

Wat doet uw gemeente aan schone lucht?

Achtergrondrapport bij de benchmark van
gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen

Colofon

februari 2006

De 12 provinciale Milieufederaties en Stichting Natuur en Milieu

Contactadres:

Stichting Natuur en Milieu

Donkerstraat 17

3511 KB Utrecht NL

info@natuurenmilieu.nl

T. +31 (0)30 233 1328

F. +31 (0)30 233 1311

www.natuurenmilieu.nl

Auteur: mw. ir. K. Blaauw

De Nationale Postcode Loterij

steunt de 12 provinciale Milieufederaties en Stichting Natuur en Milieu



1 Inleiding

Dat wij in Nederland een groot probleem met de luchtkwaliteit hebben, zal inmiddels niemand meer ontgaan zijn. Iedereen zal zich nog de satellietfoto's in de krant kunnen herinneren, waarop Nederland verscholen ligt onder een flinke deken van luchtvervuiling. De luchtkwaliteit is de laatste decennia weliswaar verbeterd, maar de huidige concentraties leiden nog steeds tot een grote gezondheidsschade. Zo sterven jaarlijks ongeveer 18.000 mensen vroegtijdig door het – jaar in, jaar uit – inademen van vervuilde lucht. Daarnaast hebben tienduizenden mensen in Nederland ernstige gezondheidsklachten zoals hart- en vaatziekten, astma en treedt bij kinderen een verminderde longfunctie op.

Gemeenten spelen, naast rijk, provincies en de Europese Unie, een belangrijke rol bij het verbeteren van de luchtkwaliteit. Begin 2005 trokken Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties aan de bel omdat zowel de rijksoverheid als de meeste provincies en gemeenten vrijwel niets deden om de gezondheidsschade terug te dringen. Anderhalf jaar laten bekeken wij opnieuw hoe de gemeenten zich de afgelopen jaren hebben ingezet om de gezondheid van hun inwoners te beschermen.

De resultaten zijn alarmerend. Na 5 jaar blijken de meeste gemeenten die wettelijk verplicht zijn om een plan op te stellen nog steeds óf nog helemaal geen plan te hebben óf slechts een papieren tijger te hebben afgeleverd zonder concrete maatregelen en zonder budget. In deze gemeenten zal de luchtkwaliteit ook de komende jaren nog onnodig slecht blijven.

Een aantal gemeenten springt er positief uit. De beste plannen komen van de gemeenten Amsterdam, Haarlem, Leiden, Nijmegen, Rotterdam en Tilburg. Veel gemeenten zoals Amsterdam, Rotterdam en Haarlem hebben hun plan nog maar kort geleden uitgebracht. Deze plannen hebben de gezondheidsschade dus nog niet verminderd, maar hebben wel de potentie om op korte termijn de luchtkwaliteit sterk te verbeteren, als ook het volgende gemeentebestuur hier zijn schouders onder zet.

Aanleiding

Sinds 1 januari 2001 zijn de luchtkwaliteitsnormen van kracht. Vanaf dat moment is een traject uitgezet waarin de Nederlandse overheden de luchtkwaliteit gedetailleerd in kaart moeten brengen. Bij overschrijding van de gezondheidsnormen zijn de gemeenten verplicht een plan op te stellen en maatregelen te treffen om op tijd aan de grenswaarden te voldoen. De belangrijkste normen zijn de grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en fijn stof (PM10). Stikstofdioxide geeft vooral lokale knelpunten terwijl de concentraties fijn stof in grote delen van het land boven de normen liggen.

Dit alles is verre van nieuw. Bij het vaststellen van de normen was al duidelijk dat deze in Nederland op veel plekken zonder aanvullend beleid niet zouden worden gehaald. In de Europese richtlijn was daarom bepaald dat overheden maatregelen moeten nemen om op tijd aan de grenswaarde voor stikstofdioxide en fijn stof te voldoen. Voor fijn stof ging deze grenswaarde per 1 januari 2005 in, voor stikstofdioxide zal dit in 2010 het geval zijn.

In het najaar van 2004 onderzochten Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties de aanpak van de luchtkwaliteit door overheden. De uitkomsten waren onthutsend. Vrijwel alle overheden in Nederland bleken geen echt plan te hebben. De rijksoverheid liet het ernstig afweten, maar ook de helft van de gemeenten met een planplicht had geen luchtkwaliteitsplan gemaakt en de beschikbare plannen waren bijna allemaal slechts lijstjes met wat mogelijke maatregelen, zonder dat deze concreet werden gemaakt en zonder dat er geld en mankracht beschikbaar werden gesteld. Nijmegen en Tilburg sprongen er als één van de weinige positief uit (zie 'Quick scan gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen' op www.natuurenmilieunederland.nl).

Van een effectieve aanpak van de vervuilde lucht was kortom geen sprake. Gemeenten en de rijksoverheid wezen vooral naar elkaar voor de oplossingen of gezamenlijk naar Europa. Om te laten zien dat een effectieve aanpak van de luchtverontreiniging heel goed mogelijk is, stelden Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties de "Top 10 voor schone lucht" op. Dit zijn tien kosteneffectieve maatregelen die wij in Nederland op korte termijn kunnen nemen. Een effectstudie liet zien dat deze maatregelen erg effectief zijn mits overheden, bedrijfsleven én maatschappelijke organisaties daar gezamenlijk de schouders onder zetten. Locale maatregelen dringen de emissies al snel met 10 tot 40% terug, de lokale concentraties kunnen hiermee ongeveer $5 \mu\text{g}/\text{m}^3$ omlaag. Bovendien pakken deze maatregelen de meest schadelijke fracties aan waardoor de gezondheidswinst groot is (zie 'Top 10 voor een betere luchtkwaliteit. Indicatie van effecten' CE, 2005 op www.natuurenmilieunederland.nl).

