

LUCHTKWALITEIT BLIJFT AANDACHTSPUNT

NIEUWE UITDAGINGEN VOOR LUCHTKWALITEIT

Luchtkwaliteit is een thema dat sinds de beleidsexplosie van milieuwetgeving in de jaren zeventig aandacht krijgt. In het begin van de 21ste eeuw is dit thema door de implementatie van de Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving ook nadrukkelijk in de beleidsarena van de ruimtelijke ordening terecht gekomen. Al snel werd het conflict tussen ruimtelijke ontwikkelingen en de luchtkwaliteit duidelijk. Dit leidde tot vertraging en zelfs het afblazen van diverse projecten en tot grote frustratie bij plannenmakers en bestuurders vooral op gemeentelijk niveau. Luchtkwaliteit is de laatste jaren niet meer zo'n heet hangijzer als het halverwege het eerste decennium van deze eeuw was. Dit komt door de gevolgen van generiek beleid (het daadwerkelijk schoner worden van de lucht), door het tijdelijk afwijken van de gestelde normen en het oprichten van het Nationaal Samenwerkingsverband Luchtkwaliteit (NSL). Desalniettemin blijft luchtkwaliteit een aandachtspunt binnen ruimtelijke ordening en ook m.e.r. Wellicht niet meer alleen voor het voldoen aan de normen, maar meer voor de bijbehorende gezondheidseffecten. Er is een nieuwe fase aangebroken voor de omgang met luchtkwaliteit in ruimtelijke plannen, hierbij horen dus ook nieuwe uitdagingen. In dit artikel wordt kort ingegaan op de beleidsgeschiedenis van luchtkwaliteit, waarbij specifieke aandacht is voor het vorige decennium. Daarnaast wordt gekeken hoe tegenwoordig met luchtkwaliteit in m.e.r. en ruimtelijke plannen wordt omgegaan. Tot slot wordt een doorkijk gegeven naar de te verwachten uitdagingen voor de nabije toekomst in relatie tot luchtkwaliteit.

Tim Artz

Geschiedenis beleidsvorming luchtkwaliteit

De Wet inzake luchtverontreiniging (de wet Luvo) was in 1970 één van de eerste echte milieuwetten die in werking trad. De wet is nog steeds van kracht en beoogt het voorkomen of het beperken van de luchtverontreiniging ter bescherming van mensen, dieren, planten en goederen. De focus ligt hierbij op inrichtingen, brandstoffen en andere verontreinigende handelingen. Ondertussen is een groot deel van de bepalingen uit de wet Luvo ondergebracht in de Wet milieubeheer.

Voor de effecten van wegen op luchtkwaliteit en met name de koppeling met luchtkwaliteit moeten we ongeveer 30 jaar verder in de tijd reizen. In 1996 is door de Europese Unie een Kaderrichtlijn luchtkwaliteit vastgesteld waarin voor diverse stoffen normen en termijnen, waarbinnen deze gehaald moeten worden, zijn opgenomen. Onder deze Kaderrichtlijn zijn in latere jaren voor specifieke stoffen diverse dochterrichtlijnen opgenomen. Een belangrijk onderdeel van deze Kaderrichtlijn en bijbehorende dochterrichtlijnen vanuit Europa was, dat niet alleen gekeken wordt naar industriële

processen, maar specifiek ook wegverkeer op de beleidsagenda is gekomen. De belangrijkste stoffen waren en zijn hierbij stikstofdioxide (NO₂) en fijnstof (PM10).

Besluit luchtkwaliteit

In Nederland is deze Europese richtlijn in 2001 vertaald in het Besluit luchtkwaliteit. Naast de opname van normen en termijnen werden er twee belangrijke onderdelen opgenomen, die al snel grote struikelblokken voor ruimtelijke plannen zouden blijken te zijn:

