

Eindrapportage Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel

Inclusief resultaten NSL Monitoringsronde 2019 ■ ■ ■ ■ ■

Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en Aanpassing NSL 2018

Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (verder NSL) is een programma om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. In het NSL, dat in 2009 van kracht werd, werken het Rijk en decentrale overheden samen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het doel is dat overal in Nederland zo snel mogelijk aan de Europese grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) wordt voldaan.

Tijdens de looptijd van het NSL is de luchtkwaliteit in Noord-Holland en de rest van Nederland aanzienlijk verbeterd. Toch bleek bij een tussentijdse evaluatie in 2017 dat een aantal hardnekkige knelpunten bleef bestaan. Om deze resterende knelpunten versneld aan te pakken, besloot het kabinet in 2018 tot een aanpassing van het NSL: de Aanpassing NSL 2018¹. De Aanpassing NSL 2018 omvat een extra maatregelenpakket, waar het Rijk cofinanciering tegenoverstelt, om de resterende luchtkwaliteitsknelpunten versneld op te lossen en zodoende de termijn van overschrijding van de grenswaarden zo kort mogelijk te houden. Voor Noord-Holland zijn hierbij met name enkele binnenstedelijke overschrijdingen in Amsterdam voor de component NO₂ van belang. De Aanpassing NSL 2018 is opgesteld in samenspraak met de betrokken gemeenten en omvat afspraken die het Rijk direct maakt met deze gemeenten. De provincie Noord-Holland is geen partij in de Aanpassing NSL 2018. De Aanpassing NSL 2018 brengt geen wijzigingen aan in het functioneren van het NSL.

Het NSL, tezamen met de Aanpassing NSL 2018, blijft gericht op het op de kortst mogelijke termijn bereiken van de Europese grenswaarden voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) in Nederland.

Het NSL loopt tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel (RSL Noordvleugel)

Het NSL is opgebouwd uit verschillende regionale programma's, de zogeheten Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL), die ieder een gebiedsgerichte uitwerking van het NSL vormen. Voor de Noordvleugel (provincies Noord-Holland en Flevoland) fungeert het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel (RSL Noordvleugel) als

¹ Kamerbrief over aanpassing NSL 2018, Stass lenW, 28 september 2018

bouwsteen voor het NSL. Ter uitvoering van het NSL is door het Rijk budget beschikbaar gesteld om lokale luchtkwaliteitsmaatregelen te nemen met als doel het verbeteren van de luchtkwaliteit. Dit budget is beschikbaar gesteld middels een subsidieprogramma dat liep tot en met 2017. Eind 2019 heeft Provincie Noord-Holland de definitieve (vastgestelde) beschikkingen van het Rijk ontvangen. Hiermee kan het RSL Noordvleugel, voor het Noord-Hollandse deel, worden afgesloten. Voor het deel van Flevoland onder RSL Noordvleugel draagt de Provincie Flevoland zelf verantwoording.

Doel eindrapportage

Deze eindrapportage dient ter afronding van het programma RSL Noordvleugel voor de Provincie Noord-Holland. De Provincie Flevoland doorloopt hiervoor haar eigen traject. Daarnaast zijn in deze eindrapportage de resultaten van de Monitoringsronde 2019 gepresenteerd. Omdat het NSL nu financieel is afgerond en het Rijk directe afspraken heeft gemaakt met de betreffende gemeenten over de resterende knelpunten, is dit de laatste rapportage die vanuit de provincie wordt gepresenteerd. Resultaten van toekomstige monitoringsronden kunnen in de toekomst worden ingezien via de site www.nsl-monitoring.nl.

Monitoring NSL aan de hand van de Monitoringstool

Elk jaar vindt monitoring van het NSL plaats. Deze monitoring wordt uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Kenniscentrum Infomil. Aan de hand van de jaarlijkse monitoringsronde wordt de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in Nederland gevolgd én wordt nagegaan in hoeverre Nederland aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof voldoet. Het instrument waarmee de overheden de monitoring van het NSL uitvoeren, wordt de Monitoringstool genoemd.

Centraal onderdeel van de Monitoringstool zijn de luchtkwaliteitsberekeningen, waarvoor de verantwoordelijke overheden de (lokale) invoergegevens aanleveren. Daarnaast wordt aan de hand van de Monitoringstool de voortgang van projecten en maatregelen binnen de (regionale) programma's bekeken. De resultaten van de jaarlijkse monitoringsronde worden weergegeven in de Monitoringsrapportage NSL.

Positionering NSL ten opzichte van het Schone Lucht Akkoord (SLA)

Op 13 januari 2020 hebben diverse overheden, waaronder de provincie Noord-Holland, het Schone Lucht Akkoord (SLA) ondertekend. Het SLA is anders van aard en heeft een andere doelstelling dan het NSL. Het NSL is een gezamenlijke inspanning van het Rijk en decentrale overheden om de (resterende) overschrijdingen van de *Europese grenswaarden* voor luchtkwaliteit zo snel mogelijk op te lossen. Het SLA richt zich op het realiseren van *gezondheidswinst* voor iedereen in Nederland. Dit moet worden behaald door een permanente verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij wordt toegewerkt naar de advieswaarden van de World Health Organization (WHO) in 2030.

Opbouw van deze notitie

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

1. **Inleiding.** In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van het NSL beschreven en wordt een toelichting gegeven op de aanpassingen die in 2014, 2017 en 2018 op het NSL zijn gedaan.
2. **Afronding van RSL Noordvleugel.** Hier wordt een toelichting gegeven op RSL Noordvleugel alsmede de rol van de provincie binnen dit samenwerkingsverband. Verder wordt nader ingegaan op de subsidieregelingen die verbonden waren aan het NSL/RSL Noordvleugel en de financiële afhandeling hiervan.
3. **Monitoringsrapportage NSL 2019.** In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de monitoringsronde 2019 (over het jaar 2018). Dit is de laatste monitoringsrapportage die door de provincie wordt uitgebracht. Daarnaast worden de (resterende) overschrijdingen volgens de Monitoringstool in Noord-Holland nader beschouwd.

