

Vereniging Leefmilieu te Nijmegen, Klaor Loch Maastricht, Milieudefensie Groningen, Netwerk Houtrook Groningen, Stichting Open Ruimte Amsterdam, Behoud de Parel Grubbenvorst, Vereniging Leefmilieu Erp, Comité Bezorgde Burgers Olst, Vereniging Werkgroep Milieubeheer Groesbeek, Milieuvereniging Land van Cuijk, Leefbaar Buitengebied Nederweert, Vereniging Stopdestank Deurne, Mens, Dier & Peel, Stichting Groen Weert, Actiegroep Groen Graspeel, Kracht van Utrecht, Adviesgroep Schone lucht en gezondheid Utrecht, Mobilisation Utrecht, Wijk-C Konitee Utrecht, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht.

**Aan de Europese Commissie
t.a.v. de heer Janez Potočnik**

Datum: 15 april 2013

Betreft: geen verdere versoepeling, maar aanscherping van normen voor fijnstof en NO₂ en geen verlenging uitstel voor Nederland

Geachte heer Potočnik,

Ondergetekenden, stichtingen die zich inzetten voor schone lucht in Nederland, maken zich grote zorgen over het kennelijke voornemen van de Nederlandse regering om opnieuw uitstel te vragen van de verplichting om aan de EU-normen voor fijnstof en NO₂ te voldoen, althans een verdere versoepeling te bewerkstelligen van de normen zoals die in de Richtlijn 1999/30 waren vastgelegd.

Op 7 april 2009 is de Europese Commissie akkoord gegaan met uitstel voor de meeste agglomeraties in Nederland. Redenen daarvoor waren dat de Nederlandse autoriteiten sinds de vaststelling van de Richtlijn 1999/30 er alles aan gedaan zouden hebben om de luchtverontreiniging terug te dringen, maar er in verband met bijzondere omstandigheden niet in zouden slagen om tijdig aan de normen te voldoen. Die bijzondere omstandigheden zouden met name daarin zijn gelegen dat de concentraties fijnstof en NO₂ sterk door het buitenland zouden worden beïnvloed.

De bijzondere geografische positie van Nederland wordt opnieuw genoemd in de brief van staatssecretaris W.J. Mansveld van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 25 maart 2013.¹ Reeds in 2005 werd er door het Milieu en Natuurplanbureau op gewezen, in de nota *Fijnstof nader bekeken* (p. 8),² dat Nederland netto exporteur is van fijnstof. De Nederlandse export van fijnstof zou driemaal zo groot zijn als de import. Er is dus geen sprake van dat de Nederlandse autoriteiten voor wat betreft luchtverontreiniging de schuld zouden mogen leggen bij de bijzondere geografische positie van Nederland (lees: het buitenland), zoals staatssecretaris Mansveld dat nu weer doet.

Fijnstof in Nederland, voorzover niet van natuurlijke oorsprong (bodemstoffen e.d.), is voornamelijk afkomstig van de landbouw en het wegtransport. Ook dat blijkt uit de eerder genoemde nota

1 <http://t.co/Ji7EnbWs7o>

2 <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/500037008.pdf>

Fijnstof nader bekeken (p. 13). De veehouderij in Nederland is goed voor 21% van de binnenlandse fijnstofproductie.

In Nederland wordt veehouderij nauwelijks gebonden aan maatregelen om fijnstof terug te dringen. Via het wettelijk vastgelegde NIBM-criterium (Niet in Betekenende Mate: onderschrijden 1,2 microgram/m³ PM10 per bedrijf) zijn vrijwel alle veehouderijbedrijven vrijgesteld van maatregelen gericht op de reductie van fijnstof. De bijdrage van de landbouw aan de emissie van fijnstof bedraagt maar liefst 21%. De problematiek is hier gelegen in de veelheid van kleine bronnen. Dit betekent dat met het NIBM-criterium de veehouderij-emissies feitelijk ongemoeid worden gelaten. Nederland telde in 2010 4 miljoen melkkoeien, 12 miljoen varkens en 95 miljoen kippen en is daarmee het meest veedichte land van Europa. De omvang van deze veestapel wordt tot op heden nog gereguleerd door het melkquotum en de meststoffenregelgeving. Als deze regelgeving in 2015 wordt afgebouwd, moet worden gevreesd voor een toename van de veehouderij en daarmee ook van fijnstofconcentraties en locaties met fijnstofoverschrijding. Blootstelling aan landbouw fijnstof kan leiden tot luchtwegaandoeningen, longontsteking en infectieziekten (Q-koorts, zoönosen, vogelgriep), doordat fijnstof kan fungeren als drager van biologisch materiaal.³