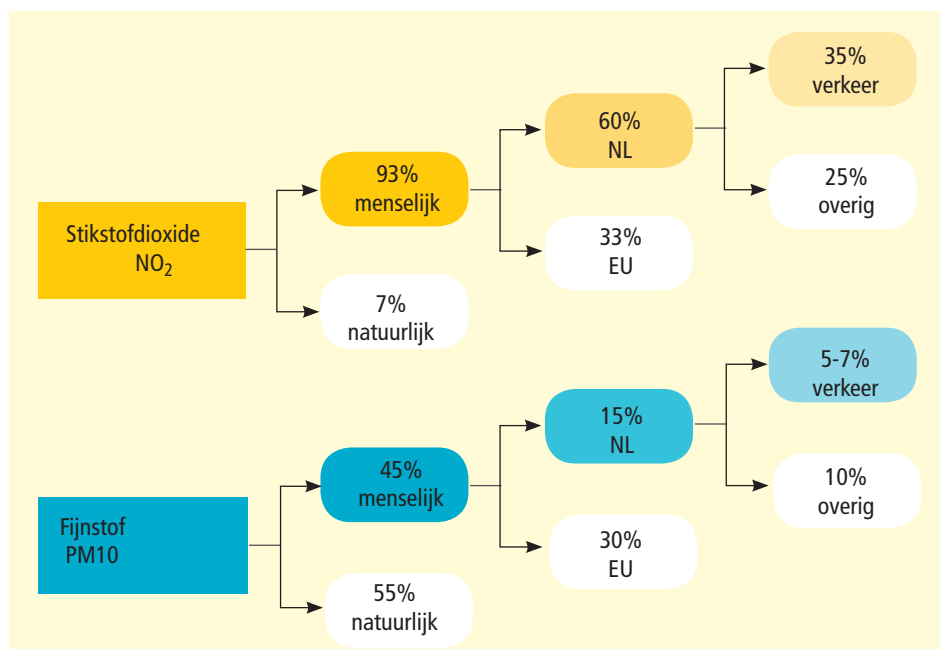
DE AUTEUR

Tim Artz (06 20491885, tim.artz@oranjewoud.nl) is buitenpromovendus aan de Rijksuniversiteit Groningen en adviseur ruimtelijke ordening en m.e.r. bij Oranjewoud.

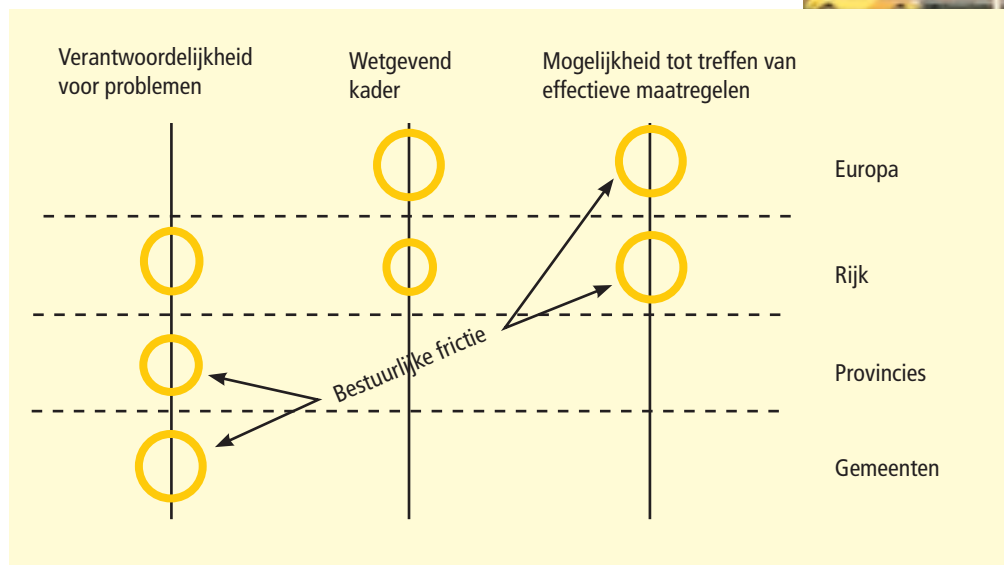


- Een directe koppeling tussen ruimtelijke plannen en het halen van normen.
 - Een stand-still-beginsel voor situaties boven de gestelde norm, ongeacht of het plan hieraan een bijdrage heeft.
- Bovengenoemde onderdelen hangen met elkaar samen, maar met name de directe koppeling tussen ruimtelijke ordening en milieu heeft geleid tot veel problemen. Hoewel deze directe koppeling in de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk gebruikelijk is, was deze voor het thema luchtkwaliteit zeer onhandig en kan achteraf geconstateerd worden, dat de Rijksoverheid hier voor een verkeerde beleidsmatige implementatie heeft gekozen. Bekend was immers dat in Nederland, en zelfs binnen een groot deel van Europa, luchtkwaliteitsnormen niet gehaald werden en dat een behoorlijke inspanning gedaan moest worden om hieraan op de gestelde termijnen wel te kunnen voldoen. Daarnaast was ook bekend dat een overgroot deel van de heersende concentraties niet uit de lokale omgeving afkomstig is, zoals te zien is in figuur 1.