1. Inleiding

1.1 Europese normering

In de Wet milieubeheer en de Europese richtlijn luchtkwaliteit 208/5/EG zijn voor diverse stoffen grenswaarden en streefwaarden opgenomen. Nederland moet sinds juni 2011 aan de grenswaarde voor PM_{10} voldoen en sinds 2015 aan de grenswaarde voor NO_2 .²

Als de concentratie op een locatie hoger is dan de grenswaarde, hoeft dit nog niet te betekenen dat sprake is van een knelpunt voor de luchtkwaliteit. De EU-richtlijn stelt namelijk dat de luchtkwaliteit niet op alle locaties beoordeeld hoeft te worden (Toepasbaarheidsbeginsel) en dat geen beoordeling hoeft plaats te vinden op locaties waar geen significante blootstelling is (Blootstellingscriterium). De ratio hierbij is dat de luchtkwaliteit wordt beoordeeld daar waar mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging.

Als er geen sprake is van significante blootstelling, is de gezondheid van burgers niet in het geding. In deze gevallen is er bij een overschrijding van de grenswaarden vanuit het oogpunt van gezondheid geen dwingende noodzaak noch een directe aanleiding om kostbare maatregelen te nemen, zoals het aanbrengen van schermen, het toepassen van ventilatiesystemen en dergelijke. Voor een nadere omschrijving van deze begrippen wordt verwezen naar Appendix 1.

1.2 Achtergrond NSL

Doelstelling, samenwerking en systematiek

Het NSL is een samenwerkingsprogramma dat in 2009 van kracht werd om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren. In dit programma werken de Rijksoverheid en decentrale overheden samen om op de kortst mogelijke termijn overal in Nederland aan de Europese grenswaarden voor fijn stof (PM_{10}) en stikstofdioxide (NO_2) te voldoen. Het NSL is opgebouwd uit verschillende regionale programma's, de zogeheten Regionale Samenwerkingsprogramma's Luchtkwaliteit (RSL), die ieder een gebiedsgerichte uitwerking van het NSL vormen. Voor de Noordvleugel (provincies Noord-Holland en Flevoland) fungeert het Regionaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit Noordvleugel (RSL Noordvleugel) als bouwsteen voor het NSL. In paragraaf 1.3 van deze rapportage wordt nader ingegaan op het RSL Noordvleugel.

De kern van het NSL wordt gevormd door maatregelen die moeten worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Op overheden rust een wettelijke verplichting om de maatregelen die zijn opgenomen in het NSL tijdig uit te voeren.

² De Europese norm voor de jaargemiddelde NO_2 -concentratie is $40 \mu g/m^3$. Voor fijnstof (PM_{10}) gelden twee normen: een jaarnorm en een etmaaln timer. Bij de jaarnorm is de grenswaarde een jaargemiddeldeconcentratie fijnstof van $40 \mu g/m^3$ en bij de etmaaln timer mag maximaal 35 dagen per jaar een overschrijding van de fijnstofconcentratie boven de $50 \mu g/m^3$ voorkomen, hetgeen equivalent is met een jaargemiddelde van $32,1 \mu g/m^3$

Sinds 2010 wordt ieder jaar een monitoringsronde uitgevoerd, betrekking hebbend op de gegevens van het jaar ervoor. Door het uitvoeren van deze jaarlijkse monitoringsronde houden Rijk en decentrale overheden een vinger aan de pols over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen, alsmede het effect dat de maatregelen sorteren op het verbeteren van de luchtkwaliteit. Afhankelijk van de uitkomsten van de jaarlijkse monitoring kan het maatregelenpakket desgewenst worden bijgesteld. Daarnaast heeft het Rijk, middels een subsidieprogramma, middelen beschikbaar gesteld ter uitvoering van het NSL. Dit subsidieprogramma, waarin de provincies een coördinerende rol hadden, liep tot en met 2017.

Monitoring voortgang NSL aan de hand van de Monitoringstool en monitoringsrapportages

Het doel van de monitoring is het inzichtelijk te maken of in Nederland voldaan wordt aan de EU-grenswaarden. Daarnaast wordt de voortgang van het NSL gevolgd. Ten behoeve van het monitoren is de Monitoringstool opgesteld. Deze tool, gebaseerd op geactualiseerde gegevens, toont de rekenresultaten voor het afgelopen jaar en de relevante zichtjaren voor het NSL. De monitoringstool is het instrument waarmee:

- de stand van zaken in de uitvoering van de projecten en maatregelen in het NSL wordt gevolgd, en
- de concentraties luchtverontreinigende stoffen worden berekend voor het achterliggende kalenderjaar en de toekomstige jaren die relevant zijn voor het NSL. De resultaten van de berekeningen vormen de basis voor de jaarlijkse rapportage luchtkwaliteit van het Rijk aan de EU.

De verschillende overheden zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van de invoergegevens in de Monitoringstool. Het tijdig vullen van de Monitoringstool wordt jaarlijks vanuit het Rijk gecoördineerd. De rekenresultaten van de Monitoringstool worden, in opdracht van het verantwoordelijk ministerie, door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) ieder jaar samengevoegd in een monitoringsrapportage. Deze jaarlijkse monitoringsronde geeft inzicht of in Nederland voldaan wordt aan de Europese normen voor luchtkwaliteit. Als de maatregelen niet genoeg effect sorteren, kunnen aanvullende maatregelen ingezet worden. Hiervoor is geen wijziging van het NSL noodzakelijk.

De NSL-monitoringsrapportage wordt ieder jaar door de staatssecretaris aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

1.3 Aanpassingen van het NSL in 2014 en 2017

Zoals in het bovenstaande is beschreven, is het NSL in 2009 van kracht geworden. Aanvankelijk was dit voor een periode van vijf jaar. Het oorspronkelijke NSL-programma liep af op 1 augustus 2014. In 2014 is besloten het NSL te verlengen tot 1 januari 2017.³ Per 1 januari 2017 is het NSL voor een tweede maal verlengd tot het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.⁴ Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het wettelijk kader rondom de beoordeling van

³ Stcrt.2014, nr 15920

⁴ Stcrt.2016, nr 66050

luchtkwaliteit wijzigen.⁵ Verlenging van het NSL tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorkomt dat voor korte tijd gewerkt moet worden met een andere toetsingssystematiek. De huidige programmatische aanpak en de daarmee verbonden samenwerking wordt tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet voortgezet.