Andere effectstudies, zoals de doorrekening van het Amsterdamse luchtkwaliteitsplan bevestigen dit. Op knelpunten nemen door de lokale maatregelen de fijnstofconcentraties met zo'n 3 tot zelfs ongeveer $14 \mu\text{g}/\text{m}^3$ af en voor de stedelijke achtergrondconcentraties met ruim $6 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Voor stikstofdioxide ligt dit nog hoger.

Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties hebben zich het afgelopen jaar ingezet om deze maatregelen gerealiseerd te krijgen. Op landelijk niveau met bijvoorbeeld de activiteiten voor roetfilters op nieuwe en bestaande wagens en lokaal voor effectieve maatregelen door gemeenten, provincies en bedrijven. Veel overheden en bedrijven zijn het afgelopen jaar ook aan de slag gegaan met maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Een ander deel van de betrokken partijen lijkt echter nog steeds bezig met het ontkennen of afschuiven van het probleem. Reden genoeg om nogmaals de balans op te maken. Wij zoomden in dit onderzoek in op gemeenten.

2 Opzet van het onderzoek

Welke gemeenten zijn onderzocht?

Van alle gemeenten waarvan bekend is dat zij een luchtkwaliteitsplan moeten opstellen, zijn de plannen opgevraagd en geanalyseerd. Welke gemeenten nu precies planplichtig zijn, is overigens niet altijd duidelijk. Formeel zijn gemeenten planplichtig als zij (of anderen zoals de provincie) een overschrijding van de zogenaamde plandrempel voor stikstofdioxide hebben gerapporteerd. Deze plandrempel is een maximumconcentratie die iets hoger is dan de grenswaarde van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor stikstofdioxide die in 2010 moet worden gehaald.

Gemeenten moeten rapporteren (zijn dus 'rapportageplichtig') als zij een overschrijding vermoeden, in 2002 moesten daarnaast alle gemeenten groter dan 40.000 inwoners rapporteren over de luchtkwaliteit en in 2006 is dit het geval voor alle gemeenten groter dan 100.000 inwoners (zie voor meer informatie de 'Handreiking luchtkwaliteitsplan' (www.infomil.nl) of de 'Handreiking bewoners voor gezonde lucht' (www.natuurenmilieu.nl)).

Het is mogelijk dat wij in de analyse een aantal gemeenten hebben gemist. Niet alle gemeenten met een rapportageplicht brengen ook inderdaad een rapportage uit. Deze rapportageplicht wordt ook niet gehandhaafd. Gemeenten die niet rapporteren over de luchtkwaliteit kunnen dus eigenlijk ook planplichtig zijn. Zo is van een aantal gemeenten in Noord-Holland en Limburg, waaronder bijvoorbeeld Alkmaar en Roermond, bekend dat zij pas in 2005 voor het eerst rapporteerden. Wij hebben hier geen totaaloverzicht van, de verwachting is wel dat de meeste gemeenten inmiddels wel hebben gerapporteerd.

Figuur 1 Overzicht van planplichtige gemeenten in Nederland



Bron: MIVV, 2005. Bewerkt door Natuur en Milieu.

De zwarte vlekken op de kaart zijn de gemeenten die verplicht zijn om een luchtkwaliteitsplan te maken; de planplichtige gemeenten. Dit zijn alle gemeenten die de norm voor stikstofdioxide hebben overschreden; en dat op basis van de rapportages hebben vastgesteld.

De grijze wolk op de kaart laat zien op welke plaatsen in 2003 de dagnorm voor fijn stof werd overschreden. Dat is dus op veel meer plaatsen het geval. In andere Europese landen moeten dan maatregelen worden genomen: Nederland vormt daarop een uitzondering. Dit is van groot belang omdat juist fijn stof de grootste gezondheidsschade veroorzaakt. Bovendien valt hier ook lokaal veel aan te doen. Het is daarom belangrijk dat ook deze gemeenten verplicht worden om maatregelen te nemen om de gezondheidsschade van luchtverontreiniging tegen te gaan.

De Raad van State blijkt ook aan de fijnstofgrenswaarden te toetsen. De Europese richtlijn staat immers boven het nationale recht en blijft daardoor onverminderd van kracht. Dit heeft ervoor gezorgd dat een aantal (bouw-)plannen door de rechter naar de prullenbak zijn verwezen. Hierdoor is de aandacht voor de luchtkwaliteit sterk toegenomen. Een aantal gemeenten, waaronder Nijmegen en Haarlem, heeft daarom een luchtkwaliteitsplan opgesteld zonder dat hier direct een formele planplicht achter zat. Bovendien is er ook vanuit het rijk en de provincies een groeiende aandacht voor de fijnstofproblematiek.

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)

Momenteel wordt gewerkt aan een Wet luchtkwaliteit. Als deze wordt aangenomen, worden een aantal wijzigingen ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit opgenomen. Zo is in de Wet opgenomen dat er in een aantal gebieden een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit komt. Dit legt ook bij gemeenten de verplichting om maatregelen te treffen tegen fijn stof.

Opvallend is dat deze plicht eigenlijk niet nieuw is. De Europese richtlijn verplicht overheden al sinds 2001 om actieplannen op te stellen bij te hoge concentraties fijn stof. Ten opzichte van deze verplichting geldt het huidige wetsvoorstel als een inperking. Het NSL richt zich op die gebieden waar de luchtkwaliteit zo slecht is dat er projecten voor wegenbouw, nieuwe industriegebieden, woningbouwprojecten en scholen niet door mogen gaan.