Figuur 1. Globale opbouw concentraties NO₂ en PM10.



Figuur 2. Bestuurlijke frictie tussen verantwoordelijkheden en de mogelijkheid om effectieve maatregelen te treffen.



Gemeenten kunnen verkeerreducerende maatregelen treffen voor de verbetering van luchtkwaliteit.

Uit figuur 1 blijkt verder dat gemeenten slechts een beperkt deel van de aanwezige concentraties kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld door lokale bussen op aardgas te laten rijden of verkeerreducerende maatregelen te treffen. Dit betreft echter maar een beperkte beïnvloeding van de concentraties. Op nationaal en Europees niveau kunnen de meest effectieve maatregelen getroffen worden, die daadwerkelijk significante impact hebben op de heersende concentraties. Dit kan bijvoorbeeld door generieke wetgeving, het instellen van emissienormen voor personen- en vrachtverkeer (EURO 5/6 norm) en het fiscaal stimuleren van schone auto's. Maar een groot deel van de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het luchtkwaliteitsprobleem -vaak immers lokale knelpunten- werd neergelegd bij de ruimtelijke ontwikkelingen en in veel gevallen dus bij de gemeenten. Echter, omdat de meest effectieve maatregelen liggen op een hoger bestuurlijk schaalniveau leidde dit tot bestuurlijke frustraties en fricties en tot onbalans bij de omgang met dit thema. Deze bestuurlijke frictie heeft het oplossen van dit conflict tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen zeker niet bevorderd.

Nieuw besluit

Door uitspraken van de Raad van State (RvS) en vastlopende ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van het starre Besluit luchtkwaliteit 2001 is in 2005 een vernieuwd Besluit luchtkwaliteit van kracht geworden. Dit besluit, hoewel hier ook de directe koppeling tussen ruimtelijke ordening en milieu in zat, was beduidend flexibeler dan het Besluit uit 2001. Belangrijke wijzigingen waren:

- Opheffen stand-still-beginsel.
- Mogelijkheid tot saldering.
- Mogelijkheid tot aftrek van zeezout.

Door deze wijzigingen is de omgang met luchtkwaliteit in ruimtelijke plan-

vorming wel een stuk flexibeler geworden. Projecten zonder significante bijdrage konden doorgang vinden, ondanks concentraties boven de normen. Ook het introduceren van het begrip saldering heeft bijgedragen aan een flexibelere omgang. Saldering speelt bijvoorbeeld bij de aanleg van een ringweg rondom een dorp of stad. Plaatselijk verslechtert de luchtkwaliteit, maar netto gezien is de verbetering in de kern groter en dus kan het plan doorgaan. Maar deze wijzigingen bleven lapmiddelen om projecten toch door te kunnen laten gaan. De eerder genoemde bestuurlijke frictie bleef het belangrijkste knelpunt. Lokale overheden hadden en hebben niet de middelen of de bevoegdheden om daadwerkelijk de problematiek rondom luchtkwaliteit aan te pakken. Hoewel de achtergrondconcentraties en de absolute concentraties voor NO₂ en PM₁₀ door succesvol generiek beleid flink waren gedaald vanaf de jaren negentig, waren in diverse steden, met name in de Randstad, nog steeds grote problemen om de gestelde normen te halen. In figuur 3a en figuur 3b is de ontwikkeling van respectievelijk stikstofdioxide en fijnstof weergegeven. Hier is duidelijk te zien dat met name op straatniveau er tot 2010 nog geregeld overschrijdingen van het jaargemiddelde concentratie stikstofdioxide en de etmaalwaarde van fijnstof waar te nemen waren. Er is wel sprake van een dalende trend, met name door het schoner worden van auto's en getroffen generieke maatregelen.

