verder af onder andere doordat nieuwe voertuigen steeds schoner worden. Echter, de stikstofdioxidenorm zal ook in 2015 nog in Nederland en andere EU-landen worden overschreden, vooral in stedelijke gebieden. In Nederland zullen nog overschrijdingen voorkomen in en rond Rotterdam en Amsterdam, zie figuur 1. De luchtkwaliteit in Nederlandse steden is voor stikstofdioxide vergelijkbaar met die in andere EU-landen. Overschrijding van de juridisch minder strenge Europese ozonstreefwaarde voor de volksgezondheid (geldig vanaf 2010) wordt in 2010 niet verwacht.

Overschrijdingen van de EU-dagnorm voor fijn stof ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ als daggemiddelde welke 35 dagen per jaar mag worden overschreden, geldig vanaf 2005) komen in Nederland en grote delen van Europa voor, zowel in steden als daarbuiten. In 2010 en 2020 zullen er nog overschrijdingen voorkomen van deze dagnorm voor fijn stof, hoewel het aantal en de schaal waarop de overschrijdingen plaatsvinden aanzienlijk zullen afnemen (Matthijsen et al., 2005).



Figuur 1. Overzicht knelpunten stikstofdioxide in 2015; kans op woningen in overschrijdingsgebieden (Bron: Blom et al., 2003).

Implementatie luchtrichtlijn en consequenties

luchtkwaliteitsrichtlijnen relatief strikt geïmplementeerd

Uit vergelijkend onderzoek in een aantal Europese landen (Nederland, België, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk, Zweden) blijkt dat Nederland de strenge EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen relatief strikt implementeert (Bakker, 2004; Backes en van Nieuwerburgh, 2005; Koelemeijer et al., 2005). Drie belangrijke bevindingen zijn:

- 1) Nederland kent een hoge mate van integratie tussen het luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid (RO). Bij (RO-)plannen moet worden aangetoond dat en hoe de luchtkwaliteitsnormen zullen worden gehaald. Dit speelt in de meeste EU-landen ook een belangrijke rol in de vergunningverlening, maar ook andere maatschappelijke belangen worden meegewogen.
- 2) De Raad van State heeft in een aantal gevallen uitgesproken dat de normen voor bescherming van de gezondheid overal in Nederland in acht moeten worden genomen, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling plaats vindt. In alle onderzochte EU-landen zijn de grenswaarden in principe ook overal op het grondgebied van toepassing. In tenminste Duitsland en Oostenrijk is de wet echter zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen kunnen worden blootgesteld.
- 3) In Nederland moet bij (RO-)plannen die geen effect hebben op de luchtkwaliteit sec, maar wel op het aantal blootgestelde mensen, rekening worden gehouden met de grenswaarden. Voorbeelden hiervan zijn stedelijke 'inbreiding' of herstructurering. In de meeste andere EU-landen is dit niet het geval.

Bouwplannen stopgezet; effecten op luchtkwaliteit onvoldoende onderbouwd

Op grond van het Besluit Luchtkwaliteit heeft de Raad van State de afgelopen twee jaar de uitvoering van diverse plannen vertraagd of stopgezet. Het betreft plannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés. De Nederlandse jurisprudentie op dit gebied omvat vanaf de

eerste uitspraak in november 2002 tot medio februari 2005 ruim 40 uitspraken (Rechtspraak, 2005). In circa één derde van deze uitspraken is een plan vernietigd op grond van het Besluit Luchtkwaliteit. De uitspraken van de Raad van State maken duidelijk dat er in ontwikkelingsplannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés een zeer zorgvuldige analyse moet worden gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dit staat tegenover de globale wijze waarop overheden en bedrijven de gevolgen van (ruimtelijke) plannen voor de lokale luchtkwaliteit van oudsher inschatten (RIVM-MNP, 2005a).

