

Vergaderjaar 2018–2019

30 175

Luchtkwaliteit

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 338

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

Hierbij bied ik het eindrapport van de beleidsdoorlichting van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) aan¹. Met deze brief ga ik in op de bevindingen en op hoe de aanbevelingen worden gebruikt bij het toekomstige luchtkwaliteitsbeleid.

Doel en opzet beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en heeft als doel om ex post verantwoording af te leggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NSL in de periode 2006–2018. Voor doelmatigheid kijkt SEO naar de relatie tussen de effecten van het NSL en de (overheids)kosten van het NSL. Voor doeltreffendheid is de vraag beantwoord in welke mate het NSL bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen.

Met het luchtkwaliteitsplan NSL heeft Nederland in 2009 uitstel (derogatie) gekregen van de Europese Commissie om uiterlijk in 2011 en 2015 te voldoen aan de Europese grenswaarden voor fijnstof (PM10) en stikstofdioxide (NO₂). Uitgangspunt van het NSL is dat met het totaalpakket aan nationale, provinciale en lokale maatregelen de twee doelstellingen van het samenwerkingsprogramma worden behaald: het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid én het mogelijk maken van ruimtelijke projecten. Het NSL is zodanig opgezet dat bij (dreigende) overschrijdingen van de grenswaarden extra maatregelen worden genomen of ruimtelijke projecten niet doorgaan om alsnog de grenswaarden te behalen.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de bepalingen voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid uit de Regeling

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Bij brief van 26 september 2017² bent u geïnformeerd over de opzet en de vraagstelling ervan. De reikwijdte van de beleidsdoorlichting is het beleidsartikel 20, Lucht en Geluid, van de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor zover het gaat om het NSL. De beleidsdoorlichting evalueert het effect van het NSL als geheel en betreft een synthese-onderzoek. Dat wil zeggen dat de beleidsdoorlichting is gebaseerd op monitoringsrapportages en andere publicaties over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hieraan toegevoegd zijn twee gebiedsstudies die de samenhang tussen en effecten van NSL-maatregelen in respectievelijk Utrecht en Nederweert in beeld brengen.

Het jaar 2018 is meegenomen voor zover daarover gedurende de looptijd van de beleidsdoorlichting tijdig informatie beschikbaar kwam. De aanpassing van het NSL van 28 september 2018³, om resterende luchtkwaliteitsknelpunten op te lossen met aanvullende maatregelen, is niet meegenomen in de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook de monitoringsrapportage NSL 2018⁴ maakt geen deel uit van het SEO-onderzoek.

Prof. dr. G.P. (Bert) van Wee heeft als onafhankelijk deskundige een oordeel gegeven over de kwaliteit van de doorlichting. Dit oordeel is bijgevoegd⁵.

Bevindingen uit het rapport

SEO concludeert dat het NSL als geheel lijkt te hebben bijgedragen aan het in korte tijd verminderen van overschrijdingen van de EU-luchtkwaliteitsnormen. Tevens wijzen de systematiek van het NSL, jurisprudentie en ervaringen met het NSL erop dat dankzij het NSL ruimtelijke projecten doorgang konden vinden.

In de onderzochte periode is het aantal overschrijdingen van NO₂- en PM₁₀ normen langs wegen aanzienlijk afgenomen en is ook het aantal normoverschrijdingen van PM₁₀ rond veehouderijen teruggebracht. Het rapport trekt geen harde conclusies over de mate waarin de afname van normoverschrijdingen is toe te schrijven aan het NSL. De onderzoekers benoemen als redenen hiervoor dat niet alle NSL-maatregelen zijn geëvalueerd en de effecten van autonome ontwikkelingen⁶ versus NSL-maatregelen op basis van bestaand materiaal niet goed uit elkaar zijn te halen. Bij de vormgeving van het NSL is een grote rol toegedicht aan Europees beleid in termen van de concentraties fijnstof en stikstofdioxide. SEO constateert dat het NSL wat betreft het halen van de EU-luchtkwaliteitsnormen niet volledig doeltreffend is geweest. Dit omdat niet op tijd op alle locaties in Nederland aan de normen is voldaan. Onder andere door de in de praktijk tegenvallende afname van de stikstofdioxide-uitstoot van dieselpersonenauto's en bestelwagens als gevolg van de dieselfraude en het gebruik van de marges van de testmethode om op papier goede emissieresultaten te behalen. Ook het niet behalen van de in de NEC-plafonds afgesproken stikstofdioxide-reducties in andere landen beïnvloedden de concentraties in Nederland. De onderzoekers geven aan dat Nederland niet alleen staat in het niet tijdig halen van de normen. De Europese Commissie is in 20 van de 28 EU-lidstaten een inbreukprocedure