1.4 Aanpassing NSL 2018

Om de resterende knelpunten versneld aan te pakken, heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op 28 september 2018 de Aanpassing NSL 2018 vastgesteld⁶. Deze Aanpassing omvat een pakket van maatregelen (en de benodigde cofinanciering) om de resterende luchtkwaliteitsknelpunten versneld op te lossen en zodoende de termijn van overschrijding van grenswaarden voor luchtkwaliteit zo kort mogelijk te houden.

Voor Noord-Holland zijn de berekende overschrijdingen in gemeente Amsterdam (allen gelegen langs drukke, binnenstedelijke wegen) van belang. De locaties Haarlemmermeer (nabij A5 Schiphol) en Velsen worden door het ministerie niet als overschrijding behandeld in de Aanpassing NSL 2018, omdat hier naar de mening van het ministerie geen sprake is van een feitelijke overschrijding (geen blootstelling op grond van artikel 22 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (Rbl)).

De Aanpassing NSL 2018 is opgesteld in directe samenspraak met alle betrokken gemeenten. Voor Noord-Holland betreft het de gemeente Amsterdam. De afstemming tussen het Rijk en gemeente Amsterdam over Aanpassing NSL 2018 is in onderling overleg tussen beide partijen verlopen. De provincie is hierbij niet betrokken geweest en heeft evenmin een rol in de verdere uitvoering van de Aanpassing NSL 2018. De aanvullende maatregelen die zijn genomen in het kader van de Aanpassing NSL 2018, zijn meegenomen in de Monitoringsronde 2019 (over het jaar 2018).

⁵ <https://www.omgevingswetportaal.nl>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/28/aanpassing-nationaal-samenwerkingsprogramma-luchtkwaliteit-2018>

2. Afronding van RSL Noordvleugel

Het RSL Noordvleugel is de gebiedsgerichte uitwerking van het NSL voor de Noordvleugel (provincies Noord-Holland en Flevoland). Sinds 2009 heeft het RSL Noordvleugel als bouwsteen voor het NSL gefungeerd.

2.1 Achtergrond RSL Noordvleugel

Het NSL/RSL Noordvleugel is een samenwerkingsverband dat uitgaat van eigen verantwoordelijkheden van overheden en samenwerking tussen overheden. Dit betekent dat iedere overheid (Rijk, provincie, gemeente) de luchtkwaliteit op het eigen gebied controleerde (met name rondom de eigen wegen). De kern van het NSL/RSL Noordvleugel wordt gevormd door maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. De samenwerkende overheden zijn met elkaar een resultaatsverplichting aangegaan voor de uitvoering van de maatregelen binnen de termijn van het NSL/RSL Noordvleugel. Indien een partij een voorgenomen maatregel niet kon uitvoeren, diende deze vervangen te worden door een alternatief met eenzelfde effect, of er diende onderbouwd te worden waarom het niet uitvoeren van een maatregel niet zou leiden tot het schaden van de NSL doelstelling, namelijk het voldoen aan de grenswaarden. Dit kon via een meldingsprocedure.⁷ Gewijzigde maatregelen werden in de jaarlijkse monitoring meegenomen.

In Appendix 2 is een overzicht opgenomen waarin te zien is dat het aantal knelpunten voor de luchtkwaliteit in Noord-Holland over de afgelopen jaren gedaald is.

Voor een overzicht van de maatregelen die zijn genomen in het kader van het NSL wordt verwezen naar de website www.nsl-monitoring.nl.

Monitoring voortgang RSL Noordvleugel aan de hand van monitoringsrapportages

Sinds 2010 zijn Provinciale Staten regelmatig geïnformeerd over de voortgang van het RSL Noordvleugel. Dit gebeurde aan de hand van de Monitoringsrapportage RSL Noordvleugel. De diverse Monitoringsrapportages van RSL Noordvleugel zijn steeds opgesteld op basis van de Monitoringsrapportage van het NSL en de Monitoringstool. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de landelijke monitoringsrapportage.

Rol van de provincie binnen RSL Noordvleugel

De provincie had, naast het opstellen van de monitoringsrapportage RSL Noordvleugel, binnen RSL Noordvleugel verschillende rollen:

- coördinatie en afstemming met samenwerkende partijen (rol als regisseur);
- uitvoeren van eigen provinciale maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren (rol als partner);
- geleiding van de subsidiegelden die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren (rol in financiële doorvoer);

⁷ Artikel 5.12, twaalfde lid, Wmb

De subsidieregeling vanuit het Rijk liep tot en met 2017. De deelnemende gemeenten hebben in 2017 de definitieve vaststellingsbesluiten van de provincie ontvangen. Eind 2019 heeft de provincie de definitieve vaststellingsbesluiten van het Rijk ontvangen. Dit betekent dat het programma RSL Noordvleugel kan worden afgesloten. Deze eindrapportage dient ter afronding van het programma RSL Noordvleugel.

2.2 Subsidieregelingen

Voor uitvoering van het NSL heeft het Rijk middels een subsidieregeling middelen beschikbaar gesteld. Middels deze regeling zijn subsidies toegekend aan de deelnemende regionale partners ter verbetering van de luchtkwaliteit. Doorgeleiding van de gelden verliep via de provincies. De subsidieregeling liep tot eind 2017. Uitgangspunt bij de subsidieregeling was dat de lokale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de keuze van de luchtkwaliteitsmaatregelen en de hoeveelheid geld die daarin wordt geïnvesteerd. Om de gelden vanuit de Rijks subsidieregeling door te geleiden, heeft de provincie Noord-Holland subsidieregelingen opgesteld waarop de gemeentes een beroep konden doen. De verdeling van het budget gebeurde op basis van het aantal knelpuntkilometers per gemeente.

In totaal is door het Rijk, in het kader van de subsidieregeling, een bedrag van €56,5 miljoen euro aan de Provincie Noord-Holland uitgekeerd. Dit bedrag is door de provincie volledig doorgeleid naar de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Alkmaar, Haarlem, Haarlemmermeer, Beverwijk, Velsen, Ouder-Amstel, Hilversum, Oostzaan en Zaanstad en aan de Stadsregio Amsterdam. Het uitkeren van de subsidiegelden gebeurde in vier tranches. Vanaf de derde tranche bestond vanuit het Rijk een verplichting tot 50% cofinanciering. De gemeenten hebben in totaal bijna €59 miljoen euro aan cofinanciering ingezet. De provincie Noord-Holland heeft ook cofinanciering ingezet voor een bedrag van €5 miljoen euro. Met dat bedrag is onder andere de Uitvoeringsregeling Stimulering Verbetering Luchtkwaliteit Noord-Holland opgezet.