Het huidige voorstel schiet nog tekort om het fijnstofprobleem voldoende aan te pakken. Daarvoor zijn ook maatregelen nodig in gebieden waar niet direct een grote bouwopgave ligt. Bovendien moet het doel zijn om zo snel mogelijk de gezondheidsnormen te halen, niet om zo veel mogelijk extra emissies mogelijk te maken. De Wet is nog in de fase van een ambtelijk concept; of dit doorgaat en zo ja welke wijzigingen het nog zal ondergaan, is daarom niet duidelijk. Op zijn vroegst wordt dit nationaal programma in 2007 vastgesteld. Mogelijke maatregelen die in deze context buiten de luchtkwaliteitsplannen worden genoemd, hebben wij daarom niet in onze analyse betrokken.

Wat is er onderzocht?

In deze quick-scan is bekeken of de gemeenten een luchtkwaliteitsplan hebben uitgebracht. Vervolgens is de kwaliteit van de beschikbare plannen geanalyseerd. Centraal in deze analyse staat welk effect van de plannen verwacht mag worden. Het doel van de luchtkwaliteitsplannen is immers om op termijn wel aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen.

Voor deze beoordeling hebben we ingezoomd op de "Top 10 van maatregelen" voor schonere lucht. Deze 10 maatregelen zijn niet arbitrair. Het zijn 10 maatregelen die enerzijds een groot effect hebben op de luchtkwaliteit en die anderzijds eenvoudig op korte termijn en zonder extreem hoge kosten kunnen worden ingevoerd.

1. Snelheidsverlaging; gemeenten dringen bij de rijksoverheid aan op snelheidsverlaging voor rijkswegen en verlagen, indien effectief, ook de snelheid op hun eigen wegennet.
2. Milieuzones; gemeenten sluiten (delen van) de stad af voor de meest vervuilende (vracht)-auto's.
3. Prijsbeleid; gemeenten voeren betaald parkeren in, bij voorkeur gedifferentieerd naar plaats en milieukeurmerken van de wagens.
4. Scheepvaart; gemeenten stimuleren schone scheepvaart onder andere via haventarieven en het aanbieden van walstroom.
5. Fietsbeleid; gemeenten investeren in een actief fietsbeleid.
6. Schoon OV; bussen met roetfilters, op aardgas of zelfs waterstof via de concessieverlening, verkeer- en vervoersplannen en het realiseren van tankpunten voor aardgas.
7. Schoon eigen wagenpark; gemeenten schaffen alleen nog schone nieuwe voertuigen aan en zorgen voor roetfilters of ombouw naar aardgas voor het bestaande wagenpark.
8. Langzaam rijden gaat sneller (LARGAS); gemeenten maken een inventarisatie van de mogelijkheden voor LARGAS en investeren in benodigde voorzieningen.
9. Intensivering vergunningverlening aan de industrie; gemeenten scherpen de eisen voor fijn stof in de vergunningverlening aan en intensiveren de actualisatie en handhaving. Voor zover dit nog niet bekend is, wordt er onderzoek gedaan naar de feitelijke uitstoot van fijn stof (meten aan de schoorsteen).

10. Toetsing van plannen; gemeenten voeren bij alle ruimtelijke-, verkeers-, en milieubeleidsplannen een luchtkwaliteitstoets uit. Daarnaast worden kwetsbare bestemmingen op de meest ongezonde plekken (zoals scholen en ziekenhuizen langs snelwegen) verplaatst. De GGD wordt hierbij betrokken voor gezondheidskundig advies.

Van deze maatregelen zijn 2 aspecten bekeken:

- I. Enerzijds is onderzocht of de maatregel in het plan is opgenomen en hoe 'hard' de maatregel is. Wordt de maatregel concreet uitgewerkt, is er budget voor vrijgemaakt en is de maatregel bestuurlijk vastgesteld of is het slechts een vrijblijvend beleidsvoornemen?
- II. Anderzijds is gekeken naar de inhoudelijke ambitie. Hoe effectief wordt de maatregel ingevuld. Wordt bijvoorbeeld bij milieuzones alleen de historische binnenstad voor de oudste en meest vervuilende vrachtwagens afgesloten. Of behelst het een ruimer gebied met strengere eisen aan de leeftijd en emissies van de voertuigen. De precieze invulling hiervan verschilt per maatregel.

Bijlage 1 geeft de gehanteerde indeling weer.

Werkwijze

De analyse is uitgevoerd door medewerkers van de Milieufederatie Noord-Holland, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, Natuur en Milieufederatie Utrecht, de Brabantse Milieufederatie, de Gelderse Milieufederatie, Natuur en Milieu Overijssel en Stichting Natuur en Milieu.

Om te bepalen welke gemeenten planplichtig zijn, is gebruik gemaakt van de gegevens uit de rapportages van de rijksoverheid, gemeenten en provincies.

Van deze planplichtige gemeenten zijn de beschikbare plannen geanalyseerd en beoordeeld.

De peildatum van het onderzoek is 1 december 2005; eventuele wijzigingen, aanvullingen en nieuwe plannen van na deze datum zijn niet meegenomen. Zo is bekend dat Eindhoven, Breda, Den Bosch, Alkmaar en Breukelen na de peildatum aan de slag zijn gegaan met hun luchtkwaliteitsplan; mogelijk verdienen deze gemeenten daarmee een betere klassering dan in de lijst die wij hier publiceren. Ook zijn regionale plannen die bijvoorbeeld in de Rijnmond zijn ontwikkeld niet in de beoordeling meegenomen, tenzij de gemeente de maatregelen hieruit in het gemeentelijke luchtkwaliteitsplan heeft opgenomen.