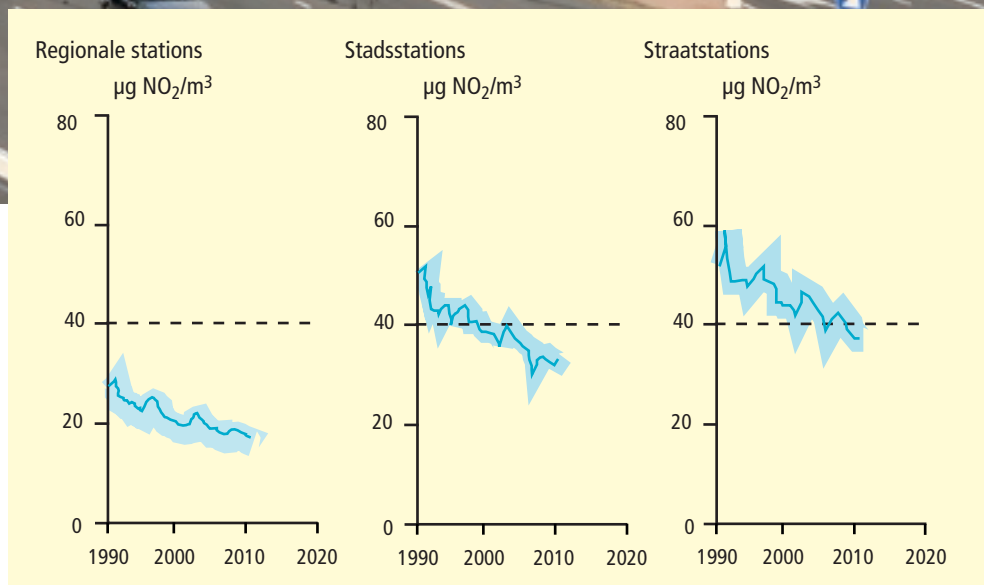
Ommezwaai

Toen duidelijk werd dat ook met het aangepaste Besluit luchtkwaliteit in 2005 de conflicten tussen ruimtelijke ontwikkeling en de heersende concentraties luchtverontreinigende stoffen niet afdoende opgelost konden worden, heeft het Rijk een radicale ommezwaai gemaakt ten aanzien van de koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ordening. De directe koppeling tussen het halen van de normen voor luchtkwaliteit bij concrete

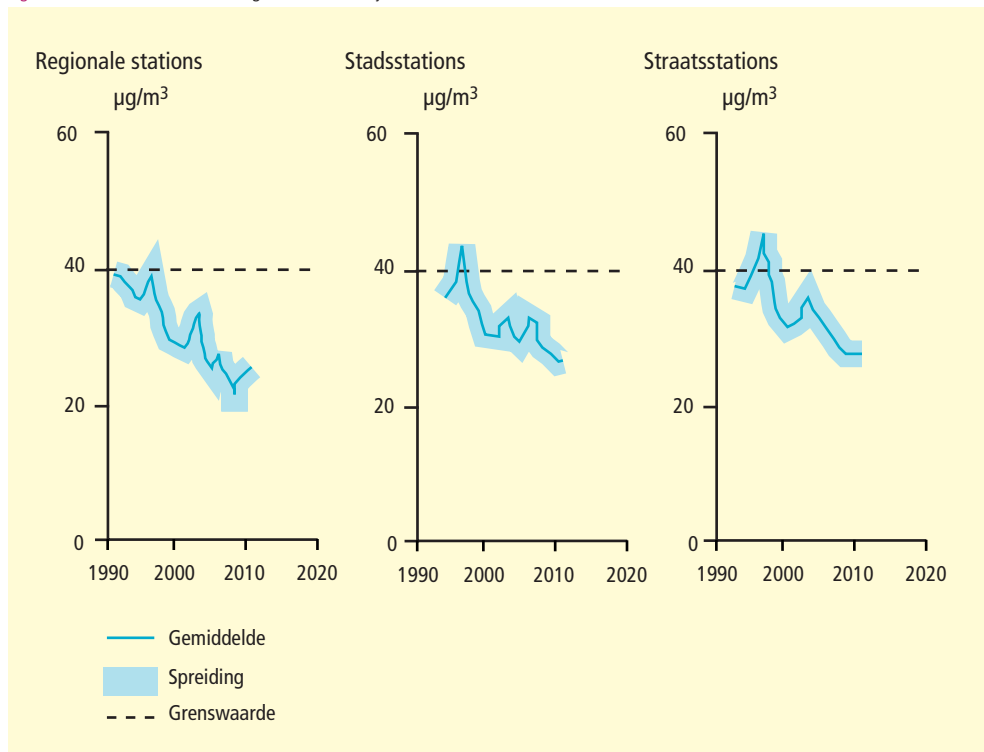




Figuur 3a. Historische ontwikkeling concentraties stikstofdioxide in lucht.