Zoals eerder aangegeven, heeft de provincie Noord-Holland de inzet van de gelden voor de Noordvleugel gecoördineerd. In overeenstemming met de financiële verantwoordingssystematiek SiSa (Single information, Single audit) hebben de lokale overheden het totaal van hun bestedingen aan de provincie verantwoord. Dit gebeurde door middel van een bijlage bij de jaarrekening, die gecontroleerd werd door de accountant. Hetzelfde gold voor de verantwoording van de provincies aan het Rijk. De besteding en verantwoording van de uitgevoerde projecten en maatregelen zijn inmiddels afgerond en de samenwerkende decentrale overheden hebben in 2017 van de provincie de definitieve beschikking ontvangen. Zoals in april 2018 aan Provinciale Staten is gemeld⁸, heeft de provincie in 2018 de definitieve beschikking bij het Rijk aangevraagd. In navolging hierop zijn in december 2019 de uiteindelijke vaststellingsbesluiten van het Rijk ontvangen, waarmee de NSL subsidie van het Rijk aan de provincie Noord-Holland definitief is vastgesteld.

⁸ Document 1067632, brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 18 april 2018

3. Monitoringsrapportage NSL 2019

Uit de Monitoringsrapportage NSL 2019⁹ blijkt dat in het grootste deel van Nederland de berekende concentraties NO₂ en PM₁₀ in 2018 onder de grenswaarden liggen. Op een beperkt aantal plaatsen worden nog overschrijdingen berekend. Hierdoor voldoet Nederland nog niet aan de Europese grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀. De Monitoringsrapportage NSL 2019 is in te zien via de volgende link

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/18/monitoringsrapportage-nsl-2019>

Situatie voor NO₂

In een aantal drukke straten in binnensteden wordt de grenswaarde voor stikstofdioxide (NO₂) nog overschreden. Voor Noord-Holland zijn de berekende overschrijdingen op 18 toetspunten voor NO₂ in de gemeente Amsterdam relevant. Langs de A5 bij Haarlemmermeer zijn eveneens overschrijdingen berekend. Volgens het bevoegd gezag (het Rijk) zijn deze laatste echter onterechte overschrijdingen, omdat op deze locaties op basis van het blootstellingscriterium niet hoeft te worden getoetst voor NO₂. Het aantal overschrijdingen voor NO₂ neemt af. De komende jaren zal deze ontwikkeling naar verwachting doorzetten. Het is moeilijk aan te geven in welk tempo dat zal gaan. In paragraaf 3.1.1 wordt nader ingegaan op de situatie voor NO₂ in Noord-Holland.

Situatie voor PM₁₀ (en PM_{2,5})

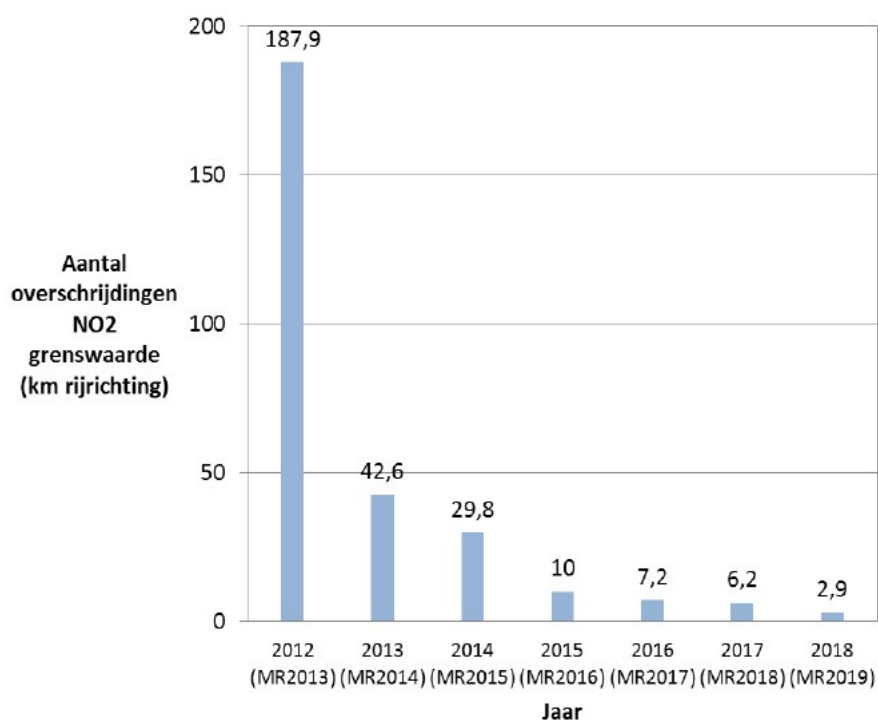
De gemiddelde concentratie fijnstof (PM₁₀) in Nederland is in 2018 gestegen ten opzichte van 2017, na een daling in de jaren ervoor. Een mogelijke factor zou kunnen zijn de uitzonderlijke weersomstandigheden van dat jaar, zoals de droogte. In het grootste deel van het land zijn de grenswaarden niet overschreden. Een uitzondering daarop zijn enkele locaties in gebieden met industrie en intensieve veehouderij. In 2018 wordt overal in Noord-Holland aan de jaargemiddelde norm voor PM₁₀ voldaan. Wel worden nog op een beperkt aantal locaties (5 toetspunten) in gemeente Velsen overschrijdingen berekend van de etmaalnorm van PM₁₀. Deze worden echter niet als feitelijke overschrijdingen beoordeeld, omdat op deze locaties op basis van het blootstellingscriterium niet hoeft te worden getoetst voor PM₁₀. In paragraaf 3.1.2 wordt nader ingegaan op de situatie voor PM₁₀ in Noord-Holland.