De plannen zijn geanalyseerd aan de hand van een lijst met vaste criteria. Elk plan is door twee personen beoordeeld om verschillen in de beoordeling zo veel mogelijk te voorkomen. Bij een aantal gemeenten bleek enige twijfel of ze nu net wel of net niet planplichtig zijn. Deze gemeenten zijn niet in het overzicht opgenomen.

Plannen of maatregelen?

Het gaat uiteindelijk om de verbetering van de luchtkwaliteit en daarmee om concrete maatregelen die gemeenten nemen om luchtverontreiniging tegen te gaan. Toch is in de analyse alleen gekeken naar de maatregelen uit de plannen. Dat hebben wij niet alleen gedaan om de analyse eenvoudiger hanteerbaar te maken maar ook omdat een integrale planmatige aanpak essentieel is voor een hardnekkig probleem als luchtverontreiniging. In de plannen moeten gemeenten immers aangeven hoe zij de luchtkwaliteitsproblemen gaan oplossen. Dit is dus meer dan een losse maatregel. Het gaat om een systematische, integrale aanpak die erop gericht is om de gezondheidsproblemen daadwerkelijk op te lossen. Bovendien is het maken van plannen geen vrijblijvende optie, maar een wettelijke plicht.

Wel leggen wij in de beoordeling de nadruk op concrete maatregelen in tegenstelling tot vage beleidsvoornemens.

Daarnaast had een aantal gemeenten al een aantal maatregelen uit de Top 10 (deels) in uitvoering, onafhankelijk van de luchtkwaliteitsplannen. Voorbeelden hiervan zijn een goed fietsbeleid en betaald parkeren. Ook deze zijn niet meegenomen, tenzij de maatregelen expliciet

worden ingezet en geïntensiveerd in het luchtkwaliteitsplan. Immers, ook met deze maatregelen uit het verleden is de luchtkwaliteit in de stad onvoldoende. Aanvullende maatregelen en een verhoging van de ambitie van de bestaande maatregelen zijn dus hard nodig.

Verschillen tussen gemeenten

In de lijst zijn zowel de grootste als kleinere gemeenten opgenomen. Van grotere gemeenten mag een hogere inspanning worden verwacht. Bovendien hebben zij vaak (maar niet noodzakelijk) grootschaliger problemen en meer capaciteit voor de uitvoering. Anderzijds is de gezondheidsschade door luchtkwaliteit een groot probleem en hebben ook de inwoners van deze kleinere gemeenten recht op bescherming. Al deze kleinere gemeenten hebben een serieus luchtkwaliteitsprobleem en moeten dus maatregelen nemen.

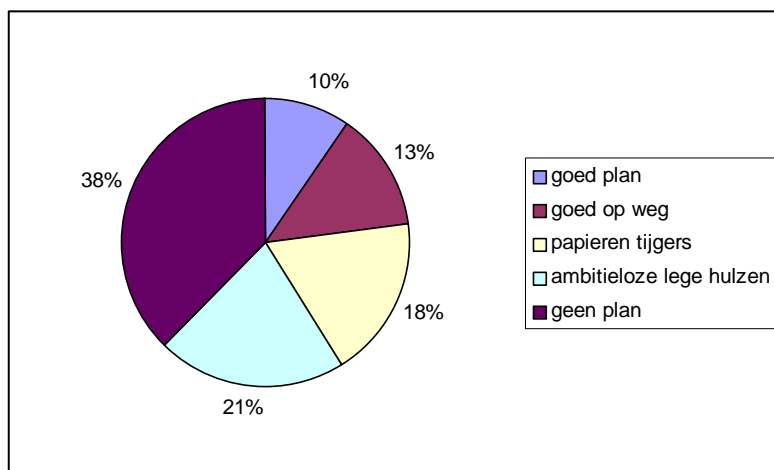
De lat voor de beoordeling ligt ook laag. De lat voor een Top 10 topper is gelegd bij minimaal 5 maatregelen. Zelfs kleinere gemeenten zijn goed in staat om hiervoor in aanmerking te komen en de meeste maatregelen toe te passen zoals een fietsbeleid, een schoon eigen wagenpark, vergunningen aan de industrie, het toetsen van ruimtelijke plannen en regionaal pleiten voor snelheidsverlaging en schoon OV. Hiermee heeft de gemeente al 6 maatregelen uitgevoerd. Met 2 concrete maatregelen van enig ambitieniveau verdient een gemeente zelfs al het predikaat 'goed op weg'. Zelfs een hele kleine gemeente aan de snelweg die het minimale doet (pleiten voor snelheidsverlaging en het toetsen van plannen) kan hier dus al voor in aanmerking komen.

3 Resultaten

Beoordeling van de plannen

Van de 61 planplichtige gemeenten die wij onderzochten, hadden 23 gemeenten helemaal geen plan opgesteld. Nog eens 24 hadden wel een plan opgesteld, maar hadden hier niet of nauwelijks concrete maatregelen uit de Top 10 in opgenomen. De overige 14 gemeenten hadden wel een redelijk tot goed plan opgesteld, waarvan er 6 ook echt goed te noemen zijn. Als deze plannen de komende jaren ook onverkort worden uitgevoerd, met hier en daar nog wat aanvullend beleid, zal dit de gezondheidsschade in deze steden effectief terugdringen. Onderstaande figuur geeft de resultaten schematisch weer.

