



Rekenkamer Amsterdam



Rekenkamer Utrecht

Retouradres: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag

Voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

c.c. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
de heer J.J. Atsma

Uw kenmerk

Ons kenmerk

RK/2011.30

Doorkiesnummer

070-3532048

E-mailadres

rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

1

Datum

20 juni 2011

Onderwerp:

Onderzoek G4-rekenkamers naar luchtkwaliteitsbeleid

Geachte voorzitter van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en Milieu,

De lokale rekenkamers van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht hebben onderzoek verricht naar het luchtkwaliteitsbeleid in hun gemeenten. Met deze brief willen wij u op de hoogte stellen van onze gemeenschappelijke zorgen over enkele landelijke aspecten van het lokale beleid.

Waar gaat het over? Sinds 2009 werkt de rijksoverheid met decentrale overheden samen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het doel van het NSL is het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid en het bieden van ruimte voor ruimtelijke ontwikkeling. Nederland staat voor de opgave om er voor te zorgen dat er in 2011 respectievelijk 2015 geen knelpunten meer zijn voor fijnstof en stikstofdioxide. Er is sprake van knelpunten als de in Europees verband afgesproken normen, worden overschreden. Overschrijding van de normen is slecht voor de volksgezondheid en kan er tevens toe leiden dat bouwprojecten geen doorgang kunnen vinden. De Europese Commissie kan Nederland boetes opleggen als het de Europese normen niet naleeft.

Wat zijn de belangrijkste conclusies? Het onderzoek van de vier lokale rekenkamers heeft geleid tot vier afzonderlijke, aan de respectievelijke gemeenteraden gerichte, rapporten. Voor de conclusies op stadsniveau verwijzen wij naar deze rapporten. In deze brief noemen we drie conclusies die van belang zijn voor het rijksbeleid:

- Zonder aanvullende maatregelen hebben de gemeenten in 2015 nog knelpunten luchtkwaliteit.
- Taken en verantwoordelijkheden van verschillende overheden zijn in het NSL onvoldoende geregeld.
- Bij de huidige wijze van werken bestaat de kans dat de NSL-doelstellingen niet worden bereikt.

Zonder aanvullende maatregelen hebben gemeenten in 2015 nog knelpunten luchtkwaliteit

Uit het G4-onderzoek blijkt dat zonder aanvullende maatregelen er in 2015 nog knelpunten voor stikstofdioxide zullen bestaan. Belangrijke oorzaak hiervan is dat maatregelen minder effect hebben dan in het NSL was voorzien met als gevolg een tegenvallende daling van de achtergrondconcentratie van stikstofdioxide. Gemeenten hebben weinig invloed op de achtergrondconcentratie, terwijl die wel voor een belangrijk deel de concentratie van stikstofdioxide bepaalt op de knelpuntlocaties. Een tegenvallende daling van de achtergrondconcentratie betekent meer of hardnekkiger knelpunten op lokaal niveau. Gemeenten worden dan gedwongen drastische maatregelen te nemen, zoals het afsluiten van wegen, om alsnog de knelpunten op te kunnen lossen. Soms is dat goed verdedigbaar, maar niet altijd. Sommige steden nemen (vooralsnog) geen drastische maatregelen, ook al onderkennen zij hun eigen verantwoordelijkheid in de verbetering van de luchtkwaliteit. Een reden hiervoor is dat het afsluiten van wegen een bedreiging kan vormen voor de bereikbaarheid, de economische bedrijvigheid en het maatschappelijk functioneren van de stad. Daarnaast bestaat het risico dat door bijvoorbeeld omrijdende auto's de luchtvervuiling in de stad als geheel niet verbetert en op andere plaatsen misschien zelfs verslechtert.

Kan het ook anders? Uit verschillende studies is gebleken dat bronmaatregelen, zoals op grote schaal schonere motoren en schonere brandstoffen, het meest effectief zijn om de achtergrondconcentratie in het gehele land te verbeteren. Daarnaast blijkt uit onderzoek dat ook het invoeren van een 80-kilometerzone op snelwegen een relevante bijdrage levert aan het terugdringen van de stikstofdioxideconcentraties.¹ Om de nieuwe en hardnekkige knelpunten aan te pakken zal de rijksoverheid moeten nagaan welke maatregelen nodig zijn om deze knelpunten op te lossen vóór de wettelijke termijn van 1 januari 2015. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de vraag met welke maatregelen door welke overheidslaag de nog benodigde reductie van stikstofdioxideconcentratie het meest *costeneffectief* kan worden gerealiseerd.

Taken en verantwoordelijkheden verschillende overheden zijn onvoldoende geregeld

De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen het Rijk en de decentrale overheden biedt ruimte voor het wijzen naar elkaar. In het NSL is het volgende opgenomen over de verantwoordelijkheidsverdeling:

'De NSL-regio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de lokale maatregelen rondom het onderliggend wegennet binnen hun gebied. De regio's zijn verplicht deze maatregelen uit te voeren. Indien de maatregelen minder effect sorteren dan verwacht, dan staan Rijk en regio samen voor de opgave het resterende probleem op te lossen.'

