

**Zit de provincie Noord-Holland nu wel of niet op slot?**

**De impact van het Besluit Luchtkwaliteit op regionale infrastructuurplanning**

Mariëlle Lagers, provincie Noord-Holland, [lagersm@noord-holland.nl](mailto:lagersm@noord-holland.nl)

Chris Engelsman, Goudappel Coffeng BV, [cengelsman@goudappel.nl](mailto:cengelsman@goudappel.nl)

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,

24 en 25 november 2005, Antwerpen

## Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Het Besluit Luchtkwaliteit</b>	<b>5</b>
	<i>2.1 Achtergronden Besluit Luchtkwaliteit</i>	<i>5</i>
	<i>2.2 De belangrijkste bronnen</i>	<i>7</i>
	<i>2.3 Uitspraken van de Raad van State</i>	<i>8</i>
	<i>2.4 Actualisatie Besluit Luchtkwaliteit 2005</i>	<i>8</i>
	<i>2.5 Meten en rekenen</i>	<i>9</i>
<b>3.</b>	<b>Impact op provinciale projecten</b>	<b>10</b>
	<i>3.1 Provinciaal meerjarenprogramma infrastructuur</i>	<i>10</i>
	<i>3.2 Masterplan N201+</i>	<i>10</i>
	<i>3.3 Project ROBEIN</i>	<i>11</i>
	<i>3.4 Projecten op rijkswegen</i>	<i>12</i>
<b>4.</b>	<b>Wat kan de provincie doen?</b>	<b>13</b>
	<i>4.1 Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit</i>	<i>13</i>
	<i>4.2 Regionaal Actieplan Luchtkwaliteit</i>	<i>14</i>
	<i>4.3 Benuttings- en doorstromingsprojecten</i>	<i>14</i>
	<i>4.4 Alternatieve vervoerwijzen en vervoermanagement</i>	<i>15</i>
	<i>4.5 Snelheidsverlaging</i>	<i>16</i>
	<i>4.6 Milieuzoneringen en afschermingen</i>	<i>16</i>
	<i>4.7 Investerings op rijkswegen</i>	<i>17</i>
<b>5.</b>	<b>Impact op de planvorming</b>	<b>17</b>
	<i>5.1 Hoofdwegennet / onderliggend wegennet</i>	<i>17</i>
	<i>5.2 Procedurele aspecten</i>	<i>18</i>
<b>6.</b>	<b>Conclusies</b>	<b>19</b>

## Literatuurlijst

## **Samenvatting**

*Zit de provincie Noord-Holland nu wel of niet op slot? De impact van het Besluit Luchtkwaliteit op regionale infrastructuurplanning*

Het Besluit Luchtkwaliteit leek een bijzonder grote impact te hebben op infrastructurele ontwikkelingen in de provincie Noord-Holland. De schrik zat er op het provinciehuis goed in: Noord-Holland zit op slot! In tegenstelling tot de berichten die daarover in het nieuws verschijnen, lijkt de realisatie van provinciale infrastructuurprojecten in Noord-Holland echter niet ernstig negatief beïnvloed te worden door wetgeving op het gebied van de luchtkwaliteit. Dit positieve beeld is voor een groot deel het gevolg van de wijzigingen in het nieuwe Besluit Luchtkwaliteit 2005. Overigens is het nog even afwachten hoe de Raad van State de saldobenadering die daarin is opgenomen interpreteert. De provincie heeft in ieder geval een aantal effectieve instrumenten in handen om de luchtkwaliteit te verbeteren en tegelijkertijd de doorstroming op het provinciale wegennet te garanderen. De belangrijkste mogelijkheden voor de provincie Noord-Holland zijn dynamisch verkeersmanagement, het realiseren van ongelijkvloerse kruisingen en het omleiden van het wegverkeer op locaties waar het verkeer de meeste overlast veroorzaakt.