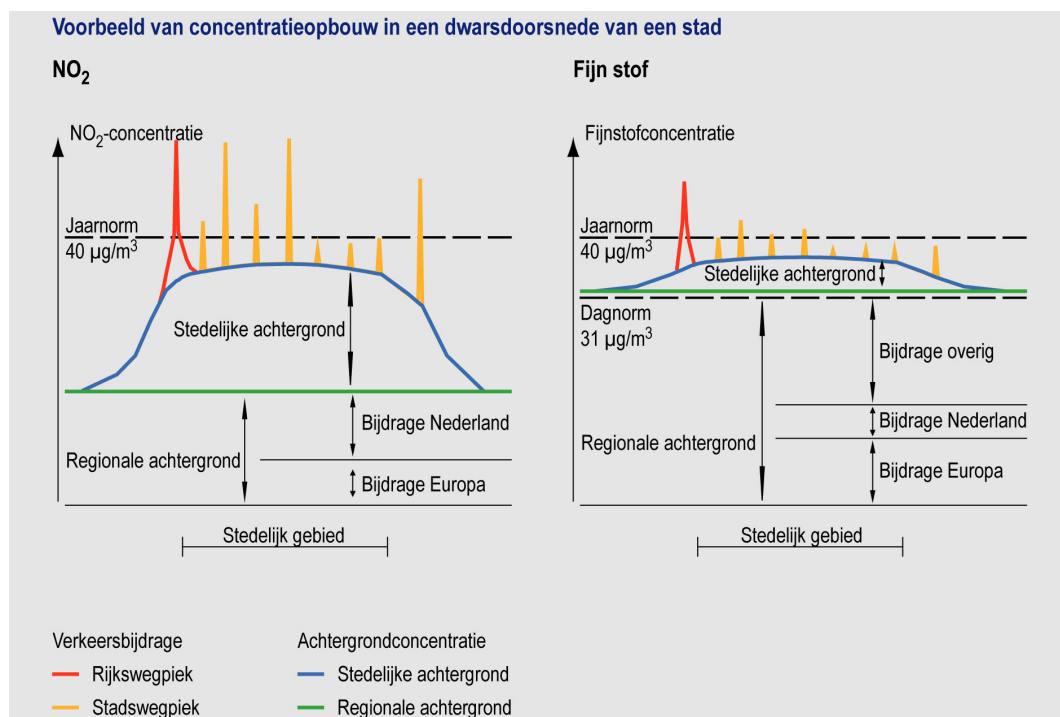
Aanvullende maatregelen bieden beperkte oplossing

Naast de hierboven genoemde vereiste zorgvuldige toetsing van plannen aan het Besluit Luchtkwaliteit zullen er vòòr de goedkeuring van veel ontwikkelingsplannen, aanvullende Europese, nationale en lokale maatregelen nodig zijn om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. Daarnaast dringt Nederland in de EU aan op het soepeler hanteren van de normen.

Nederland afhankelijk van Europees beleid

Door de grote bijdrage van het buitenland aan de Nederlandse luchtverontreiniging met fijn stof en stikstofdioxide (figuur 2) is Nederland voor een belangrijk deel afhankelijk van Europees beleid. Omdat de fijnstofnormen op grote schaal en in de regionale achtergrond worden overschreden, en fijn stof voor een belangrijk deel uit het buitenland komt, moet de aanpak voor fijn stof vooral op Europees en nationaal niveau plaatsvinden (figuur 2, rechts). Nederland zet zich dan ook in voor strenger Europees bronbeleid.

Daarnaast heeft Nederland te maken met een hoge binnenlandse uitstoot van luchtverontreiniging. Zo levert bijvoorbeeld het verkeer langs drukke wegen een bijdrage aan de totale stikstofdioxideconcentraties van 15-55% (Blom et al., 2003). Voor normoverschrijdingen van stikstofdioxide zullen aanvullende lokale verkeersmaatregelen mede een oplossing kunnen bieden (figuur 2, links).



Figuur 2. Herkomst concentraties fijn stof en stikstofdioxide in stedelijk gebied met een illustratie van de lokale invloed van verkeerswegen (Bron: metingen en modellen voor 2002). De dagnorm voor fijn stof komt overeen met een jaargemiddelde norm van circa 31 µg/m³. Bijdrage 'fijn stof overig' bevat zeezout, bodemstof en bronnen van buiten Europa.

Nationale maatregelen nog onvoldoende

De maatregelen die in het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 (VROM, 2005) waren voorgesteld om de luchtkwaliteit te verbeteren, blijken vooralsnog onvoldoende concreet, geïnstrumenteerd en gefinancierd (Beck et al., 2005). Het plan is inmiddels door het kabinet nader toegelicht (TK, 2005). Deze toelichting bevat onder andere een beleidspakket met aanvullende maatregelen die het kabinet wil nemen. Het MNP heeft de effecten van dit pakket op de knelpunten voor de luchtkwaliteit geanalyseerd, plus de effecten van enkele andere beleidspakketten van andere politieke partijen (RIVM-MNP, 2005b). Hieruit blijkt:

1) De aanvullende maatregelen van het kabinet om de uitstoot van verkeer terug te dringen leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland, maar zijn niet toereikend om te voldoen aan de Europese luchtkwaliteitsnormen voor fijn stof en stikstofdioxide in 2005 respectievelijk 2010. De risico's van luchtverontreiniging voor de gezondheid van de mens nemen beperkt af. De knelpunten voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw- en infrastructuurprojecten, blijven vooralsnog bestaan.

2) De problemen voor fijn stof zijn weerbarstig, grootschalig en vrijwel onoplosbaar voor Nederland alleen. Een Europese aanpak en een aanpassing van de huidige Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn hiervoor nodig. De kabinetsplannen verminderen de overschrijdingen nauwelijks, maar reduceren wel de fijnstoffractie die waarschijnlijk de belangrijkste gezondheidseffecten veroorzaakt.