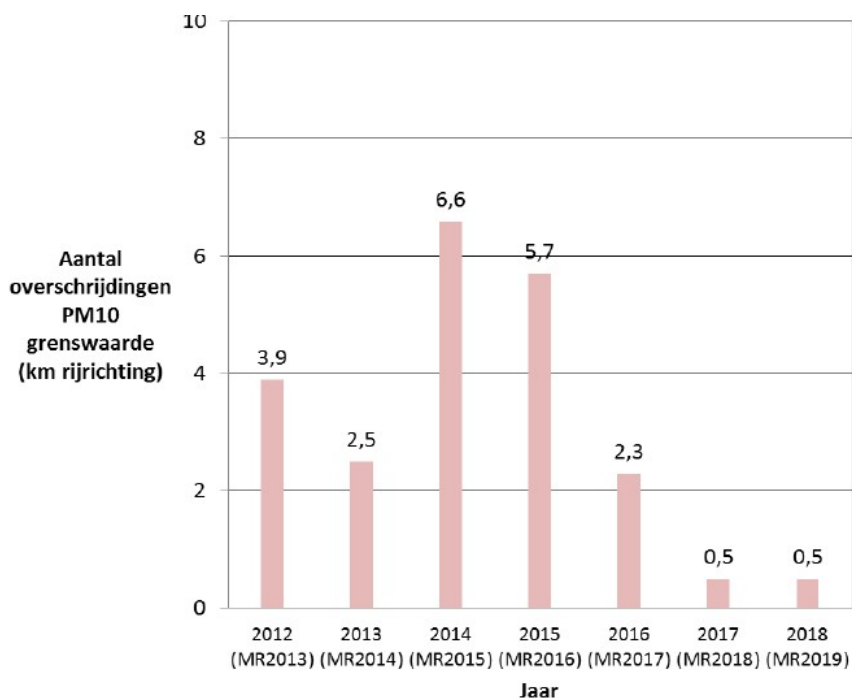
Sinds 1 januari 2015 zijn ook Europese normen en blootstellingscriteria voor de fijnere fractie van fijnstof (PM_{2,5}) van kracht. Vooruitlopend op de invoering van deze normen is in de afgelopen Monitoringsrondes reeds op overschrijdingen van de jaargemiddelde concentratie getoetst. Evenals in voorgaande jaren zijn ook in deze Monitoringsronde voor PM_{2,5} voor 2018 geen overschrijdingen van de norm geconstateerd.

⁹ Monitoringsrapportage NSL 2019, RIVM rapport 2019-0170

Vergelijking resultaten monitoringsronde 2019 met voorgaande jaren

Tijdens de looptijd van het NSL is de luchtkwaliteit in Nederland aanzienlijk verbeterd. In figuur 5 van de landelijke monitoringsrapportage is het aantal overschrijdingen langs wegen (in kilometer rijrichting) te zien voor NO₂ en PM₁₀ voor de gepasseerde jaren 2012 tot en met 2018. De figuur laat zien dat de NO₂ concentratie gestaag daalt: het aantal berekende overschrijdingen daalt van 187,9 kilometer in 2012 naar 2,9 kilometer in 2018. Ook voor PM₁₀ is een daling waarneembaar: het aantal berekende overschrijdingen daalt voor deze component van 3,9 kilometer in 2012 naar 0,5 kilometer in 2018.





Figuur 5 Overzicht van het aantal overschrijdingen langs wegen voor NO₂ (boven) en PM₁₀ (onder) in kilometer rijrichting zoals berekend door de monitoringstool voor de gepasseerde jaren uit de verschillende monitoringsrondes vanaf 2012 (MR2013). Van overschrijding grenswaarde is sprake indien de jaargemiddelde concentratie NO₂ > 40,5 µg/m³ en PM₁₀ > 31,2 µg/m³. Let op, dit overzicht bevat alle berekende overschrijdingen, ook die waarvan het bevoegd gezag heeft aangegeven dat ze onterecht zijn. De verticale schaal is niet gelijk in beide figuren.

Luchtkwaliteitsverwachting

Als vooruitblik zijn ook rekenresultaten op basis van prognoses voor 2020 en 2030 gepresenteerd. Naast het zichtjaar 2020 voor de korte termijn, is zichtjaar 2030 aan de rapportage toegevoegd omdat er behoefte is aan inzicht in de luchtkwaliteit op de middellange termijn.

Prognose NO₂

In de prognose voor 2020 worden nog een zeer beperkt aantal overschrijdingen van de grenswaarde voor NO₂ berekend. Voor Noord-Holland betreft het hier de twee punten op de locatie langs de A5 in gemeente Haarlemmermeer. Eerder al is aangegeven dat op deze locatie volgens het bevoegd gezag (het Rijk) niet getoetst hoeft te worden. Voor 2030 zijn geen NO₂-overschrijdingen meer berekend.

Prognose PM₁₀ (en PM_{2,5})

In de prognose voor 2020 en 2030 worden voor PM₁₀ diverse overschrijdingen berekend. Voor Noord-Holland betreft dit de eerdergenoemde 5 punten op de locatie in gemeente Velsen (regio IJmond), waar voor 2018 ook overschrijdingen zijn berekend.

Voor PM_{2,5} zijn voor 2020 en 2030 geen overschrijdingen van de norm berekend.

Blootstelling

Om te bepalen aan welke concentraties de bevolking wordt blootgesteld, zijn ook op alle woonadressen in Nederland concentratieberekeningen uitgevoerd. Deze per adres berekende concentraties stikstofdioxide en fijn stof zijn gekoppeld aan het aantal personen dat op dat adres woont om te bepalen aan welke concentraties bewoners zijn blootgesteld. De rapportage toont de gemiddelde concentraties waaraan bewoners binnen een gemeente, provincie of heel Nederland worden blootgesteld: de bevolkingsgewogen concentratie.

Uit de landelijke monitoringsrapportage (tabel 6 en 7 uit de Monitoringsrapportage NSL 2019) blijkt dat de concentraties NO₂ en PM₁₀ waar de bevolking aan wordt blootgesteld sinds 2010 op hoofdlijn dalen. Oftewel, gemiddeld laten de huidige prognoses een verbetering zien in de gezondheidsbelasting door luchtverontreiniging (NO₂ en PM₁₀).

Tabel 6 Bevolkingsgewogen concentratie NO₂ gemiddeld per provincie in µg/m³.