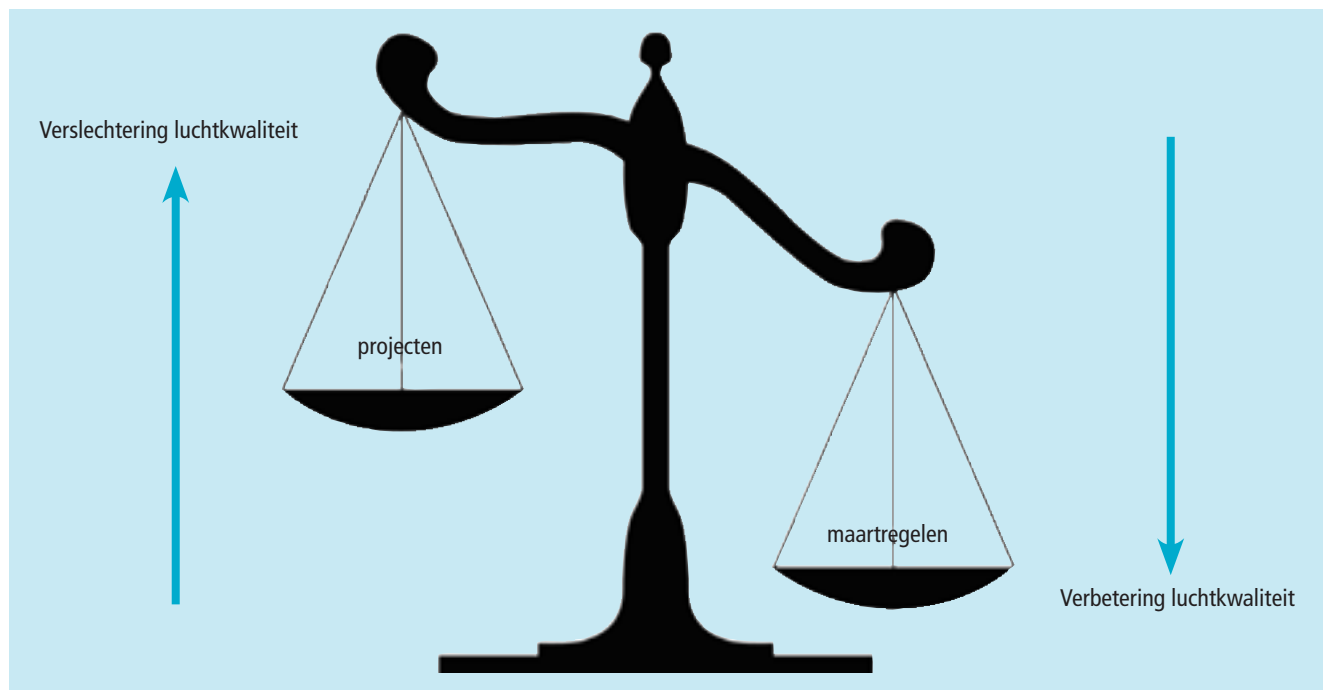


Figuur 3b. Historische ontwikkeling concentraties fijnstof in lucht.



ruimtelijke ontwikkelingen is komen te vervallen. Daarvoor in de plaats is in 2009 het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) gekomen. Dit NSL bevat een grote hoeveelheid aan maatregelen op nationaal, provinciaal en lokaal niveau, waardoor de wettelijke normen gehaald kunnen worden. Deze set maatregelen verbetert de luchtkwaliteit dusdanig dat de negatieve effecten op de luchtkwaliteit van diverse grote projecten hiermee gesaldeerd worden. Eigenlijk is dus verder geborduurd op het salderingsprincipe uit het Besluit luchtkwaliteit 2005, maar dan nu op landelijke schaal. Gemeenten, provincies en het Rijk konden projecten aanragen voor deze grote salderingsopgave, waarbij dan ook afdoende maatregelen getroffen moesten worden, zoals te zien is in figuur 4. Netto verbetert de luchtkwaliteit door het NSL en daarnaast hoeven projecten die zich hebben aangemeld voor het NSL niet getoetst te worden aan de wettelijke normen. Een verwijzing naar het NSL is voldoende. Voor kleine projecten die niet onder het NSL vallen is eind 2007 reeds het Besluit niet in betekende mate bijdragen van kracht geworden. Hierin staat aangegeven dat kleine projecten geen significante bijdrage hebben aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Door voor deze oplossingen te kiezen werd de verantwoordelijkheid verschoven van gemeen-

Figuur 4. Het NSL weergegeven als weegschaal, waar de maatregelen zorgen voor een betere luchtkwaliteit.



ten naar het Rijk. Gemeenten moeten nog wel lokale maatregelen aandra-
gen, maar van zogenaamde bestuurlijke frictie zoals weergegeven in figuur
24 2 is bij luchtkwaliteit sinds 2009 geen sprake meer.