Figuur 2 Beoordeling gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen

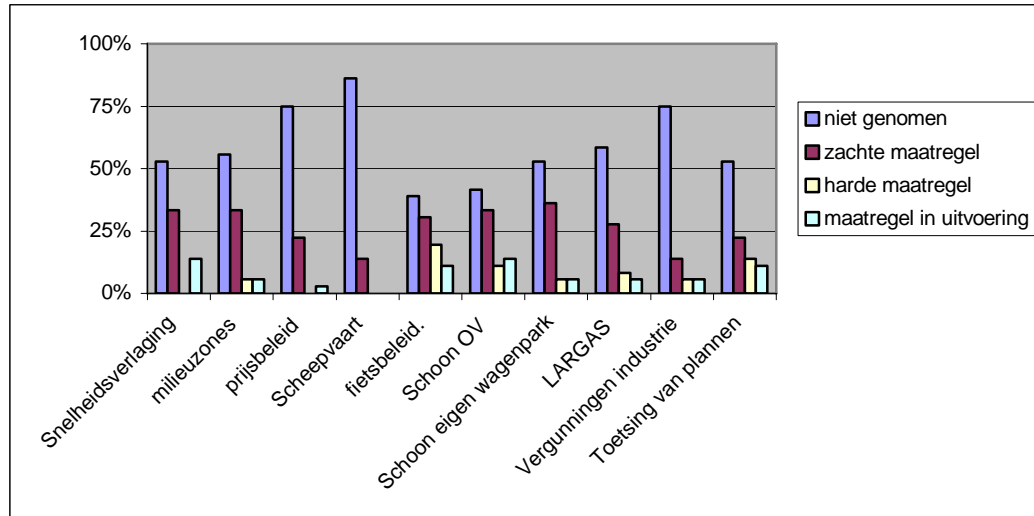


Tabel 1 Overzicht van de beoordeling van gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen

Top 10 topper (goed plan)	Goed op weg	Papieren tijgers	Ambitieuze lege hulzen	Struisvogels zonder plan
Omschrijving				
Plan gericht op knelpunten én op verbeteren van de gezondheid. Met minimaal de helft van de Top 10 (= 5) als 'harde' maatregel en een redelijk ambitieniveau.	Plan met meerdere maatregelen van een redelijk ambitieniveau. Aanvullende maatregelen en verhoging van de ambitie zijn wel nodig.	Plan met verschillende beleidsvoornemens, maar nog (vrijwel) zonder budget en concrete uitvoeringsplannen.	Volstrekt ambitie-loos plan. Gemeente neemt geen enkele concrete maatregel en heeft nauwelijks beleidsvoornemens van enig ambitieniveau.	Gemeente heeft wel een knelpunt maar heeft geen luchtkwaliteitsplan opgesteld
Criteria				
<ul style="list-style-type: none"> • 5 of meer concrete maatregelen • redelijke ambitie 	<ul style="list-style-type: none"> • 2-5 concrete maatregelen • redelijke ambitie 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 concrete maatregel • 4 of meer beleidsvoornemens 	<ul style="list-style-type: none"> • geen harde maatregelen • minder dan 4 beleidsvoornemens 	<ul style="list-style-type: none"> • overschrijding plandrempel voor NO2 • Er is geen plan opgesteld
Gemeenten				
<ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam • Haarlem • Leiden • Nijmegen • Rotterdam • Tilburg 	<ul style="list-style-type: none"> • Amersfoort • Apeldoorn • Arnhem • Delft • Den Haag • Dordrecht • Groningen • Utrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Aalsmeer • Amstelveen • Breda • Eindhoven • Haarlemmermeer • Hendrik-Ido-Ambacht • Hilversum • Leiderdorp • Leidschendam/Voorburg • Ouder-Amstel • Uithoorn 	<ul style="list-style-type: none"> • Alblasterdam • Barendrecht • Helmond • Katwijk • Maassluis • Maastricht • Ridderkerk • Rijswijk • Sliedrecht • Valkenswaard • Vlaardingen • Waalre • Zwijndrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Albrandswaard • Alkmaar • Breukelen • Bunnik • Den Bosch • Diemen • Heerlen • Landsmeer • Maarssen • Muiden • Nieuwegein • Oosterhout • Papendrecht • Pijnacker-Nootdorp • Roermond • Schiedam • Sittard-Geleen • Uden • Veenendaal • Vianen • Westland • Zeist • Zwolle

Toepassing van de verschillende Top 10 maatregelen

Figuur 3 Toepassing van luchtkwaliteitsmaatregelen door gemeenten



Figuur 3 laat zien welke maatregelen het meest werden genoemd in de beschikbare luchtkwaliteitsplannen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar:

- Zachte maatregelen die de status van een niet-bindend en onuitgewerkt beleidsvoornemen hebben.
- Harde maatregelen die voldoende concreet zijn uitgewerkt en voorzien zijn van budget en een concrete beleidsbeslissing.
- Maatregelen in uitvoering. Maatregelen die in het plan zijn opgenomen en al in uitvoering zijn.

De meeste plannen zijn verre van volledig. Gemiddeld wordt meer dan de helft van de maatregelen niet genoemd en slechts enkele concreet gemaakt. Er blijken verder nog nauwelijks maatregelen daadwerkelijk in uitvoering te zijn. Dit hangt samen met het gegeven dat de meeste plannen de eerste plannen zijn. Het meest opvallende in het overzicht is de constatering dat de maatregelen in de plannen niet worden genoemd en als ze al genoemd worden, blijven ze meestal steken in zachte beleidsvoornemens. Deze gemeenten laten dus veel mogelijkheden onbenut om de luchtkwaliteit te verbeteren. Zelfs een aantal maatregelen die echt door alle gemeenten zou moeten (en kunnen) worden toegepast, zoals het toetsen van plannen, wordt slechts door een minderheid van de gemeenten concreet gemaakt.

