

Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit Drenthe 2009-2012

provincie Drenthe



Provinciaal Actieplan

Luchtkwaliteit Drenthe

2009-2012

Gedeputeerde staten van Drenthe
November 2008

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe

Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit Drenthe 2009-2012

1 Inleiding

De kwaliteit van de lucht staat sinds de inwerkingtreding van het Besluit Luchtkwaliteit 2005 weer volop in de belangstelling. Zo ook in de Provincie Drenthe, waar het Provinciaal omgevingsplan II (POP II) aandacht aan de luchtkwaliteit schenkt en in de provinciale begroting is aangegeven dat een continu beeld verkregen moet worden van de kwaliteit van de lucht en de bronnen die deze kwaliteit substantieel beïnvloeden.

De Provincie Drenthe heeft de volgende motieven voor het opstellen van een Actieplan Luchtkwaliteit Drenthe

- de gezondheid van de burgers in de Provincie Drenthe;
- het voldoen aan de wettelijke normen en eisen zoals geformuleerd in de Wet Milieubeheer ('Wet Luchtkwaliteit') (november 2007);
- versterken van duurzaamheid in de ruimtelijke ordening en in de economische ontwikkeling.

2 Luchtverontreiniging: effecten en beleid

Luchtverontreiniging kan tot acute en chronische gezondheidsklachten leiden; van keel- en neusirritaties en luchtwegklachten bij kortdurende blootstelling tot zware astmatische klachten en hart- en vaatziekten bij langdurige blootstelling. Sommige groepen mensen zijn extra vatbaar voor luchtverontreiniging en lopen de grootste kans op schadelijke effecten. Deze zogenaamde 'gevoelige groepen' betreffen onder meer: kinderen, ouderen, hart-long patiënten, sporters.

Tal van luchtverontreinigende componenten zijn bepalend voor de luchtkwaliteit. De prioriteit van de overheid ligt vooral op stikstofdioxide (NO_2) en fijn stof met gemiddelde diameters van $10 \mu\text{m}$ (PM_{10}) of $2,5 \mu\text{m}$ ($\text{PM}_{2,5}$). Voor deze stoffen zijn Europese normen vastgesteld. Deze normen worden in grote delen van Nederland niet gehaald of lijken niet te worden gehaald. Intussen is er in Europees verband via een Richtlijn een aanvullende norm voor fijn stof ($\text{PM}_{2,5}$) vastgesteld welke in mei 2008 formeel is goedgekeurd door de Europese Raad en daarmee van kracht is geworden; dit betreft nog kleinere stofdeeltjes die mogelijk meer gezondheidsschade aanrichten dan de grove fractie van PM_{10} . Hoge concentraties fijn stof en ozon leiden er toe dat in Nederland jaarlijks duizenden mensen vervroegd overlijden. Van enkele dagen bij kortdurende blootstelling tot enkele (tot tien) jaren eerder bij langdurige blootstelling. Het terugdringen van schadelijke luchtverontreiniging is dan ook een Nederlandse beleidsprioriteit. Uit onderzoek is gebleken dat er geen drempelwaarde voor fijn stof is waar beneden geen gezondheidseffecten optreden. Dit betekent dat welke normstelling men ook kiest er altijd gezondheidseffecten zullen zijn. Dit betekent tevens dat elke maatregel die vermindering van blootstelling oplevert ook leidt tot gezondheidswinst.

De problematiek rond luchtverontreiniging en volksgezondheid is nationaal en internationaal een steeds belangrijker wordend aandachtsgebied. Alarmerende berichten over tienduizenden doden per jaar ten gevolge van luchtverontreiniging alleen al in Europa, maken duidelijk dat de huidige luchtkwaliteit sterk te wensen overlaat. In Europees verband is er daarom een proces gaande, in het kader van het EU-programma Clean Air For Europe (CAFE), waarin de huidige NEC-richtlijnen (NEC = National Emission Ceiling) en grenswaarden worden geëvalueerd.