² Kamerstukken 30 175 en 32 861, nr. 257

³ Kamerstuk 30 175, nr. 311

⁴ Kamerstuk 30 175, nr. 325

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Zoals bijvoorbeeld de economische situatie, ander rijksbeleid of Europees beleid.

gestart in verband met het niet halen van de Europese normen voor fijnstof (PM10) en/of stikstofdioxide. Nederland behoort hier niet toe.

Wat betreft doelmatigheid van het NSL concluderen de onderzoekers dat op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. Dit zou onder andere meer inzicht vereisen in de effecten en kosten van individuele maatregelen en van verschillende pakketten van maatregelen. Wel merken zij op dat door systematischer bijhouden van uitgevoerde NSL-maatregelen en bijbehorende uitgaven in samenhang met meer evaluaties waarschijnlijk een doelmatiger (en/of doeltreffender) beleid had kunnen worden gevoerd.

De uitkomsten uit de gebiedsstudies in Utrecht en Nederweert geven inzicht in de luchtkwaliteitsopgaven op lokaal niveau. Deze zijn niet direct te generaliseren tot het NSL als geheel of heel Nederland, maar hebben waardevolle lessen opgeleverd in wat wel en niet werkt. SEO concludeert dat het voor een effectieve aanpak van luchtkwaliteitsknelpunten van belang is dat het verbeteren van luchtkwaliteit als prioriteit wordt gezien bij het lokale bestuur. Daarnaast is belangrijk dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende overheidslagen en dat maatregelenpakketten kunnen worden aangepast op basis van luchtkwaliteitsontwikkelingen en voortschrijdende inzichten.

Reactie op de bevindingen en aanbevelingen

De beleidsdoorlichting laat zien dat het NSL resultaten heeft geboekt. Daarnaast heeft het Hof op 7 mei 2019 in de bodemprocedure van Milieudefensie tegen de Staat over luchtkwaliteit bevestigd dat het NSL samen met de Aanpassing NSL 2018 als luchtkwaliteitsplan volstaat. Deze uitspraak en de uitkomsten van de beleidsdoorlichting onderstrepen dat het belangrijk is samen met andere overheden ambitieus luchtkwaliteitsbeleid te blijven voeren, gericht op de permanente verbetering van de luchtkwaliteit.

De beleidsdoorlichting bevestigt de waardevolle inzichten over het gevoerde beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren, die eerder uit het rapport van de Algemene Rekenkamer⁷ kwamen, en vult deze aan. In de bijlage noem ik de aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het luchtbeleid te behouden en te verhogen en geef ik per aanbeveling mijn reactie.

Ik vind het van belang om beleid doeltreffend en doelmatig uit voeren binnen de context van draagvlak en (politieke) haalbaarheid. Daarbij zij opgemerkt dat het, zeker bij samengestelde pakketten van maatregelen, niet altijd mogelijk is om harde uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid te doen. Immers, causaliteit is niet altijd te bewijzen en het is niet altijd mogelijk vast te stellen wat de effecten van verschillende pakketten van maatregelen precies zouden zijn. Dat neemt niet weg dat ex ante en ex post evaluatie van belang zijn. Voor de Rijksmaatregelen is het Rijk hiervoor aan zet, en legt het Rijk hierover verantwoording af aan de Tweede Kamer. Op deze manier wordt inzicht verschaft in de effecten van besteding van middelen voor Rijksmaatregelen; vooraf, tussentijds en achteraf. Over de middelen die decentraal worden ingezet, wordt decentraal verantwoording afgelegd.

⁷ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Kamerstuk 34 950 XII, nr. 2).

In het toekomstige luchtbeleid, het SLA, worden afspraken gemaakt over het in beeld brengen van de voortgang van maatregelen en monitoring. De verdere lessen uit het rapport neem ik tevens ter harte en betrek ik bij het SLA. De hoofdlijnen hiervan ontvangt u parallel in een separate brief.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

(inclusief nadere omschrijving van SEO van de aanbevelingen)

Aanbeveling I

Gezondheidsverbetering gaat verder dan knelpunten wegwerken.

