Omgevingsdienst
Achterhoek

Beleidsadvies luchtkwaliteit – Schone Lucht Akkoord

Aan	: Gemeente Zutphen, t.a.v. Klaas van der Woud
Zaaknummer	: 2020EA2099
Onderwerp	: Inhoud en impact Schone Lucht Akkoord
Behandeld door	: Mark Daalwijk
Datum	: 10 december 2020

Inleiding

De Rijksoverheid wil de luchtkwaliteit in Nederland voor alle inwoners verbeteren. De gezondheidsschade door luchtverontreiniging van binnenlandse bronnen moet in 2030 zijn gehalveerd. Voor de delen in Nederland waar de lucht het meest vervuild is, komen er extra maatregelen. Dan gaat het om de gebieden rondom de grote steden en in de buurt van intensieve veehouderijen. Daarom heeft de Rijksoverheid op 13 januari 2020 het Schone Lucht Akkoord (SLA) afgesloten met 36 gemeenten en 9 provincies. Sindsdien hebben zich nog eens 18 gemeenten en 2 provincies aangesloten. Deelname is vrijwillig en meedoen is nog altijd mogelijk. Bij schrijven van 18 juni 2020 zijn gemeenten benaderd om alsnog deel te nemen aan het SLA.

De gemeente Zutphen vraagt de Omgevingsdienst Achterhoek om advies uit te brengen over het SLA. Het gaat hierbij met name over het in beeld brengen van de gevolgen van dit SLA voor de gemeente Zutphen. Daarbij moet ter voorbereiding op het bestuurlijk besluitvormingstraject een aantal vragen worden beantwoord. Die vragen zijn in dit advies verwerkt als kopjes, waarbij de daaronder gegeven toelichting strekt tot beantwoording van de vragen.

Wettelijk kader

De Nederlandse wetgeving voor luchtkwaliteit is vastgelegd in hoofdstuk 5, titel 2 van de Wet milieubeheer (“Wet luchtkwaliteit”). In bijlage 2 van de Wet milieubeheer staan de grenswaarden (normen) voor verschillende luchtvervuilende stoffen. In de praktijk is alleen bij stikstofdioxide en fijn stof mogelijk sprake van normoverschrijding, zodat de beoordeling van de luchtkwaliteit in de regel tot deze stoffen beperkt blijft.

Achtergrond Schone Lucht Akkoord

Luchtverontreiniging behoort tot één van de belangrijkste risicofactoren voor de gezondheid, in dezelfde orde van grootte als overgewicht. Door Europees, nationaal en decentraal beleid is de luchtverontreiniging sinds 1990 ongeveer gehalveerd en is de lucht een stuk schoner geworden. Toch zorgt luchtverontreiniging nog voor substantiële gezondheidsschade, ook al wordt vrijwel overal aan de Europese grenswaarden voldaan. Gemiddeld leven Nederlanders door luchtverontreiniging 9 maanden korter en jaarlijks overlijden 11.000 mensen als gevolg van blootstelling aan luchtverontreiniging.

Het kabinet heeft de ambitie om samen met decentrale overheden een permanente verbetering van de luchtkwaliteit te bewerkstelligen om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren. De impact op de natuur (door met name stikstof) speelt hierin eveneens een rol. Die ambitie krijgt vorm in het Schone Lucht Akkoord (SLA).

Inzet van het kabinet is om in alle relevante sectoren een dalende trend in te zetten van emissies naar de lucht, met als doel om 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016 te behalen, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. Daarbij wordt toegewerkt naar de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit in 2030 voor fijn stof en stikstofdioxide.

Om een dalende trend in alle sectoren in te zetten, treft het kabinet maatregelen om de emissies in de sectoren (weg)verkeer, landbouw, scheepvaart, industrie, huishoudens en luchtvaart af te laten nemen. De grootste gezondheidswinst is te behalen door het versterken en borgen van de effectiviteit van bestaand beleid, zoals emissie-eisen aan voertuigen en bedrijven. Daarnaast leveren veel maatregelen uit het Klimaatakkoord een bijdrage.