De meest populaire maatregelen zijn het fietsbeleid en schoon OV (in ongeveer 60% van de plannen). Daarentegen blijven de kansen die een intensivering van de vergunningverlening biedt bij vrijwel alle gemeenten onbenut.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

In 2004 hielden wij de beschikbare gemeentelijke luchtkwaliteitsplannen onder de loep en concludeerden wij dat de meeste gemeenten nog geen plan hadden opgesteld en dat, enkele positieve uitzonderingen daargelaten, de beschikbare plannen zo weinig concreet en zo ambitieus waren dat de lucht er niet schoner van wordt. Anderhalf jaar later is er een aantal goede plannen bijgekomen en zijn enkele plannen duidelijk verbeterd. Maar nog steeds hebben de meeste gemeenten geen plan of slechts een plan zonder concrete maatregelen.

In 2005 kon geen enkele gemeente nog beweren niet op de hoogte te zijn van de grote gezondheidsschade van luchtvervuiling. Wij vinden het daarom onbegrijpelijk en vanuit gezondheidsoogpunt onacceptabel dat deze gemeenten niet met een effectieve aanpak van de luchtkwaliteit in hun stad zijn gekomen. De uitkomsten van onze analyse zijn ook moeilijk te rijmen met het pleidooi van Nederlandse overheden in Europa dat Nederland al het maximaal haalbare doet om de luchtkwaliteit te verbeteren. Veel andere Europese steden zijn al veel eerder begonnen met het opstellen van luchtkwaliteitsplannen. Zo hadden Brussel, Milaan en Londen al in 2002 en Luik, Stockholm en Warschau in 2003 luchtkwaliteitsplannen gereed, allemaal gericht op het terugdringen van de fijnstofproblemen. (EEB, 2005 "Particle reduction plans in Europe. Implementation of the First Daughter Directive on Ambient Air Quality in Europe. Results of an environmental NGO questionnaire").

Tegelijkertijd laten de beste plannen zien dat een effectieve lokale aanpak van de luchtkwaliteit goed mogelijk is. Het gaat hierbij niet alleen om bronbeleid maar ook om het toetsen van ruimtelijke en andere plannen op luchtkwaliteit en gezondheidseffecten. Verschillende effectstudies laten zien dat hiermee een grote gezondheidswinst kan worden behaald. Dit vertaalt zich niet alleen in de luchtkwaliteit op knelpunten in de stad. De optelsom van al die stedelijke emissies bepaalt immers ook in hoge mate de regionale, nationale en internationale achtergrondconcentraties.

Wij hopen dat de nieuwe gemeentebesturen de komende jaren deze uitdaging nu echt oppakken en daadwerkelijk aan de slag gaan om de lucht schoner te maken.

4.2 Aanbevelingen

Wij doen daarom een hernieuwde oproep aan gemeenten, provincies en de rijksoverheid om tot een effectieve aanpak van de luchtkwaliteit te komen. De Top 10 biedt hiervoor een goed startpunt. Tegelijkertijd blijkt dat de achterblijvers onder de gemeenten niet vanzelf in beweging komen. Van de rijksoverheid en de provincies is, naast het effectueren van eigen maatregelen, een veel sterkere sturende én stimulerende rol nodig. Centrale elementen hierin moeten in ieder geval zijn:

- Het daadwerkelijk handhaven van de rapportage en planverplichting bij gemeenten. Voor gemeenten die niets doen zijn er nog geen sancties opgenomen in de wetgeving. De uitkomsten van dit onderzoek laten duidelijk zien dat dit geen overbodige luxe is. Daarnaast zou het openbaar maken van welke gemeenten rapportage- en planplichtig zijn, een stap op de goede weg zijn. Provincies kunnen hier via hun toetsende rol op sturen.
- Uitbreiden van de planplicht voor gemeenten met fijn stof. Dit moet niet alleen gebeuren voor die gemeenten waar fijn stof een probleem oplevert voor (grootschalige) bouw- en infrastructuurplannen. Om de gezondheid te beschermen is dit op alle plaatsen met te hoge concentraties luchtvervuiling nodig.
- Intensiveren van de ondersteuning door extra financiële middelen beschikbaar te stellen, maar ook door kennis beschikbaar te stellen en door regionale samenwerking te faciliteren.

- Het voorkomen van het buiten werking stellen en uitkleden van de luchtkwaliteitsnormen. De praktijk laat zien dat de huidige normen essentieel zijn om partijen in beweging te krijgen. Als de voorstellen voor het oprekken en uitkleden van de Europese en Nederlandse regelgeving doorgaan is de kans groot dat de beleidsvoornemens van gemeenten, rijk, provincies en bedrijfsleven op de plank blijven liggen. Dit leidt tot het in stand houden van een grote en onnodige gezondheidsschade én beloont degenen die al sinds 2001 hebben laten zien zich weinig gelegen te laten liggen aan de gezondheidsschade van luchtverontreiniging.

Op hoofdlijnen blijkt de situatie niet te zijn veranderd sinds de vorige benchmark. De Aanbevelingen waar wij toen mee afsloten, willen wij daarom graag herhalen. Wij hopen erop dat alle nieuwe kennis van de omvang van de gezondheidsschade genoeg voedingsbodem biedt om de benodigde verbeteringslag nu wel op korte termijn te realiseren.