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2030
Drenthe	15,0	14,8	14,3	13,0	13,3	11,7	12,6	11,8	12,0	10,3	6,7
Flevoland	19,7	19,1	17,6	14,8	14,9	15,2	15,9	15,5	14,6	12,7	7,5
Friesland	14,0	13,8	13,2	12,3	12,4	10,9	11,7	10,7	11,0	10,0	6,8
Gelderland	22,8	21,6	20,5	19,4	19,0	18,3	18,8	18,5	17,5	15,5	8,9
Groningen	14,7	15,3	14,7	13,7	13,9	12,1	12,6	12,0	11,9	10,8	7,2
Limburg	22,5	21,7	20,0	19,7	18,1	18,2	19,0	18,9	18,1	15,4	9,3
Noord-Brabant	24,9	23,5	22,5	22,1	21,4	20,7	21,0	21,3	19,5	17,5	10,7
Noord-Holland	24,5	23,9	22,2	20,1	20,5	20,0	20,8	20,5	19,6	17,2	11,0
Overijssel	20,0	18,1	17,3	15,7	16,0	14,9	16,1	15,3	15,3	13,0	7,8
Utrecht	26,4	24,9	24,4	22,2	21,8	21,3	22,0	21,4	19,8	17,9	9,9
Zeeland	22,2	21,0	18,6	18,7	17,1	16,6	17,1	16,8	16,8	15,2	11,3
Zuid-Holland	30,7	30,5	28,6	25,7	25,1	24,1	24,4	23,9	22,9	20,8	13,6
Nederland	24,5	23,3	22,1	20,5	20,1	19,3	19,9	19,6	18,8	16,7	10,5

De gemiddelde concentratie NO₂ waar de bevolking in Nederland als geheel aan wordt blootgesteld is in 2018 gedaald ten opzichte van 2017. De huidige prognose is dat de gemiddelde blootstelling van de bevolking aan NO₂ in 2020 en 2030 daalt ten opzichte van die in 2018.

Tabel 7 Bevolkingsgewogen concentratie PM₁₀ gemiddeld per provincie in µg/m³.

Provincie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2030
Drenthe	22,0	22,3	18,6	17,7	17,8	15,6	14,7	14,6	15,9	14,3	12,0
Flevoland	23,5	24,1	19,9	18,9	19,0	17,0	16,7	16,4	17,5	16,1	13,7
Friesland	21,2	21,7	17,4	16,6	16,6	14,6	14,3	14,2	15,5	14,3	12,3
Gelderland	25,2	25,8	22,4	21,3	21,2	19,1	18,3	18,1	18,9	17,3	14,2
Groningen	21,7	21,7	17,8	16,9	17,1	14,9	14,3	14,2	15,6	14,1	12,1
Limburg	25,9	25,3	22,6	22,6	21,2	19,3	17,8	17,8	19,0	17,2	13,7
Noord- Brabant	26,1	26,4	22,9	22,3	21,8	19,5	18,4	18,7	19,5	18,3	14,9
Noord- Holland	25,2	25,9	21,3	20,2	20,5	18,3	18,9	18,4	19,6	18,3	15,9
Overijssel	23,7	24,3	20,9	19,7	19,9	17,7	16,9	16,6	17,7	15,9	13,1
Utrecht	25,9	26,8	23,0	21,8	21,9	19,6	19,3	19,0	20,0	18,4	15,4
Zeeland	24,1	24,4	19,4	19,4	18,4	16,4	16,2	16,5	17,6	17,4	14,6
Zuid- Holland	26,1	26,9	22,1	21,4	21,3	19,0	19,2	19,1	20,1	19,1	16,3
Nederland	25,1	25,6	21,6	20,8	20,6	18,4	18,1	17,9	19,0	17,6	14,8

Uit de berekeningen voor PM₁₀ volgt dat de gemiddelde concentratie waar de bevolking aan wordt blootgesteld in 2018 is gestegen ten opzichte van 2017. De stijging komt mogelijk door het uitzonderlijk droge weer met gemiddeld meer oostenwind en lagere windsnelheden. De prognose is dat de gemiddelde PM₁₀ concentratie waar de bevolking aan wordt blootgesteld de komende jaren zal afnemen. Net als bij NO₂ is onzeker hoe groot de afname zal zijn.

3.1 Overschrijdingen volgens Monitoringstool in Noord-Holland

3.1.1 Resultaten voor het jaar 2018: NO₂-concentratie

In Noord-Holland is voor NO₂ in de monitoringsrapportage NSL 2019 voor het jaar 2018 op een beperkt aantal plaatsen sprake van een overschrijding van de grenswaarde. Deze doen zich met name voor langs drukke binnenstedelijke wegen in Amsterdam en langs de Rijksweg in Haarlemmermeer. In tabel 1 zijn de resterende knelpunten voor NO₂ uit de monitoringsrapportage NSL 2019 (voor het jaar 2018) weergegeven.

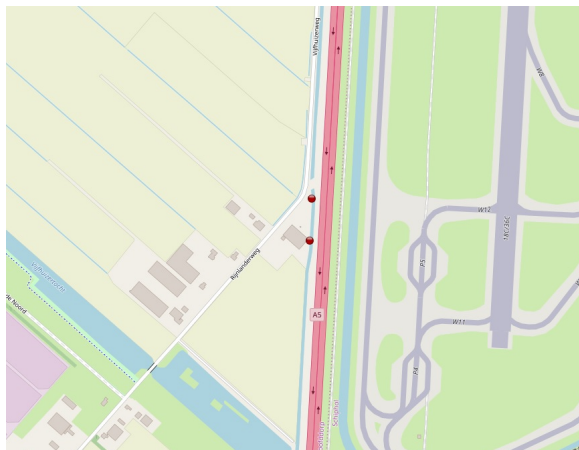
Tabel 1: Overzicht overschrijdingen NO₂ (in kilometer rijrichting) per gemeente in Noord-Holland, voor het jaar 2018

Gemeente	Totaal 2016 (km)	Rijksweg 2016 (km)	Provinciale weg 2016 (km)	Lokale weg 2016 (km)	Overig ¹⁰ 2016 (km)
Amsterdam	1,8	0	0	1,8	0
Haarlemmermeer	0,2	0,2	0	0	0
Totaal Noord-Holland	2,0	0,2	0	1,8	0

¹⁰ Waterschaps- en private wegen

Situatie Haarlemmermeer (nabij Schiphol)

Voor Haarlemmermeer is sprake van 2 toetspunten op 1 locatie, namelijk de A5 nabij Schiphol. In figuur 1 is de locatie van deze toetspunten weergegeven.