Het is onduidelijk wie bij tegenvallende resultaten verantwoordelijk is om aanvullende maatregelen te treffen, zodat er alsnog wordt voldaan aan de Europese normen. De G4-rekenkamers zijn van oordeel dat de rijksoverheid, gezien haar systeemverantwoordelijkheid, haar regierol moet oppakken en meer éénduidige afspraken moet maken met lokale en regionale overheden over wie verantwoordelijk is om de tegenvallende resultaten te compenseren met aanvullende maatregelen.

¹ TNO, onderzoek naar de effecten op de luchtkwaliteit van NO₂ en PM₁₀ op 4 locaties (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) van de ringwegen met 80 km per uur, met strikte handhaving, 2007.

Bij de huidige wijze van werken bestaat de kans dat de NSL-doelstellingen niet worden bereikt

De door het Rijk vormgegeven wijze van werken kan er toe leiden dat de NSL-doelstellingen (gezonde lucht in combinatie met ruimte voor ruimtelijke ontwikkeling) niet worden bereikt. De doelen zijn in het NSL concreet gemaakt door het formuleren van expliciete normen waaraan fijnstof (in 2011) en stikstofdioxide (2015) moet voldoen. Om de voortgang te beoordelen heeft het Rijk de zogenoemde sanerings- en monitoringstool ontwikkeld, waarmee effecten van maatregelen kunnen worden berekend. Uit het G4-onderzoek blijkt dat deze door het Rijk ontworpen systematiek de volgende effecten met zich meebrengt:

- De door het Rijk voorgeschreven berekeningsmodellen voor de concentraties voor fijnstof en stikstofdioxide kennen een grote onzekerheid (+/- 20%). Uit de laatste berekening met de monitoringstool over 2009 blijkt dat op een groot aantal plekken in de G4-gemeenten net aan de grenswaarden wordt voldaan ('bijna-knelpunten'). Gegeven de onzekerheidsmarges rond de berekende waarden zijn dit plekken in de gemeente waar een reëel risico bestaat dat de grenswaarden uiteindelijk wel zullen worden overschreden. Het NSL bevat voor gemeenten echter geen prikkels om zich ook specifiek op deze bijna-knelpunten te richten. Zij worden aangesproken op knelpunten en zij richten zich dan ook primair daarop.
- Het NSL en de bijbehorende methodiek zijn gericht op de grenswaarden van fijnstof en stikstofdioxide. Hierdoor is in het beleid weinig aandacht meer voor andere schadelijke stoffen in de lucht en het aantal mensen dat daadwerkelijk wordt blootgesteld aan de luchtvervuiling. Soms worden maatregelen uitgesteld of niet genomen vanwege een relatief kleine bijdrage aan het terugdringen van de uitstoot van stikstofdioxide (NO₂), terwijl die maatregelen vanuit het perspectief van de doelstellingen van het NSL wel andere positieve gevolgen hebben. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld de uitstoot van andere schadelijke stoffen terugdringen of de hoeveelheid fijnstof nog verder reduceren. Dat laatste is van belang omdat de gehanteerde norm bij fijnstof geen absolute grens markeert tussen schadelijk en onschadelijk. Elke reductie van blootstelling aan fijnstof (PM₁₀) en zeer fijnstof (PM_{2,5}) levert een positieve bijdrage aan de gezondheid.²

Advies

Gelet op het belang van gezondheidsbescherming alsook de reële kans dat in 2015 de Europese normen voor stikstofdioxide niet zullen worden gehaald (met ruimtelijke risico's tot gevolg en eventuele sancties van de EU), achten de G4-rekenkamers het noodzakelijk dat aanvullende maatregelen worden getroffen om in 2015 alsnog aan de concentratienormen voor stikstofdioxide te voldoen.

² De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vindt de huidige gehanteerde grenswaarden voor PM₁₀ en PM_{2,5} te hoog en stelt voor deze bij te stellen.



Rekenkamer Amsterdam



Wij doen hiervoor de volgende aanbevelingen:

- Onderzoek met welke maatregelen de grootste concentratiereducties tegen de geringste kosten zijn te realiseren en welke overheid daartoe het meest geëquipeerd is;
- Leg met de decentrale overheden scherper vast welke overheid welke resultaatverplichtingen heeft;
- Doe recht aan de doelstellingen van het NSL en maak met de decentrale overheden afspraken over volksgezondheidstargets (bijvoorbeeld: het aantal personen dat is blootgesteld aan luchtverontreiniging), naast de Europese normen;
- Maak met de decentrale overheden niet alleen afspraken over NO₂ en PM₁₀, maar ook over andere stoffen (bijvoorbeeld PM_{2,5} en roet) die voor de volksgezondheid nog schadelijker zijn;
- Bouw in de NSL-methodiek – bij wijze van een veiligheidsmarge – prikkels in waardoor de betrokken overheden op de juiste wijze rekening houden met de onzekerheden van de berekeningsmethodieken.

Gelet op de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid zijn wij van mening dat de staatssecretaris bij de bovenstaande punten het voortouw zou moeten noemen. Wij zouden u willen adviseren om de staatssecretaris te vragen hiertoe de nodige stappen te zetten.

Hoogachtend,

dr. J.A. de Ridder, directeur Rekenkamer Amsterdam
drs. P. Hofstra, directeur Rekenkamer Rotterdam
mr. W.R. de Boer, voorzitter Rekenkamer Utrecht

mede namens hen,

P.A.G. Jongmans
voorzitter Rekenkamer Den Haag