De fijnstofbijdrage van het wegtransport wordt geraamd op 44%. Met name in steden, in het bijzonder langs drukke stads- en snelwegen is de bijdrage van het wegverkeer zeer hoog en de voornaamste oorzaak van de overschrijdingen van fijnstofnormen (in het bijzonder de norm voor het etmaal-gemiddelde). Al jaren staat vast dat juist verkeersgerelateerd fijnstof zeer schadelijk is voor de gezondheid.⁴ Het RIVM berekende in 2005⁵ dat elk jaar ca. 18.000 Nederlanders voortijdig overlijden door langdurende blootstelling aan fijnstof. De levensduurverkorting werd bij dat aantal geraamd op tien jaar. Gelet op de bijzondere schadelijkheid van verkeersgerelateerd fijnstof moet ervan worden uitgegaan dat deze omvangrijke voortijdige sterfte voornamelijk optreedt langs drukke stadswegen en langs snelwegen die door of langs verstedelijkte gebieden lopen.

Hoezeer dat ook voor de hand zou liggen, het beleid van de Nederlandse autoriteiten is niet gericht op het terugdringen van de groei van het wegtransport (met name niet het autoverkeer) en de intensieve veehouderij. Het tegendeel is het geval. Nederland is het meest veedichte land ter wereld en heeft de hoogste asfalt- en autodichtheid (auto's per km²) in Europa en het Nederlandse beleid is er absoluut niet op gericht om die koppositie prijs te geven.

Van serieuze inspanningen om de luchtverontreiniging in Nederland terug te dringen, was en is nauwelijks sprake. De Algemene Rekenkamer schreef in *Milieueffecten Wegverkeer* (2009, p. 6)⁶ dat het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid langzaam op gang kwam. De plannenmakerij kwam eigenlijk pas op gang toen al aan de fijnstofnorm had moeten worden voldaan (2005) en er jarenlang geen maatregelen waren genomen om het aantal autokilometers terug te dringen. Wat dat laatste betreft: dat is nog steeds niet het geval. Elke poging om kilometerbeprijzing in te voeren, is gestrand en de Nederlandse politiek heeft het inmiddels dus maar opgegeven. Ook gemeentelijke overheden nemen geen maatregelen om het autogebruik onaantrekkelijk te maken. Maatregelen om milieuklasse-afhankelijke kilometerbeprijzing in te voeren voor vrachtverkeer, zoals de MAUT op de Duitse autobahn, worden niet overwogen, zodat internationale vrachtwagens (van noord-Europa naar zuid-

3 Bronnen: GGD Nederland, *Informatieblad Intensieve Veehouderij en Gezondheid*, update 2011; Mobilisation, *De Natuurbeschermingswet, veehouderij en ammoniak*, versie juli 2011; *Europe in figures, Eurostat yearbook 2010*.

4 <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/863001005.html> (*Invloed van de afstand tot een drukke verkeersweg op de lokale luchtkwaliteit en de gezondheid: een quick scan*)

5 RIVM, *Trends in the environmental burden of disease in the Netherlands, 1980 - 2020*, p.16 en 56. In *Fijnstof nader bekeken* (2005) van het MNP is sprake van "tienduizend tot enige tienduizenden die ongeveer tien jaar eerder overlijden" (p.11). Deze getallen gaan op dezelfde onderzoeken terug.