Figuur 1: Wegvakken Rijksweg A5 Haarlemmermeer (nabij Schiphol), met berekende overschrijding NO₂ voor 2018

Volgens het bevoegd gezag (het Rijk) zijn dit onterechte overschrijdingen, omdat op deze locaties op basis van het blootstellingscriterium niet hoeft te worden getoetst voor NO₂. Deze punten worden dan ook niet als overschrijdingen behandeld in de Aanpassing NSL 2018.

Situatie Amsterdam

De monitoringsrapportage NSL 2019 geeft aan dat voor Amsterdam voor 2018 18 toetspunten worden berekend waar de grenswaarden worden overschreden. Een nadere analyse geeft aan dat de knelpunten allen gelegen zijn langs drukke, binnenstedelijke wegen en dat hier wél sprake is van overschrijdingen van de grenswaarden. Gemeente Amsterdam is bevoegd gezag voor deze wegen. Middels de eerdergenoemde Aanpassing NSL 2018 heeft de gemeente, in samenspraak met het Rijk, aanvullende maatregelen verbonden aan het NSL om de resterende knelpunten binnen haar grondgebied aan te pakken. Dit heeft er in geresulteerd dat ten opzichte van voorgaande jaren het aantal knelpunten in Amsterdam is afgenomen.

De 18 toetspunten zijn verdeeld over 3 straten: Stadhouderskade en Amsteldijk (figuur 2) en Weesperstraat (figuur 3).



Figuur 2: gemeente Amsterdam, wegvakken Stadhouderskade en Amsteldijk, met berekende overschrijdingen NO₂ voor 2018



Figuur 3: gemeente Amsterdam, wegvakken Weesperstraat, met berekende overschrijdingen NO₂ voor 2018

3.1.2 Resultaten voor het jaar 2018: PM₁₀ concentratie

De monitoringsrapportage NSL 2019 geeft aan dat voor gemeente Velsen voor 2018, net als voorgaande jaren, een overschrijding van de *etmaalnorm*¹¹ voor PM₁₀ is berekend. Aan de *jaargemiddelde* norm voor PM₁₀ is in 2018 overal in Noord-Holland voldaan.

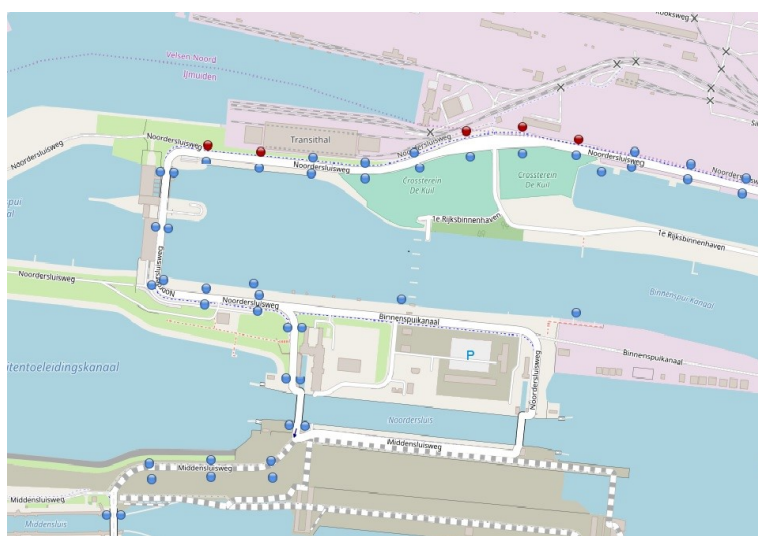
¹¹ Voor fijnstof (PM₁₀) gelden twee normen: een jaarnorm en een etmaalnorm. Bij de jaarnorm is de grenswaarde een jaargemiddeldeconcentratie fijnstof van 40 µg/m³ en bij de etmaalnorm

Tabel 2: Overzicht overschrijdingen PM₁₀ (in kilometer rijrichting) per gemeente in Noord-Holland, voor het jaar 2018

Gemeente	Totaal 2016 (km)	Rijksweg 2016 (km)	Provinciale weg 2016 (km)	Lokale weg 2016 (km)	Overig ¹² 2016 (km)
Velsen	0,5	---	---	0,5	---

Situatie Velsen

In Velsen is sprake van 1 locatie met vijf overschrijdingen.



Figuur 3: gemeente Velsen, wegvakken Noordersluisweg, met berekende overschrijdingen PM₁₀ voor 2018

De 5 toetspunten zijn gelegen aan de Noordersluisweg, aan de noordkant van het sluizencomplex nabij het Tata Steelterrein. Gemeente Velsen oordeelde eerder dat zij de punten geredeneerd vanuit gezondheidsoverwegingen graag als toetspunten blijft zien¹³.

Het ministerie van I&W stelt echter dat op deze vijf toetspunten geen sprake is van een feitelijke overschrijding, omdat geen sprake is van blootstelling op grond van artikel 22 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 (Rbl).¹⁴ Daarom worden deze locaties niet als overschrijding behandeld in de Aanpassing NSL 2018.

mag maximaal 35 dagen per jaar een overschrijding van de fijnstofconcentratie boven de 50 µg/m³ voorkomen, hetgeen equivalent is met een jaargemiddelde van 32,1 µg/m³

¹² Waterschaps- en private wegen

¹³ Brief aan Ministerie van IenW, kenmerk IDE/msc/2018-647 dd 16 februari 2018

¹⁴ Uit: Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) 2018, kabinetsbesluit, 27 september 2018

Appendix 1 Toepasbaarheidbeginsel en Effectieve Blootstelling in de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit 2007

In de Europese richtlijn luchtkwaliteit (11 juni 2008) is vastgelegd op welke locaties de luchtkwaliteit beoordeeld moet worden ('toepasbaarheidsbeginsel'). Met de wijziging van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 van 19 december 2008 is het toepasbaarheidsbeginsel geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving.

Op bepaalde locaties vindt volgens de richtlijn geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats (Toepasbaarheid). De ratio is dat de luchtkwaliteit wordt beoordeeld daar waar mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging. De locaties waar de luchtkwaliteit niet beoordeeld wordt, zijn:

- a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b. terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen van toepassing zijn;
- c. de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

In gebieden waar de luchtkwaliteit wel beoordeeld moet worden, wordt de luchtkwaliteit beoordeeld op locaties waar mensen worden blootgesteld aan concentraties, gedurende een periode die significant is ten opzichte van de middelingstijd van de grenswaarde (Effectieve Blootstelling). Er hoeft geen beoordeling plaats te vinden op locaties waar de blootstelling van het publiek in vergelijking met de middelingstijd van de norm niet significant is. Dit betekent dat per grenswaarde gekeken wordt naar de duur van de blootstelling.