Daar bovenop wordt een aantal aanvullende maatregelen getroffen, waarvan de belangrijkste in tabel 1 zijn opgesomd.

sector	maatregelen
(weg)verkeer)	verdere aanscherping van de emissie-eisen plus betere monitoring en toezicht (ook voor mobiele werktuigen)
landbouw	reductie emissies fijn stof pluimveehouderij en zorgen voor ammoniakreductie in de hele sector
scheepvaart	vergaande emissiereductie die leidt tot een nagenoeg emissievrije binnenvaart in 2050
industrie	aanscherping van de emissie-eisen
huishoudens	subsidie op pelletkachels afschaffen, en stookalarm invoeren voor dagen met ongunstig weer en bewerkstelligen houtstookvrije wijken
luchtvaart	maatregelen ter reductie van uitstoot (ultra)fijnstof en stikstofdioxide (ook voor grondgebonden luchthavenactiviteiten)
overige inzet	onderzoek naar betere verankering van luchtkwaliteit en gezondheidsdoelen in andere sectoren en beleidsterreinen
	tot afspraken komen over verdere emissiereductie in andere landen
	kennis- en innovatieagenda, inclusief pilots
	inzetten op maximaal effectief uitvoeren van beleid
	vergroten bewustzijn bij burgers en bedrijven om zelf de luchtkwaliteit te verbeteren

Tabel 1: maatregelen uit Schone Lucht Akkoord

Lokale luchtkwaliteit in Zutphen

Volgens de jaarlijkse rapportages in het kader van het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) is in de gemeente Zutphen geen sprake van overschrijding van wettelijke grenswaarden (zoals die voortvloeien uit de Europese richtlijn over luchtkwaliteit en in Nederland zijn verankerd in de Wet milieubeheer). De door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aanbevolen advieswaarden voor de luchtkwaliteit worden langs de drukkere wegen van Zutphen niet gehaald. Tabel 2 geeft een overzicht van de voor luchtkwaliteit relevante parameters stikstofdioxide (NO_2) en fijnstof (PM_{10} en $PM_{2,5}$). Aangegeven zijn de hoogste waarden uit de rapportage NSL-monitoring over het rekenjaar 2019 en de grens- en advieswaarden.

Parameter	Rekenwaarde	Grenswaarde	WHO-advieswaarde
NO_2	26,62 microgram/m^3	40 microgram/m^3	20 microgram/m^3
PM_{10}	19,11 microgram/m^3	40 microgram/m^3	20 microgram/m^3
$PM_{2,5}$	10,97 microgram/m^3	25 microgram/m^3	10 microgram/m^3

Tabel 2: jaargemiddelde concentraties uit rapportage NSL-monitoring 2019 en grens-/advieswaarden

Wettelijk gezien is er in Zutphen dus geen enkel probleem, maar gezondheidskundig is er nog ruimte voor verbetering. Zo is er voor fijnstof geen veilige concentratie waarbij nadelige gezondheidseffecten achterwege blijven. Elke concentratieverlaging leidt dus tot verbetering van de gezondheid.

Taken/rollen/inspanningsverplichtingen

Het SLA is een bestuursakkoord/convenant tussen rijk, provincies en deelnemende gemeenten om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het rijk heeft daarbij een duidelijke voortrekkersrol, maar van provincies en gemeenten wordt ook het nodige verwacht. Het SLA heeft in hoofdzaak betrekking op de volgende actiepunten/inspanningsverplichtingen:

1. opname van gezondheidsdoelen voor schonere lucht in verkeers- en vervoersplannen;
2. opname van gezondheidsdoelen/emissie-eisen voor schonere lucht bij eigen inkoop van voertuigen en transportdiensten, waarbij de inzet is om zo snel mogelijk de inzet van (oudere) dieselvoertuigen en mobiele werktuigen zonder roetfilter en hoge NO_2-emissie te beëindigen (ook bij aanbestedingen);
3. opname van gezondheidsdoelen voor schonere lucht in regionale mobiliteitsprogramma's;
4. het verbinden van zo streng mogelijke emissie-eisen aan omgevingsvergunningen voor de industrie (scherp vergunnen) en waar nodig toezicht en handhaving versterken);