Naast het NSL en het Besluit niet in betekende mate bijdrage is een heel
belangrijke wijziging in de wetgeving rondom luchtkwaliteit het toepas-
sen van derogatie door de Europese Unie van de termijn waarbinnen Ne-
derland moet voldoen aan de normen. Zo is termijn voor de norm voor
stikstofdioxide verschoven van 2010 naar 2015 en voor fijnstof van 2005 tot
2011. Dit uitstel heeft voor meer lucht gezorgd bij het toepassen van het
NSL en het halen van normen.

Roerige periode

In 2012, ruim tien jaar na de implementatie van luchtkwaliteit in het
Nederlandse milieu- en ruimtelijk ordeningstelsel, is voor het overgrote
deel van de ruimtelijke projecten geen sprake meer van normoverschrij-
ding. Alleen in de Randstad treden op diverse wegen nog problemen op,
met name daar waar bebouwing dicht op drukke (snel)wegen staat. Deze
problemen worden door het NSL voor 2015 opgelost. De roerige periode
rondom luchtkwaliteit tijdens het Besluit luchtkwaliteit 2001 en 2005
behoort thans dus tot het verleden. Ondertussen is ook het hele wetge-
vende stelsel rondom luchtkwaliteit robuuster geworden met regelingen
voor de aftrek van zeezout, hoe gemeten en berekend moet worden en
waar wel en niet berekend hoeft te worden.

Luchtkwaliteit in m.e.r.

Wat heeft dit voor implicaties voor m.e.r.? In het afgelopen decennium -
dat veel overeenkomsten heeft met de huidige stikstof- en Natura 2000-
gebiedenproblematiek - kreeg de behandeling van de luchtkwaliteit in
m.e.r. het karakter van een toets aan normen, met uitgebreide en gede-
tailleerde modelberekeningen. Onderdeel van het pakket van beleidsre-
gels was immers ook het steeds strikter vastleggen van rekenmodellen en
te gebruiken input. Dit was meer bedoeld voor het toetsen aan normen

dan (en daar gaat het bij m.e.r. vaak om) om alternatieve oplossingsrich-
tingen te vergelijken. Nu de scherpe kantjes er af zijn kan in m.e.r. de
aandacht weer meer gericht worden op de onderlinge vergelijking van
oplossingsrichtingen. En daarbij is dan, naast een blik op de normen, wel-
licht meer van belang in hoeverre plannen kunnen bijdragen aan de ge-
nerieke doelen. Oftewel, de aandacht wordt verschoven van de immissie-
concentraties naar de emissie van stoffen. Daartegenin zien we echter de
beweging om meer aandacht te vragen aan de afgeleide effecten van
luchtkwaliteit: wat betekenen projecten voor de gezondheid? Daar dreigt
misschien eenzelfde bestuurlijke frictie, met een onbalans tussen de oor-
zaken en veroorzakers van problemen enerzijds en de plek waar de ver-
antwoordelijkheid voor het oplossen van de problemen wordt gelegd an-
derzijds.

Nieuwe fase, nieuwe uitdagingen

Nu luchtkwaliteit steeds minder leidt tot overschrijdingen van normen
en daarmee politiek een minder heet hangijzer is geworden, treedt een
nieuwe fase voor luchtkwaliteit op. Enerzijds zal sprake zijn van de intro-
ductie van nieuwe stoffen met nieuwe normen. Dit geldt bijvoorbeeld
voor de kleinste fijnstofdeeltjes: PM2.5. Voor ruimtelijke plannen gaat voor
deze stof de grenswaarde van 25 µg/m3 in. Tot die tijd hoeft er nog niet
aan getoetst te worden. Daarnaast is de trend dat een steeds duidelijker
koppeling tussen onder andere luchtkwaliteit en gezondheid gelegd wordt
en dat dit in m.e.r., maar ook in projecten waar geen sprake van m.e.r. is,
een belangrijkere rol zal gaan spelen. Niet meer het voldoen aan normen,
maar het behalen van een zo optimaal mogelijke milieu- en leefkwaliteit,
waarin luchtkwaliteit één van de factoren is. De focus op een zo optimaal
mogelijke milieukwaliteit is ook de essentie van m.e.r., de afgelopen
jaren is hier door de voortdurende nadruk op de wettelijke normen bij
luchtkwaliteit weinig tot geen aandacht aan besteed. Hierin ligt de
komende jaren een mooie uitdaging voor alle op te stellen MER's en
andere ruimtelijke plannen. ■