6 http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2009/03/Milieueffecten_wegverkeer

Europa en vice versa) die de Duitse autobahn proberen te mijden nu zoveel mogelijk door Nederland en België rijden. Lopende het verzoek aan de EU-Commissie om in te stemmen met het uitstel voor Nederland werd de Spoedwet wegverbreding vastgesteld, waardoor op 30 locaties de snelwegcapaciteit versneld kon worden uitgebreid en op veel snelwegen is inmiddels de maximum snelheid verhoogd naar 130 km/uur, waardoor weer meer NO₂ en fijnstof in de lucht wordt gebracht. In het ontwerp voor de nieuwe tunnelwet, waarover de Eerste Kamer nog moet beslissen, is nota bene opgenomen dat er de komende twintig jaar in tunnels wel ventilatie, maar geen luchtfiltering wordt toegepast.

Provincies, gemeenten en het Rijk zijn het er samen over eens dat verbetering van de luchtkwaliteit voornamelijk moet komen door bronmaatregelen, waarmee bedoeld wordt dat Europa de problemen maar moet oplossen door strengere eisen te stellen aan de uitstoot van auto- en vrachtwagenmotoren. De nadruk op het belang van bronmaatregelen heeft de bedoeling de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk bij Europa te leggen, zodat Nederlandse autoriteiten zelf geen ingrijpende maatregelen hoeven te nemen om het aantal auto- en vrachtwagenkilometers terug te dringen. Met de verbetering van motoren is echter al zo veel bereikt (overigens al vóór 2000) dat verbeteringen die nu nog plaatsvinden marginaal zijn en niet meer opwegen tegen de groei van het auto- en vrachtverkeer in Nederland.

Het uitstel om aan de normen te voldoen, werd in april 2009 verleend onder de voorwaarde dat er volgens een daartoe op te stellen plan zou worden gewerkt aan het alsnog halen van de normen in 2011 (fijnstof) en 2015 (NO₂) en dat de resultaten jaarlijks zouden worden gemonitord. Daartoe is door de Nederlandse regering het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) opgesteld, waarvan de resultaten worden gemonitord door middel van de NSL-monitor. Deze monitoring houdt in dat er door het rijk elk jaar voor alle rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen berekend wordt welke concentraties fijnstof en NO₂ daar aanwezig zijn.

De zwakte van de NSL-monitor is in de eerste plaats dat verkeersgegevens die voor alle stads-, provinciale en rijkswegen moeten worden aangeleverd (intensiteiten, percentages vrachtverkeer, gemiddelde snelheden en stagnatie) door de wegbeheerders (gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat) worden aangeleverd en dat daar geen controle op is. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) brengt jaarlijks rapport uit over de NSL-monitor en stelt daarin niet te kunnen instaan voor de juistheid van de aangeleverde verkeersgegevens.⁷

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is opgezet als een programma van maatregelen (rijks-, provinciaal en gemeentelijk) om de luchtverontreiniging terug te dringen enerzijds en projecten die de luchtkwaliteit “in betekenende mate” verslechteren (IB-projecten) anderzijds. De IB-projecten worden geacht meer dan volledig te worden gecompenseerd door de maatregelen die in het NSL zijn opgenomen, zodat per saldo tijdig aan de normen zou worden voldaan. De belangrijkste maatregel waarin het NSL voorzag, toen medio 2008 om instemming van de Europese Commissie met het uitstel werd verzocht, was de kilometerbeprijzing. Die maatregel is echter na het verkrijgen van de instemming uit het NSL geschrapt. Wat de fijnstof afkomstig van de landbouw betreft, ging het NSL zelfs van een verdere toename uit!⁸

De zwakte van het NSL en de monitoring daarvan is niet alleen dat er geen enkele controle is op de juistheid van de door wegbeheerders aangeleverde verkeersgegevens, maar ook dat er geen enkele controle is op de berekening van de te verwachte effecten voor de luchtkwaliteit van de maatregelen

7 RIVM Monitoringsrapportage NSL 2012, p. 58 (http://www.rivm.nl/dsresource?objectid=rivmp:192063&type=org&disposition=inline&ns_nc=1)

8 *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, kabinetsstandpunt juli 2008*, p. 105.