5. voorlichting aan huishoudens inzetten over gezondheidseffecten van het stoken op hout en actief aangeven via eigen kanalen aangeven wanneer er sprake is van een stookalert;
6. gebruik van walstroomvoorzieningen voor de binnenvaart verplicht stellen waar deze aanwezig zijn en daar het gebruik van generatoren/aggregaten verbieden;
7. luchtemissies als belangrijk criterium hanteren bij aanbesteding van infrastructurele werkzaamheden en veerdiensten;
8. streven naar duurzame binnenhavens;
9. waar nodig toezicht en handhaving op goede werking van luchtwassers bij veehouderijen versterken;
10. een uitvoeringsagenda opstellen als gezamenlijke partijen, met daarin overkoepelende afspraken over uit het SLA voortvloeiende afspraken en verplichtingen (het rijk neemt hiervoor het initiatief);
11. opstellen van een uitvoeringsplan door de gemeente, met daarin de implementatie van uit het SLA voortvloeiende afspraken en verplichtingen en aanvullende lokale of regionale maatregelen;
12. deelname aan pilotprojecten/kennisdeling (waar mogelijk onderbrengen bij bestaande uitvoeringsstructuren en overleggen);
13. zo spoedig mogelijk implementeren van doelen in omgevingsvisie en omgevingsplan en/of programma's/andere beleidsinstrumenten;
14. uitvoeren van maatregelen die voortvloeien uit het SLA;
15. betrekken inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij uitwerking (participatie);
16. met behulp van door rijk te ontwikkelen instrumentarium monitoren van:
    a. uitvoeringsagenda en uitvoeringsplannen (jaarlijks);
    b. de ontwikkeling in luchtkwaliteit (driejaarlijks);
    c. het doelbereik van het SLA (driejaarlijks).

Het SLA heeft een looptijd vanaf de datum van ondertekening tot en met 31 december 2030. Nakoming van de afspraken van het SLA is niet in rechte afdwingbaar. Ook kun je als gemeente verzoeken om wijziging van het SLA of om deelname aan het SLA op te zeggen.

Relatie met andere gemeentelijke taken

De verbetering van de luchtkwaliteit heeft raakvlakken met diverse andere gemeentelijke taak- beleidsvelden. Een betere luchtkwaliteit is allereerst positief voor de gezondheid van inwoners en de leefbaarheid van het gebied. In de gemeente Zutphen is vooral het taakveld verkeer van belang, omdat dit de belangrijkste lokale bron van luchtverontreiniging is. Daarnaast leveren ook de industrie en de landbouw een bijdrage aan de luchtverontreiniging, zodat aandacht voor de luchtkwaliteit in het kader van vergunning en toezicht/handhaving een belangrijk aandachtspunt is en blijft. Die taak is belegd bij de Omgevingsdienst Achterhoek. Verder ligt er een directe relatie tussen doelstellingen op het gebied van klimaat en natuur. Uiteraard speelt daarnaast de ruimtelijke ordening een belangrijke rol in het beperken van gezondheidsrisico's voor met name meer kwetsbare groepen. Denk bijvoorbeeld aan het bij voorkeur niet situeren van een school of verpleegtehuis langs een drukke weg.

Financiële gevolgen

Het streefresultaat van het SLA is dat mensen in Nederland gemiddeld vier maanden langer leven. Voor heel Nederland levert dat 3 tot 6 miljard euro aan maatschappelijke baten per jaar op. Dit laat zich uiteraard lastig financieel vertalen naar de gemeentelijke begroting.

Het rijk reserveert 50 miljoen euro voor de uitvoering van het SLA. Uitgangspunt voor de besteding van middelen is dat de provincies en gemeenten tevens een eigen bijdrage leveren om uitvoering te geven aan de maatregelen. Het is niet op voorhand te overzien hoe dit financieel uitpakt voor de gemeente Zutphen.

Naast de kosten voor eventuele maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit speelt ook de inzet van ambtelijke uren om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de inspanningsverplichtingen uit het SLA. Het SLA kent diverse open eindjes, een lange looptijd en voor diverse deelprocessen en andere taakgebieden op verschillende tijdstippen te verdisconteren uren (bijvoorbeeld klimaatbeleid of duurzaam inkoopbeleid).