Eén van de doelen van het NSL was de verbetering van de luchtkwaliteit om daarmee de gezondheid te beschermen en verbeteren. Het (bijna) bereikt hebben van de formele grenswaarden betekent niet dat er geen gezondheidswinst meer te behalen is. Een permanente neerwaartse lijn van emissies kan aanmerkelijk bijdragen aan de kwaliteit van leven. Een focus op gezondheid betekent dat de uiteindelijke baten van emissie- en concentratieverminderingen beter in beeld komen.

Reactie:

Ik onderschrijf deze conclusie van de onderzoekers. Ook wanneer de grenswaarden zijn gehaald betekent dit niet dat de lucht gezond is. Daarom zet ik, zoals aangegeven in het Regeerakkoord, met een nationaal actieplan in op een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Binnen het te sluiten Schone Lucht Akkoord (SLA) staat gezondheidswinst en, als onderdeel daarvan, vermindering van blootstelling aan luchtvervuiling centraal. Gezondheid is dan ook, naast kosteneffectiviteit en haalbaarheid, een bepalend afwegingscriterium in de keuze van het in te zetten maatregelenpakket voor het SLA. Uw kamer ontvangt hierover een aparte brief.

Aanbeveling II

Blijf inzetten op Europees bronbeleid.

Gezien het belang van de uitstoot van andere landen voor concentraties fijnstof en stikstofdioxide in Nederland en het belang van emissiearme voertuigen en landbouw- en industriële activiteiten blijft het onverminderd belangrijk om in Europees verband in te zetten op emissiereducties en het afdwingen hiervan. Het in Europees verband en/of in samenwerking met omliggende landen hanteren van praktijkemissietests bij voertuignormen is daarbij van evident belang.

Reactie:

Ik neem deze aanbeveling ter harte. Inzet vanuit Nederland op een verdere verbetering van internationaal bronbeleid maakt onderdeel uit van de Rijksinzet in het SLA. Daarbij gaat het om regelgeving vanuit de Europese Unie (EU) en vanuit mondiale organisaties zoals de International Maritime Organization (IMO) voor de scheepvaart en International Civil Aviation Organization (ICAO) voor de luchtvaart. Nederland voorziet tevens in activiteiten voor testen, keuringen (APK), monitoring, toezicht en handhaving in de praktijk.

Nederland blijft zich in Europees verband inzetten voor stringente normering van voertuigen. Medio dit jaar start een werkgroep van de Europese Commissie met de ontwikkeling van nieuwe EURO-7/VII emissienormen voor auto's. Een voorstel van de Europese Commissie hiervoor wordt begin 2021 verwacht. De Nederlandse inzet om Europese CO₂-normering aan te scherpen heeft tevens tot doel zero emissievoertuigen sneller op de markt te laten komen.

Daarnaast zet Nederland in op het verbeteren van handhaving en markttoezicht. Door scherpere Europese normstelling en verbeterd markttoezicht neemt de uitstoot van vervuilende stoffen in het buitenland af, waarmee ook de import van vervuilende stoffen naar Nederland

afneemt. In de Tweede Kamer is een motie⁸ aangenomen om in te zetten op één emissie-eis op het technisch laagst mogelijke niveau voor alle personenauto's. Deze wens zal door Nederland in voornoemde werkgroep van de Europese Commissie worden ingebracht. Voor emissiereductie van industriële activiteiten is de Europese richtlijn industriële emissies leidend. Deze stelt milieueisen aan grote industriële installaties én intensieve veehouderij. Sectorgewijs worden de voorschriften geactualiseerd en vastgelegd in conclusies over de beste beschikbare technieken (BBT-conclusies). Nederland zal in de Europese onderhandelingen over BBT-conclusies voor de industrie blijven inzetten op scherpe emissiegrenswaarden⁹.

Aanbeveling III

Blijf monitoren.

De huidige monitoring geeft belangrijke informatie over de ontwikkelingen in luchtkwaliteitsknelpunten. Deze informatie is essentieel om doeltreffend en doelmatig beleid te kunnen formuleren om de luchtkwaliteit verder te verbeteren.