en de IB-projecten die in het NSL zijn opgenomen. Die effecten worden geacht door wegbeheerders (provincies, gemeenten en rijkswaterstaat) te zijn verwerkt in de verkeersgegevens die voor elk wegvak worden aangeleverd. Zie **bijlage 1**, waarin eea in schema is gezet aan de hand van de Martin Luther Kinglaan in Utrecht. Maar of dat überhaupt gebeurt en of het correct gebeurt, wordt door de beheerders van de NSL-monitor niet gecontroleerd en evenmin door het RIVM⁹ en het valt ook niet te controleren. Het ontbreken van controle op de juistheid van aangeleverde verkeersgegevens en de onmogelijkheid van controle op en inzicht in de wijze waarop de effecten van maatregelen en IB-projecten in de aangeleverde verkeersgegevens zijn verwerkt, maakt van de NSL-monitor een volstrekt onbetrouwbare monitor.

Wat nog eens extra bijdraagt aan de onbetrouwbaarheid van de NSL-monitor is het feit dat er met emissies per voertuig (auto's, bestelwagens, vrachtwagens, bussen) moet worden gerekend, die slechts bij benadering kunnen worden geraamd, met name als het gaat om emissies in toekomstige jaren. Voor de raming van emissies voor het huidige jaar moet worden uitgegaan van specificaties die door fabrikanten worden verstrekt en voor toekomstige jaren van emissies die door de EU zijn voorgeschreven, maar waarvan allerm minst zeker is of daaraan zal worden voldaan. Overigens moet bij de vaststelling van emissies voor toekomstige jaren, omdat die sterk worden bepaald door de verwachte samenstelling van het wagenpark, worden uitgegaan van veronderstellingen ten aanzien van de effecten van het beleid, die achteraf maar al te vaak te optimistisch blijken te zijn (voorbeeld: het niet doorgaan van de dieseltax, die aanvankelijk wel als maatregel in het NSL zat).

Wat ook bijdraagt aan de onbetrouwbaarheid van de NSL-monitor is het feit dat sommige emissiebronnen daarin slechts rudimentair worden meegenomen, bijvoorbeeld scooters en bromfietsen (zeer vervuilende tweetakt-motoren), maar ook houtkachels en open haarden, waarvan uit onderzoek is gebleken dat die in maanden waarin gestookt wordt aanzienlijk kunnen bijdragen aan de concentratie PM10 (gemiddeld 18%) en zeer aanzienlijk aan de concentratie PM2,5 en kleiner (34%), met name aan de extra schadelijke bestanddelen roet en elementair koolstof.¹⁰

Dat de NSL-monitor een zeer onbetrouwbare monitor is, blijkt uit het feit dat bewindslieden jaar op jaar, op grond van de NSL-monitor, voorspellen dat in 2015 zeker aan de NO₂-normen zal worden voldaan (zoals destijds werd voorspeld dat in 2010 zeker aan de NO₂-norm zou worden voldaan), maar dat het publiek en de politiek er inmiddels op worden voorbereid dat dat in 2015 opnieuw niet het geval zal zijn en dat verlenging van het NSL noodzakelijk zal blijken te zijn. Ook wordt er inmiddels gepleit voor marges waarbinnen van de normen mag worden afgeweken ("haalbare normen"). Zie **bijlage 2**.

De Nederlandse autoriteiten hebben er destijds voor gekozen de luchtverontreiniging in Nederland slechts op ca. 50 plaatsen in het land te meten (Landelijk meetnet luchtkwaliteit). De functie van die metingen is om een landelijke trendmatige ontwikkeling in beeld te brengen. Daarmee wordt echter geen beeld gegeven van het aantal en de omvang van de overschrijdingen die met name in stedelijke gebieden en in de omgeving van intensieve veehouderijen optreden. Informatie daarover is vrijwel volledig afhankelijk van berekeningen, zoals de berekeningen van de NSL-monitor, die in de praktijk zeer onbetrouwbaar zijn gebleken. De uitkomst van berekeningen is als regel dat er overal tijdig aan de normen zal worden voldaan. Metingen die in Amsterdam en Utrecht hebben plaatsgevonden om de berekeningen te controleren, hebben echter uitgewezen dat de verkeersbijdrage aanzienlijk wordt onderschat en dat er veel meer (ernstige) overschrijdingen zijn dan uit de NSL-monitor valt op te maken. (Zie **bijlage 3**.)