AANBEVELINGEN VOOR EFFECTIEVERE GEMEENTELIJKE LUCHTKWALITEITSPANNEN

- Laat gezondheidswinst het uitgangspunt zijn en focus niet uitsluitend op het behalen van 'de norm'. Immers, als de norm *nét* wordt gehaald, lopen mensen aanzienlijke gezondheidsrisico's. Bovendien kunnen ook maatregelen die niet bijdragen aan het halen van de norm effectief zijn voor het verminderen van de gezondheidsschade (zoals het verplaatsen van kwetsbare functies langs (snel)wegen en het aanbrengen van filters in huizen en kantoren);
- Neem de emissies en concentraties fijn stof op in de rapportage, de analyse van het probleem en in de maatregelen. Fijn stof zorgt voor de grootste gezondheidsproblemen. Gedegen onderzoek en een goede analyse van de situatie ter plaatse kunnen bovendien voorkomen dat een besluit rond (bestemmings-)plan of milieuvergunning vanwege een 'ondeugdelijke onderbouwing' vernietigd worden door de Raad van State;
- Betrek de GGD bij de analyse van de gezondheidseffecten en bij de voorlichting;
- Leer van de plannen van anderen. Een aantal plannen springt er in de beoordeling in positieve zin uit. Hieruit kunnen andere nuttige informatie en inspiratie halen, al blijft het opstellen van een goed plan lokaal maatwerk;
- Werk samen met andere gemeenten, de provincie en andere belangrijke actoren;
- Maak het luchtkwaliteitsplan concreet; zorg voor een uitvoeringsprogramma met voldoende capaciteit en budget;
- Stel een integraal plan op. Richt het plan zowel op fijn stof en op stikstofdioxide en zowel op maatregelen voor langere en voor de kortere termijn. Vul dit waar nodig aan met specifieke maatregelen voor knelpunten. Dit zorgt ervoor dat na een slecht jaar (zoals 2003) het beleid niet volledig op zijn kop hoeft;
- Integreer het luchtkwaliteitsbeleid in andere plannen en toets alle plannen op luchtkwaliteit (ruimtelijk, verkeer en vervoer, milieuvergunningen etc). Benut deze kansen ook als de gemeente niet verplicht is een luchtkwaliteitsplan op te stellen; Niet alleen gemeenten zijn verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit. Dring daarom samen met anderen nadrukkelijk aan op aanvullend beleid van hogere overheden;
- Informeer bewoners actief en in begrijpelijke taal over luchtverontreiniging, gezondheidseffecten en de aanpak van de gemeente;
- Kijk ook naar de (extra) bijdragen die van bedrijven, huishoudens en scheepvaart verwacht kunnen en mogen worden en niet alleen naar verkeersmaatregelen;
- Bouw niet direct aan de snelweg, ook als dat volgens de normen net kan;
- Zorg voor extra bescherming van kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen, zieken en sporters, door rekening te houden met de bouwlocatie van scholen, kinderdagverblijven, skatebanen, ziekenhuizen, sportvoorzieningen en seniorenvoorzieningen.

AANBEVELINGEN VOOR PROVINCIES

- Stel een effectief provinciaal luchtkwaliteitsplan op voor de aanpak van stikstofdioxide en fijn stof;
- Stimuleer, informeer en prikkel gemeenten in de aanpak van een slechte luchtkwaliteit;
- Organiseer informatieoverdracht, afstemming en gezamenlijke beleidsvorming, bijvoorbeeld in de luchtkwaliteitsplatforms;
- Neem luchtkwaliteit op in het streekplan, het Verkeer- en Vervoersplan en het milieu-beleidsplan en koppel het aan de uitgifte van woningcontingenten en de concessieverlening;
- Neem een luchtkwaliteittoets op in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Let hier goed op wel of niet verlenen van goedkeuring aan bestemmingsplannen. Informeer gemeenten ook vooraf hoe hiermee om te gaan. Stel ook aanvullende eisen als het gaat om de locatiekeuze voor gevoelige objecten en dus de bescherming van kwetsbare groepen in de samenleving.

AANBEVELINGEN VOOR HET RIJK

- Formuleer een ambitieus nationaal luchtkwaliteitsplan voor stikstofdioxide én voor fijnstofemissies. Het gaat immers om de gezondheid van duizenden mensen;
- Ontwikkel naast een krachtig bronbeleid ook een effectief mobiliteitsbeleid gericht op het bereiken van de gezondheidsnormen voor luchtkwaliteit. Maak daarom vaart met de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing, scherpe milieuprestaties voor vrachtauto's en personenauto's, mobiliteitsmanagement en vernieuwing en vergroting van de capaciteit van het OV;
- Geef provinciale en lokale overheden een verplichting voor de aanpak van fijn stof; Ook voor overheden zonder formele knelpunten en zonder ruimtelijke investeringsopgave;
- Zorg voor handhaving van de rapportage en planverplichting. Voorkom hiermee dat een aantal gemeenten 'niets doet' zoals momenteel het geval is;
- Goed voorbeeld doet in de regel goed volgen. Het rijk heeft een voorbeeldfunctie naar de andere overheden. Op rijksniveau gaat het streven naar een gezonde luchtkwaliteit gelijk op met een vrijbrief voor groei van de mobiliteit. 'Hotspot'-gemeenten dreigen hierdoor ook op de langere termijn in een onmogelijke positie terecht te komen. Maar het ergste is misschien nog wel dat het rijk een signaal afgeeft dat het misschien allemaal wel meevalt met de luchtkwaliteit;
- Benadruk in de communicatie het belang van de naleving van het Besluit luchtkwaliteit door gemeenten en provincies;
- Leg een grotere (maatschappelijke) verantwoordelijkheid bij bedrijven. De auto-industrie is slechts een deel van de sector verkeer. Mobiliteit is immers onderdeel van vrijwel ieder bedrijf. Te treffen bronmaatregelen kunnen dan ook deels (versneld) voor bedrijven worden ingevoerd.