Reactie:

Ik onderschrijf het belang van monitoring van de luchtkwaliteit om doeltreffend en doelmatig beleid te kunnen formuleren. Monitoring van de luchtkwaliteit vindt momenteel plaats in het kader van het NSL. Onder de Omgevingswet zal monitoring van luchtkwaliteit in samenwerking met de decentrale overheden worden voortgezet. Daarnaast blijft Nederland in het kader van Europees bronbeleid metingen van de praktijkemissies van voertuigen uitvoeren.

Voor het SLA is daarnaast een indicator ontwikkeld om de blootstelling aan en de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging te monitoren. Deze indicator wordt ingezet om doelen te kunnen stellen en om de effecten van het SLA in beeld te kunnen brengen.

Aanbeveling IV

Voer meer onderzoek uit.

Ex ante, ex durante en ex postonderzoek met betrekking tot individuele maatregelen en samengestelde pakketten van maatregelen is nodig om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De inzichten kunnen leiden tot een groter maatschappelijk effect van overheidsbeleid of tot besparingen.

Aanbeveling V

Houd maatregelen systematischer bij.

Het systematischer bijhouden van uitgevoerde NSL-maatregelen en bijbehorende uitgaven leidt tot meer inzicht en kan zorg dragen voor een doeltreffender en doelmatiger beleid.

Reactie aanbeveling IV en V:

Ik vind het van belang om beleid doeltreffend en doelmatig uit voeren binnen de context van draagvlak en (politieke) haalbaarheid. Aanbeveling IV en V worden daarom meegenomen in de verdere uitwerking van de toekomstige monitoring van de luchtkwaliteit en bij de uitwerking van het SLA. Voor de toekomstige monitoring van de luchtkwaliteit is daarbij leidend de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze onder de

⁸ Kamerstuk 21 501–08, nr. 724

⁹ De EU heeft recent, op 21 februari 2017, BBT-conclusies voor de intensieve veehouderij gepubliceerd, zodat aanscherping hiervan op korte termijn niet in de rede ligt.

Omgevingswet zal zijn. Onder deze wet wordt bij (dreigende) normoverschrijdingen de programmaplicht voor een aantal stoffen op decentraal niveau belegd.

Binnen het SLA zal ik expliciet aandacht hebben voor doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Hierover informeer ik uw Kamer met de brief over het SLA.

Aanbeveling VI

Trek gezamenlijk op en stuur waar nodig snel bij.

Het verbeteren van de luchtkwaliteit vereist dat betrokken partijen dit als prioriteit zien en de inspanningen op elkaar afstemmen. Bij de intensieve veeteelt is het belangrijk om aan medeoverheden beleidsmatig ruimte te (blijven) bieden om bestaande knelpunten op te lossen. De ervaring met het NSL onderstreept in algemene zin het belang van gerichte, snelle bijsturing bij (dreigende) knelpunten.

Reactie:

Luchtverontreiniging stopt niet bij gemeentelijke en provinciale grenzen en ik onderschrijf daarom het grote belang van een goede samenwerking ten behoeve van de luchtkwaliteit. In het SLA wil ik met decentrale overheden gezamenlijk aan de permanente verbetering van de luchtkwaliteit werken. De focus van het beleid verschuift dan van het behalen van Europese normen naar het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid. Voor de wijze waarop de samenwerking vorm gaat krijgen verwijs ik u naar mijn brief over het SLA.

Daarnaast blijft ook bij de (dreigende) normoverschrijdingen de samenwerking van groot belang. Zowel in de huidige situatie onder het NSL als in de toekomstige situatie onder SLA en de Omgevingswet zal sprake zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid die alleen met samenwerking ingevuld kan worden. De Aanpassing NSL 2018 van 28 september 2018 (Kamerstuk 30 175, nr. 311) geeft tevens invulling aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid, ook waar het veehouderij-gerelateerde overschrijdingen betreft. De aanpassing bevat maatregelen en instrumenten die medeoverheden kunnen helpen om de resterende NO₂-knelpunten in binnensteden en PM₁₀-knelpunten rond veehouderijen op zo kort mogelijke termijn op te lossen en het ontstaan van nieuwe knelpunten tegen te gaan.

Onder de Omgevingswet is een andere verdeling van verantwoordelijkheden aan de orde in geval van (dreigende) normoverschrijdingen, waarbij er voor gekozen is de programmaplicht voor een aantal stoffen decentraal te beleggen. Het kabinet is voornemens om hierover bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.