Een urenraming is daarom vrijwel niet te geven. De eerste jaren zal de met het SLA gepaard gaande ureninzet voor de gemeente naar verwachting hoger zijn dan in de periode daarna. Een indicatieve en zeer voorlopige inschatting levert het volgende beeld op voor de ureninzet van de gemeente Zutphen: de eerste 3 jaar minimaal 80 uur per jaar en de jaren daarna minimaal 40 uur per jaar. Dit komt bovenop de uren die sowieso al worden gemaakt vanwege de aandacht voor het onderwerp luchtkwaliteit in het omgevingsplan en in het kader van vergunningverlening en toezicht/handhaving. Die taken zijn belegd bij de Omgevingsdienst Achterhoek.

Omgevingswet

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) van kracht. Het NSL voorziet in een programma om de (resterende) overschrijdingen van grenswaarden aan te pakken. Voor de periode na het NSL heeft de rijksoverheid het voornemen om bestuurlijke afspraken te maken met betreffende gemeenten en provincies in aandachtsgebieden, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van overschrijdingen van rijksomgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10} nader te verankeren. Deze afspraken worden buiten het SLA om gemaakt met de specifieke bestuursorganen die het betreft. De gemeente Zutphen valt hier niet onder, omdat geen sprake is van overschrijding van rijksomgevingswaarden.

De afspraken uit het SLA kunnen onder de Omgevingswet worden vertaald in de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Desgewenst kan de gemeente het beleid in een programma uitwerken.

Besluitvormingsproces

Het SLA kan namens het college van burgemeester en wethouders worden ondertekend door de portefeuillehouder. Het lijkt gezien de impact van het SLA verstandig en misschien zelfs noodzakelijk (mede vanwege de financiële consequenties) om de gemeenteraad mee te nemen in de voorgestelde werkwijze.

Op 13 januari 2020 is het SLA ondertekend door deelnemende partijen: rijk, 9 provincies en 36 gemeenten. Decentrale overheden die nog niet hebben ondertekend kunnen echter ook later nog aanhaken (tijdens een zogenaamde tweede tranche, datum nog onbekend). De gemeente Zutphen kan dus desgewenst later dit jaar alsnog ondertekenen.

Met de ondertekenaars worden na ondertekening de samenwerkingsafspraken, de opzet voor de werkgroep, stuurgroep en de landelijke maatregelen en pilots verder uitgewerkt. Deze uitwerking wordt opgenomen in de uitvoeringsagenda voor het SLA.

Andere gemeenten in de regio

Binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst Achterhoek heeft alleen de gemeente Aalten het SLA ondertekend. Van de buurgemeenten heeft alleen Deventer het SLA ondertekend.

Advies

In dit advies is een beeld gegeven van het SLA, met daar waar mogelijk een vertaling naar de Zutphense situatie. Ondertekening van het SLA vindt plaats op vrijwillige basis. Het al dan niet deelnemen aan het SLA hangt in hoge mate samen met de ambities die gemeente Zutphen heeft op het gebied van luchtkwaliteit en de financiële mogelijkheden om daaraan daadwerkelijk invulling te kunnen geven. Hoe dit financieel uitpakt voor de gemeente Zutphen is op voorhand niet te overzien. Wel is voorzienbaar dat met de uitvoering en implementatie van het SLA op jaarbasis een ambtelijke inzet van minimaal één tot enkele werkweken is gemoeid.

Er is bij ondertekening geen sprake van wettelijke verplichtingen, maar wel van een inspanningsverplichting. Als hieraan naar inschatting van de gemeente Zutphen geen uitvoering kan worden gegeven, dan is ondertekening van het SLA vermoedelijk weinig zinvol. Daarnaast blijft uiteraard ook zonder ondertekening van het SLA het onderwerp luchtkwaliteit een rol spelen in bestuurlijke afwegingen rondom besluitvorming. De hernieuwde uitnodiging om deel te nemen aan het SLA leidt wat dit betreft niet tot andere inzichten.