Meer informatie?

Stichting Natuur en Milieu
Karin Blaauw, k.blaauw@natuurenmilieu.nl
Donkerstraat 17, 3511 KB Utrecht
T. 030 – 233 1328 F. 030 – 233 1311
www.natuurenmilieu.nl

Milieufederatie Noord Holland
Rolf van Arendonk, r.van.arendonk@mnh.nl
Stationsstraat 38, 1506 DH Zaandam
T. 075 – 635 1598 F. 075 – 670 4636
www.milieufederatienoordholland.nl

Zuid Hollandse Milieufederatie
Anne Akerboom, a.akerboom@milieufederatie.nl
Goudsesingel 6, 3011 KA Rotterdam
T. 010 – 476 5355 F. 010 – 477 5562
www.milieufederatie.nl

Natuur en Milieu Utrecht
Pepijn Binkhorst, p.binkhorst@nmu.nl
Emmalaan 41, 3581 HP Utrecht
T. 030 – 254 4457 F. 030 – 252 3439
www.nmu.nl

Brabantse Milieufederatie
Pepijn Klaassen, pepijn.klaassen@bmf.antenna.nl
Spoorlaan 434b, 5038 CH Tilburg
T. 013 – 535 6225 F. 013 – 535 3503
www.brabantsemilieufederatie.nl

Gelderse Milieufederatie
Arthur Hofstad, a.hofstad@gmf.milieu.net
Jansbuitensingel 14, 6811 AB Arnhem
T. 026 – 352 3745 F. 026 – 389 2093
www.GelderseMilieufederatie.nl

Natuur en Milieu Overijssel
Martin van den Berg, m.berg@natuurmilieu.nl
Stationsweg 3, 8011 CZ Zwolle
T. 038 – 425 0960 F. 038 – 421 9166
www.natuurmilieu.nl

Bijlage 1 Gehanteerde criteria voor de analyse van de luchtkwaliteitsplannen

I Beoordeling van de concreetheid (hardheid) van de maatregelen

0= geen beleidsvoornemen / geen concrete plannen
1= in plannen opgenomen, besluitvorming of financiering nog niet rond (zachte maatregel)
2= besluit én financiering is rond (harde maatregel)
3= maatregel in uitvoering / toegepast

II Inhoudelijke beoordeling van de maatregelen; hoe effectief en ambitieus is de voorgestelde maatregel?

<i>Snelheidsverlaging</i>
1= gemeente dringt (publiekelijk) aan op snelheidsverlaging voor snelwegen (brief/motie etc.)
2= snelheidsverlaging op eigen wegen (sporadisch voorkomend zo is de verwachting)
3= 1 + 2
<i>Milieuzones (totaal = omvang * ambitie)</i>
<i>Omvang</i>
1= historische binnenstad
2= gehele centrumgebied / knelpuntgebied
3= belangrijk deel van de stad
<i>Ambitie</i>
1= alleen vrachtverkeer
2= vrachtverkeer + bestelbusjes en / of personenwagens
<i>Prijsbeleid</i>
1= betaald parkeren in de binnenstad
2= betaald parkeren in groter deel van de stad
3= (plannen voor gedifferentieerd betaald parkeren / tolheffing)
<i>Scheepvaart</i>
n.v.t. geen haven / overslag aan het water etc.
1= differentiatie haventarieven; schonere schepen krijgen hierbij een financieel voordeel
1= aanbieden walstroom
2= walstroom + differentiatie haventarieven
<i>Gemeente voert een actief fietsbeleid</i>
1= gemeenten investeren in verbetering van de fietsvoorzieningen in de stad
<i>Schoon OV</i>
1= roetfilters op alle bussen (via concessie V&V-plannen)
2= aardgasbussen in de concessieverlening / verkeers- en vervoersplannen
3= realiseren tankpunten voor aardgas
3= waterstofbussen / tankpunten
<i>Schoon eigen wagenpark</i>
1= gemeenten schaffen roetfilters voor (een deel) van hun bestaande wagenpark aan of bouwen deze om naar gas
1= gemeenten schaffen voor nieuwe aankopen alleen schone voertuigen aan (aardgas / label

etc.)
1= burgemeester en wethouders rijden in schone auto's
2= twee van de bovenstaande opties
3= drie van de bovenstaande opties
<i>LARGAS</i>
1= inventarisatie van de mogelijkheden voor LARGAS
2= toepassing van Largas op één situatie
3= toepassing van Largas op meerdere / alle geschikte situaties
<i>Vergunningen industrie</i>
1= aanscherping van de eisen voor fijn stof in de vergunningverlening
1= plan en menskracht voor een actievere actualisatie en handhaving van de vergunningen
1= voor zover dit nog niet bekend is, wordt er onderzoek gedaan naar de feitelijke uitstoot van fijn stof (meten aan de schoorsteen)
2= twee van de bovenstaande opties
3= drie van de bovenstaande opties
<i>Toetsing van plannen</i>
1= bij alle nieuwe ruimtelijke-, verkeers-, en milieubeleidsplannen wordt een luchtkwaliteitstoets uitgevoerd
2= alle nieuwe én bestaande plannen wordt een luchtkwaliteitstoets uitgevoerd
3= idem met een aanvullende gezondheidstoets / actieve en expliciete betrokkenheid van de GGD