In 2008 zal er een herziening van de NEC-richtlijnen plaatsvinden, waarbij nieuwe plafonds voor 2020 worden vastgelegd. De wetenschappelijke basis voor eventuele herziening van de richtlijnen komt op de eerste plaats voort uit de inzichten in de effecten van luchtverontreiniging op de volksgezondheid. Daarnaast zijn ook de effecten op het milieu van belang. Het doel van de EU is dat er in 2020 geen overschrijdingen meer zijn en dat de risico's voor de gezondheid en de critical loads in het milieu tot verwaarloosbaar niveaus zijn teruggebracht. Door tussendoelstellingen en daaraan gekoppelde richtlijnen zal het einddoel bereikt moeten worden.

In Nederland is op 15 november 2007 de 'Wet luchtkwaliteit' vastgesteld als onderdeel van de 'Wet milieubeheer'. Hiermee komt het Besluit Luchtkwaliteit 2005 te vervallen. De 'Wet luchtkwaliteit' voorziet onder meer in een gebiedgerichte aanpak van de luchtkwaliteit via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De programma-aanpak zorgt voor een flexibele koppeling tussen ruimtelijke activiteiten en milieugevolgen. Van bepaalde projecten met getalsmatige grenzen is vastgesteld dat deze 'niet in betekende mate' (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging. Deze mogen zonder toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit uitgevoerd worden. Een project draagt 'niet in betekende mate' bij aan de luchtverontreiniging als de tijdelijke 1% grens niet wordt overschreden. De 1% grens is gedefinieerd als 1% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van fijn stof (PM₁₀) of stikstofdioxide (NO₂). De Nederlandse overheid zal de EU verzoeken om verlenging van de termijn (derogatie) waarbinnen de luchtkwaliteitseisen gerealiseerd moeten zijn. Als derogatie is verleend zal (na implementatie in de 'Wet Milieubeheer' (naar verwachting begin 2009)) het NSL in haar volle omvang in werking treden. Ook zullen de uitvoeringsregels rond saldering dan verruimd worden. Verder zal de definitie van 'niet in betekende mate' verlegd worden van 1% naar 3% van de grenswaarde. Tot de inwerkingtreding van het NSL blijft de tijdelijke grens van 1% van kracht.

Luchtkwaliteitseisen vormen onder de nieuwe 'Wet luchtkwaliteit' geen belemmering voor ruimtelijke ontwikkeling als:

- er geen sprake is van een feitelijke of dreigende overschrijding van een grenswaarde
- een project, al dan niet per saldo, niet tot een verslechtering van de luchtkwaliteit leidt
- een project 'niet in betekende mate' bijdraagt aan de luchtverontreiniging
- een project is opgenomen in een regionaal programma van maatregelen of in het NSL, dat in werking treedt nadat de EU derogatie heeft verleend

In Drenthe zijn er geen projecten opgenomen in een regionaal programma van maatregelen of in het NSL.



3 Doelstellingen voor de luchtverontreiniging in Drenthe

In POP II is voor luchtverontreiniging als doelstelling geformuleerd “een milieukwaliteit die uitgaat van de huidige Drentse milieukwaliteit en die mogelijkheden benut om deze te verbeteren.”

De huidige milieukwaliteit, in deze de luchtkwaliteit, is dus het vertrekpunt. Deze mag niet slechter worden en moet daar waar mogelijk verbeterd worden. Dit past overigens goed in de hierboven beschreven Europese aanpak.

Dit provinciale actieplan luchtkwaliteit geeft aan op welke wijze de Provincie Drenthe invulling geeft aan haar verantwoordelijkheden op het gebied van luchtkwaliteit. Het plan beoogt het toetsingskader te leveren voor de RO-plannen van de gemeenten voor wat betreft de luchtkwaliteit en beoogt aan te geven op welke wijze de lucht schoon kan blijven.

4 De kwaliteit van de lucht in Drenthe

De Provincie Drenthe heeft de huidige situatie van de luchtkwaliteit in Drenthe laten onderzoeken*, waarbij onder andere gebruik gemaakt is van de gemeentelijk rapportages over luchtkwaliteit.

Uit het onderzoek is gebleken dat er geen overschrijdingen van de wettelijke grenswaarden in de provincie Drenthe bestaan. Ook voor het jaar 2010 is nagegaan wat de kwaliteit van de lucht zal zijn, rekening houdend met de nu bekende voornemens voor nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen. Ook voor 2010 is de kans op overschrijding van de wettelijke grenswaarden niet groot.