3) De problemen voor stikstofdioxide zijn meer lokaal van aard zijn en meer beïnvloedbaar door nationaal en lokaal beleid. Het aantal knelpunten kan verder worden gereduceerd, maar de huidige voorstellen zijn nog onvoldoende om de knelpunten in 2010, 2015 en 2020 op te lossen. Het Nederlands verzoek aan de Europese Commissie om vijf jaar uitstel voor de oplossing van bestaande knelpunten te krijgen (realisatie in 2015 in plaats van 2010) is dus risicovol. Mogelijk dat met aanvullend lokaal beleid (zoals het kabinet ook voorstelt) de knelpunten verder beperkt kunnen worden.

4) Het kabinetsvoorstel richt zich vooral op stimuleringsregelingen waardoor het wagenpark sneller schoner wordt om de problemen op de korte termijn op te lossen. Echter het effect van dit type maatregelen neemt in de tijd af doordat het wagenpark al autonoom schoner wordt. Ook richt het voorstel zich voornamelijk op de reductie van stikstofdioxide. De gezondheidswinst van de reductie van fijn stof levert echter meer gezondheidsbaten op. Het pakket zou in die zin geoptimaliseerd kunnen worden met bijvoorbeeld stimulering van roetfilters in het wegvrachtverkeer.

5) Een verdere en maximale aanscherping van de Europese emissie-eisen voor wegverkeer brengt de oplossing van normoverschrijding van stikstofdioxide naderbij. Indien dit aangevuld zou worden met nationale en lokale maatregelen dan is dit probleem mogelijk oplosbaar in 2015. Vroegtijdige (Europese) besluitvorming en invoering van de maatregelen is hiervoor essentieel.

Ruimtelijke ontwikkeling tot slot

Het kabinet werkt op dit moment aan de optimalisatie van een maatregelpakket dat én voldoende draagvlak in de Tweede Kamer heeft, én maximaal de luchtkwaliteit verbetert (voor stikstofdioxide) en de gezondheid beschermt (tegen fijn stof). Voor dit pakket wordt financiering geregeld in de aanstaande miljoenennota. Een belangrijk discussiepunt zal vervolgens zijn of de Europese Commissie de Nederlandse inspanningen voldoende vindt om een procedure van ingebreke stelling (vanwege de normoverschrijdingen) achterwege te laten. Het kabinet hoopt dat de Raad van State een coulante houding van de Europese Commissie zal volgen in haar rechtspraak. Deze coulantere houding van de Raad van State zou, in combinatie met een zorgvuldiger toetsing van plannen aan het Besluit Luchtkwaliteit en een verder te verbeteren luchtkwaliteit, ervoor kunnen zorgen dat een aantal vertraagde of stopgezette ruimtelijke ontwikkelingen weer kunnen doorgaan.

Literatuur

- Backes, C.W., en niewerburgh, T. (2005) Transformatie van de richtlijn 1999/20/EG in het recht van enkele EG-landen en – regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk. Centrum voor omgevingsrecht en beleid/NILOS, Universiteit Utrecht.
- Bakker, M.G. (2004) quick scan luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening in Europa. INFOMIL, Den Haag.
- Beck, J.P. *et al.*, (2005) Ex-ante evaluatie Nationaal Luchtkwaliteitsplan. Beoordeling van het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004. Milieu- en Natuurplanbureau op het RIVM, Bilthoven.
- Blom, W.F. *et al.*, (2003) Notitie 1008/03. NO₂-aandachtspunten rond snelwegen in 2010 en 2015 in Nederland. Milieu- en Natuurplanbureau – RIVM, Bilthoven.
- Fisher, P. *et al.*, (2005, in voorbereiding) Air pollution and daily mortality in the Netherlands over the periods 1992-2002. RIVM, Bilthoven.
- Koelemeijer, R.B.A., et al., (2005, in voorbereiding) Nederland op slot, Europa op slot? Een vergelijking van de luchtkwaliteit en beleid in diverse EU-landen. RIVM Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Matthijsen J., *et al.*, (2005, in voorbereiding) Fijn stof in Nederland 2002-2010. Achtergrondrapport fijn stof bij het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004. RIVM Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Rechtspraak (2005) Internetsite van de Rechtspraak en de Hoge Raad der Nederlanden. <http://www.rechtspraak.nl>
- RIVM-MNP (2005a) Milieubalans 2005. RIVM Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- RIVM-MNP (2005b) Effecten van aanvullende maatregelen op knelpunten voor luchtkwaliteit. RIVM Milieu en Natuurplanbureau op het RIVM, Bilthoven.
- TK (2005). Brief van staatssecretaris van Geel aan de Tweede Kamer. Brief Algemeen overleg 26 april 2005 definitief. Briefnummer LMV2005042011. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM (2005). Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004. Ministerie van VROM, Den Haag.