Voor fijn stof (PM_{10}) gelden jaargemiddelde- en daggemiddelde normen. Ten aanzien van jaargemiddelde normen worden locaties beoordeeld waar mensen dagelijks verblijven, zoals bijvoorbeeld:

- woningen, andere voor wonen bestemde gebouwen, woonboten;
- instellingen voor kinderopvang;
- basisscholen en scholen voor middelbaar en hoger onderwijs;
- verzorgings- en bejaardentehuizen;
- revalidatie-instellingen;
- overige gebouwen, niet zijnde (hoofdzakelijk) een werkplek, waar sprake is van een langdurig
- verblijf door personen en zoals penitentiaire inrichtingen, asielzoekerscentra en dergelijke.

Ten aanzien van daggemiddelde normen moet men daarnaast ook denken aan plaatsen als:

- tuinen bij woningen en andere voor wonen bestemde gebouwen
- recreatiewoningen en campings;
- sport- en recreatieterreinen, buitenzwembaden, speelplaatsen, speelweiden en speeltuinen, parken, pretparken en dergelijke;
- havens voor recreatievaartuigen;
- badinrichtingen in oppervlaktewater als bedoeld in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz).

Voor NO₂ gelden jaargemiddelde- en uurgemiddelde normen. Voor de jaargemiddelde normen zijn de te beoordelen locatie hierboven al vermeld. Overschrijding van luchtkwaliteitseisen met een middelingstijd van een uur is in Nederland (vrijwel) niet aan de orde, zoals ook in het NSL naar voren komt. Daarom is de bepaling van wat significante blootstelling is en op welke locaties met het oog daarop concentraties moeten worden bepaald minder relevant voor de praktijk.

Middelingstijd van een jaar	Significant ten opzichte van een middelingstijd van een etmaal	Significant ten opzichte van een middelingstijd van een uur	Niet significant ten opzichte van een middelingstijd van een jaar of etmaal, wél ten opzichte van een middelingstijd van een uur
plaatsen in de buitenlucht bij of op: - woningen, andere voor wonen bestemde gebouwen, woonboten; - instellingen voor kinderopvang; - basisscholen en scholen voor middelbaar en hoger onderwijs; - verzorgings- en bejaardentehuizen; - revalidatie-instellingen; - overige gebouwen, niet zijnde (hoofdzakelijk) een werkplek, waar sprake is van een langdurig verblijf door personen en zoals penitentiaire inrichtingen, asielzoekerscentra en dergelijke.	Naast plaatsen genoemd in de eerste kolom ook plaatsen in de buitenlucht bij of op: - tuinen bij woningen en andere voor wonen bestemde gebouwen¹⁵ - recreatiewoningen en campings; - sport- en recreatieterreinen, buitenzwembaden, speelplaatsen, speelweiden en speeltuinen, parken, pretparken en dergelijke; - havens voor recreatievaartuigen; - badinrichtingen in oppervlaktewater als bedoeld in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz).	Naast plaatsen genoemd in de tweede kolom ook verblijf op voetpaden, trottoirs en fietspaden.	Bij blootstelling die niet significant is ten opzichte van de middelingstijd van een jaar of een dag, kan het gaan om het zich bevinden in de buitenlucht op of bij: - stations en haltes voor openbaar vervoer; - parkeerterreinen; - rustplaatsen langs de snelweg en andere weggebonden activiteiten (tanken, pech onderweg); - winkels en andere daarmee vergelijkbare commerciële activiteiten; - de berm bij wegen; - langs en op het water, buiten krachtens de Whvbz aangewezen plaatsen; - vaarwegen en (zee)havens. Voor een belangrijk deel gaat het hier om weggebonden activiteiten of activiteiten die in het verlengde van gebruik van de weg liggen.

¹⁵ In samenhang met de overige voorbeelden uit de tabel lijkt bedoeld dat bij woningen en andere gebouwen bestemd voor wonen bij de gevel wordt gemeten of gerekend voor de jaargemiddelde en 24-uurgemiddelde waarden en daarnaast in de tuin indien deze een verblijfsfunctie heeft. In Nederland hebben voortuinen van woningen in het algemeen geen verblijfsfunctie en kan worden volstaan met het toetsen bij de gevel (geen blootstelling). Ook in de achtertuin hoeft niet specifiek te worden getoetst omdat indien toetsing bij de voorgevel, aan de wegzijde, uitwijst dat daar aan de norm wordt voldaan dit te meer zal gelden voor de achtertuin, die verder van de weg ligt.

Appendix 2 vergelijking luchtkwaliteitsknelpunten NSL/RSL Noordvleugel

vergelijking luchtkwaliteitsknelpunten NSL/RSL Noordvleugel

Knelpunt kilometers	Saneringstool 2009*		Monitoringstool 2010		Monitoringstool 2011		Monitoringstool 2012		Monitoringstool 2013		Monitoringstool 2014		Monitoringstool 2015		Monitoringstool 2016		Monitoringstool 2019	
	2011 PM ₁₀	2015 NO ₂	2011 PM ₁₀	2015 NO ₂	2011 PM ₁₀	2015 NO ₂	2011 PM ₁₀	2015 NO ₂	2012 PM ₁₀	2015 NO ₂	2013 PM ₁₀	2015 NO ₂	2014 PM ₁₀	2015 NO ₂	2015 PM ₁₀	2015 NO ₂	2018 PM ₁₀	2018 NO ₂
Haarlemmermeer		1,2		0,1		-		0,5		0,2				0,7		1,5		0,2
Amsterdam	0,6	1,8	0,1	3,7	0,4	2,1	5,7	1,7		3,3		1,4		1,3		1,2		1,8
Beverwijk			4,2		4,2		4,2											
Diemen*								0,1										
Muiden *						0,2												
Ouder-Amstel *						0,1												
Velsen			4,2		4,2		4,2		1,7		0,5		0,5		0,3		0,5	
Zaanstad							0,4											
Noordvleugel (km weglengte)*	0,6	3	8,5	3,8	8,8	2,4	14,5	2,3	1,7	3,5	0,5	1,4	0,5	2	0,3	2,7	0,5	2,0