In de nabije toekomst bestaat er alleen een kleine kans dat er nog lokaal overschrijdingen voor fijn stof plaatsvinden. Op de lange termijn is deze kans te verwaarlozen.

Drenthe beschikt dus over relatief schone lucht. Maar er bestaan verschillende onzekerheden over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit. Een belangrijke onzekerheid bestaat uit het verwachte verloop van de grootschalige achtergrondconcentraties, dat zijn de concentraties van PM₁₀ en NO₂ die als gevolg van alle Nederlandse en Europese bronnen bestaan. Het Milieu en Natuur Planbureau verwacht dat deze concentraties gestaag zullen dalen, maar kan daar geen zekerheid over geven.



* Rapport CE “Achtergronddocument bij het Provinciaal Programma Luchtkwaliteit Drenthe 2007-2010”.

Een andere onzekerheid wordt gevormd door het Europese besluit om naar strengere normen te gaan, met name voor de heel kleine deeltjes PM_{2.5}. Over de concentraties van PM_{2.5} is nog weinig bekend in Drenthe. Ook landelijk gezien zijn er nog veel onzekerheden. Het Beleidsgericht Onderzoeksprogramma PM (BOP) richt zich op het verkleinen van beleidsdilemma's rond fijn stof. Hierbij is aandacht besteed aan Metingen (verdeling PM₁₀ en PM_{2.5}), Modelverbeteringen, Emissieschattingen. Vooral in de stedelijke omgeving ontstaat hierdoor een beter beeld. Daarnaast richt het onderzoek zich op de maatregelen die nodig zijn om de normen te halen. Eventueel nader onderzoek zal zich o.a. richten op de invloed van organisch stof (koolstofhoudend).

5 Acties voor het behoud van de goede kwaliteit van de lucht in Drenthe

De bovenstaande constatering maken dat:

- Er een duidelijk beleid gevoerd dient te worden om de luchtkwaliteit te monitoren ten einde een teruggang en knelpunten tijdig te signaleren en te bestrijden;
- Er voorbereidingen worden getroffen om beperkte maatregelen te nemen bij dreigende overschrijdingen als gevolg van hogere achtergrondconcentraties.

Er zal in ieder geval structureel en systematisch overleg tussen alle betrokken partijen moeten plaatsvinden om de ontwikkelingen die van invloed zijn op de luchtkwaliteit te kunnen volgen, om zonodig te kunnen ingrijpen. Daarbij spelen de verschillende verantwoordelijkheden tussen de provincie en gemeenten een belangrijke rol. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de luchtkwaliteit binnen hun grondgebied. De provincie heeft een coördinerende en samenbindende rol en is verantwoordelijk voor het beperken van de emissies van wegen en bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag is.

Rekening houdend met de doelstelling zijn de volgende acties noodzakelijk.

1. Samenwerking bevorderen tussen de Gemeenten, Rijkswaterstaat en de Provincie op het gebied van luchtverontreinigende bronnen.
2. Uitwerken van het "Achtergronddocument bij het PPLD" (met inachtneming van 'Wet luchtkwaliteit' en de EU-richtlijn Luchtkwaliteit) tot een toetsingskader voor de RO-plannen van de gemeenten.
3. Communicatie naar burgers en bedrijven met de nadruk op het behoud van de goede luchtkwaliteit in Drenthe.
4. Toepassen van een preventieve milieuhygiënische en ruimtelijke aanpak door luchtkwaliteit een expliciet aspect in de besluitvorming te laten zijn.
5. Monitoren van bestaande bijdragen van enkele brontypen in Drenthe (onder meer opwaaierend stof) en van de veranderingen in de luchtkwaliteit, waarbij de gegevens uit dit plan het vertrekpunt zijn.
6. Volgen van (inter)nationale ontwikkelingen op het gebied van luchtverontreiniging, zo mogelijk in IPO-verband.
7. Onderzoek naar de effecten van bestrijdingsmiddelen in de lucht op de gezondheid van de Drentse burger.

In de tabel worden deze acties verder uitgewerkt.