9 Zie voetnoot 6. De disclaimer op p. 58 van de Monitoringsrapportage 2012 heeft ook betrekking op de verwerking van de effecten van maatregelen en IB-projecten in de verkeersgegevens door de wegbeheerders.

10 ECN, *De bijdrage van houtverbranding aan PM10 en PM2,5 tijdens een winterperiode in Schoorl*, 2009.

Ondergetekenden menen dat de luchtverontreiniging in Nederland langs drukke provinciale en stadswegen en langs snelwegen die langs of door steden lopen en in de omgeving van intensieve veehouderijen sinds de vaststelling van de Europese Richtlijn 1999/30 nauwelijks verbeterd is, dat verbeteringen in veel gevallen alleen maar op papier hebben plaatsgevonden, als gevolg van versoepeling van de Nederlandse rekenregelgeving¹¹ en de toepassing van het toepasbaarheidsbeginsel en het blootstellingscriterium, en dat verbeteringen die zich na 2008 wél feitelijk hebben voorgedaan van tijdelijke aard zijn: de economische teruggang heeft het transport over de weg met ca. 10% doen afnemen en zodra de economie aantrekt, zal de luchtkwaliteit weer onverminderd slecht blijken zijn.

Ondergetekenden menen dat de Nederlandse autoriteiten sinds 1999 geen serieuze en effectieve maatregelen hebben genomen en dat op locaties waar altijd sprake was van ernstige overschrijding (langs drukke provinciale, stads- en snelwegen en intensieve veehouderijen) uit de berekeningen ten onrechte blijkt dat de luchtverontreiniging sinds 1999 noemenswaard zou zijn afgenomen.

Ondergetekenden wijzen er tenslotte op dat er nog steeds elk jaar in Nederland ca. 18.000 mensen vroegtijdig overlijden, een half miljoen volwassenen last hebben van COPD en een half miljoen kinderen last hebben van astma. Zij verzoeken de Europese Commissie daarom met klem om Nederland niet opnieuw uitstel te verlenen en niet in te gaan op de suggesties die door Nederlandse autoriteiten worden gedaan voor wat genoemd wordt "haalbare normen", maar de normen juist aan te scherpen en in overeenstemming te brengen met die van de WHO.

Gaarne bereid tot nadere toelichting en met de meeste hoogachting,

Namens onderstaande ondertekenaars,



C. van Oosten

M. Jacobs namens Vereniging Leefmilieu te Nijmegen
G. van Dooren namens Vereniging Leefmilieu te Erp
J. Hesterman namens Comité Bezorgde Burgers te Olst
H. Brinkhof namens Vereniging Werkgroep Milieubeheer te Groesbeek
W. Mes namens Stichting Openbare Ruimte te Amsterdam
W. Verbruggen namens Milieuvereniging Land van Cuijk
J. Levels namens Leefbaar Buitengebied Nederweert
P. Geurts namens Behoud de Parel te Grubbenvorst
M. Berkers namens Vereniging Stopdestank Deurne
J. van Hoof namens Mens, Dier & Peel
J. Kunnen namens Stichting Groen Weert
P. Catsburg namens Actiegroep Groen Graspeel
T. Janssen namens Milieudefensie Groningen en Netwerk Houtrook
P. Rutten namens Klaor Loch Maastricht
I. Csikós namens Mobilisation te Utrecht/Nijmegen
G. Cats Adviesgroep namens Schone lucht en gezondheid Utrecht
J. Korff de Gidts namens Kracht van Utrecht
B. Nijssen, Wijk-C Komitee te Utrecht
C. van Oosten namens Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

11 Aanvankelijk diende de concentratie NO₂ te worden berekend op 5 meter van de rand van de weg, inmiddels is dat 10 meter. Voor een drukke stadsweg levert dat al gauw een verschil op van 5 microgram/m³ NO₂.