Tabel

Acties voor behoud goede luchtkwaliteit

1. Structureel provinciaal luchtkwaliteit overleg tussen Provincie en Gemeenten.	Onderdelen van dit onder de regie van de provincie te voeren overleg zijn onder meer: <ul style="list-style-type: none"> - Zorgdragen voor agendering luchtkwaliteit op lopende overleggen. - Verbeteren regionale afstemming en gezamenlijke agenda-setting - Bundelen lopende initiatieven - Benutten beschikbare onderzoeksresultaten - Gezamenlijk optrekken richting Rijk - Verbeteren regionale samenwerking - Overlegplatform Luchtkwaliteit met partners en maatschappelijk veld - Dialoog bijeenkomsten industrie, landbouw, consumenten, verkeer - Structureel overleg met omliggende Duitse gemeenten en andere (Nederlandse) aangrenzende overheden is ook gewenst
2. Uitwerken kader ten behoeve van toetsing door gemeenten	Op basis van het Achtergronddocument en rekening houdend met hetgeen in de gewijzigde Wet milieubeheer (Luchtkwaliteitswet) en de EU-richtlijn Luchtkwaliteit is vastgelegd, wordt een handleiding opgesteld waarmee de toetsing (voor wat betreft de luchtkwaliteit) van bestemmingsplannen door gemeenten aan rijksregels wordt vereenvoudigd.
3. Opstellen en uitvoeren van communicatieplan voor de informatievoorziening richting burgers	Communicatie met burgers over luchtkwaliteit (en de relatie met gezondheid) is bedoeld om ze bewust te maken van de problematiek, bewust te maken van hun eigen aandeel daarin en van hun mogelijke bijdrage in de oplossing. Hiervoor kan worden aangesloten bij de verplichte taken die de Provincie al vanuit het Verdrag van Aarhus heeft.
4. Preventieve milieuhygiënische en ruimtelijke aanpak: Structureel aandacht voor toetsingskader (inbedding, weging) luchtkwaliteit bij bestemmingsplannen en projectprocedures en structuur- en toekomstvisies.	Door vroegtijdige afstemming tussen ruimtelijke ordenaars en verkeerskundigen kan in ruimtelijke plannen en verkeers- en vervoerplannen luchtkwaliteit worden betrokken als criterium bij het ontwerp en de inrichting van infrastructuur en bebouwing. Hiervoor is het gewenst dat criteria voor toepassing van het voorzorgsprincipe ontwikkeld worden. Ook wordt de verdere emissiereductie door industriële bronnen bewerkstelligd (IPPC).
5. Opstellen en uitvoeren monitoringsprogramma	Het doel van monitoring is het bepalen van de effecten van verschillende ontwikkelingen op de emissies en concentraties in Drenthe Het programma omvat in ieder geval: <ul style="list-style-type: none"> - Intensiveren metingen luchtkwaliteit (emissies en immissies) - Verbeteren analyse knelpunten en prognoses - Verbetering betrouwbaarheid emissiecijfers industrie - Onderzoek bijdrage luchtvaart - Onderzoek bijdrage opwaaiend stof - Onderzoek bijdragen pluimveehouderijen
6. Volgen van (inter)nationale ontwikkelingen	Deelname aan de overlegstructuren binnen IPO verband en overleg met de grensprovincies, c.q. Länder.
7. Onderzoek effecten verspreiding bestrijdingsmiddelen via de lucht	Opdracht geven voor een onderzoek naar de effecten van bestrijdingsmiddelen in de lucht op de gezondheid van de Drentse burger.

6 Referentie

De Europese en Nederlandse wetgeving is op het gebied van de luchtkwaliteit nog volop in beweging. Bij het opstellen van het Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit Drenthe 2009-2012 is uitgegaan van het volgende:

- Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen). Ook bekend als 'Wet luchtkwaliteit'.
- Algemene maatregel van bestuur 'Niet in betekende mate' (NIBM) (2007)
- Ministeriële regeling 'Niet in betekende mate' (NIBM) (2007)
- Ministeriële regeling 'Beoordeling luchtkwaliteit 2007'
- Ministeriële regeling 'Projectsaldering luchtkwaliteit 2007'
- Toekomstig Besluit Gevoelige bestemmingen (informatie van juli 2008)
- Europese 'Richtlijn Luchtkwaliteit' (mei 2008)
- Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) (01 juli 2008)
- Handreiking luchtkwaliteit: Niet in betekende mate bijdragen (NIBM) (VROM, mei 2008)