## **Summary**

*Is the province of Noord-Holland locked up or not? The impact of Dutch air pollution legislation on regional infrastructure planning*

The Dutch air pollution legislation seemed to have an extraordinary impact on infrastructure developments in the province of Noord-Holland. They were seized with fright at the county hall: Noord-Holland was locked up! However, in contradistinction to the reports in the news, the realisation of infrastructure projects seems not to be seriously influenced in the negative by the air pollution legislation. This decided view is largely in consequence of the amendments of the legislation in the summer of 2005. It is uncertain, though, how the State Council will interpret the balance approach that is introduced. Anyhow, the province has an effective apparatus to improve air quality and, at the same time, guarantee good traffic flow on provincial highways. The most important possibilities are dynamic traffic management, realisation of intersections at separate levels and the diversion of traffic at locations where the traffic causes most nuisance.

## 1. Inleiding

Het Besluit Luchtkwaliteit leek een bijzonder grote impact te hebben op ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie Noord-Holland. In het zuidelijke deel van de provincie zijn de achtergrondconcentraties van fijn stof zodanig hoog, dat er geen bouwplannen meer kunnen worden gerealiseerd, zonder dat normen worden overschreden. De rechters van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dreigen het ene na het andere belangrijke besluit over infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen te vernietigen. De schrik zat er op het provinciehuis dan ook goed in: Noord-Holland zit op slot!

Alle projecten waarvoor een wijziging van een bestemmingsplan of het streekplan noodzakelijk is, lopen te allen tijde het risico dat bewoners of belangengroeperingen een hiaat vinden in de ruimtelijke onderbouwing. Met het Besluit Luchtkwaliteit krijgen zij een belangrijk wapen in handen. In grote gebieden in Noord-Holland, grofweg het gebied ten zuiden van de lijn Alkmaar – Zaandam, is het bijna per definitie niet mogelijk om aan de grenswaarden te voldoen. De provincie streeft er weliswaar naar om, ten behoeve van de gezondheid van haar inwoners, te voldoen aan de gestelde normen voor de luchtkwaliteit, maar heeft niet op alle bepalende factoren invloed. Bovendien worden ook plannen die een positief effect hebben op de leefbaarheid, bereikbaarheid en verkeersveiligheid, maar lokaal op weerstand stuiten, door de Raad van State geblokkeerd.

In deze paper willen wij in beeld brengen wat de gevolgen zijn van het Besluit Luchtkwaliteit op het verkeer en vervoer en de infrastructuurplanning in de provincie Noord-Holland. Zijn de problemen daadwerkelijk zo groot als ze worden afgeschilderd? Zijn er infrastructuurprojecten die jaren worden uitgesteld of helemaal niet door kunnen gaan? Naar aanleiding daarvan kijken we wat er vanuit verkeer en vervoer kan worden gedaan om problemen aan te pakken. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

- Wat is de impact van het Besluit Luchtkwaliteit op het verkeer en vervoer in de provincie Noord-Holland?
- Wat verandert er in de infrastructuurplanning van de provincie?
- Welke vervoerskundige instrumenten zijn er om de problematiek op regionale schaal aan te pakken?

## **2. Het Besluit Luchtkwaliteit**

### *2.1 Achtergronden Besluit Luchtkwaliteit*

Door de activiteiten van de mens, zoals industrie, verkeer en landbouw, wordt de lucht in meerdere of mindere mate vervuild. De gevolgen van luchtverontreiniging zijn in algemene zin: stank en schade aan gezondheid, planten, dieren en gebouwen. Reeds in de jaren tachtig heeft de Raad van de Europese Gemeenschap richtlijnen opgesteld met grens- en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide, zwevende deeltjes, lood en stikstofdioxide. Deze richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd door de Besluiten Luchtkwaliteit.

In 1996 heeft de Raad van de Europese Unie de (nieuwe) richtlijn 96/62/EG opgesteld inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (verder te noemen: kaderrichtlijn). Op 5 augustus 2005 is in Nederland het 'Besluit luchtkwaliteit en Meetregeling luchtkwaliteit' (Staatsblad 316) van kracht geworden. Dit Besluit luchtkwaliteit bevat de regels ter implementatie van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en -oxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht. Deze richtlijn is de eerste zogenaamde dochterrichtlijn die voortvloeit uit de in 1996 opgestelde richtlijn. In het Besluit luchtkwaliteit 2005 zijn naast de genoemde stoffen en in afwachting van de tweede dochterrichtlijn de grenswaarden voor koolstofmonoxide, lood en benzeen uit de bestaande Besluiten luchtkwaliteit onverminderd overgenomen. Dit Besluit luchtkwaliteit vervangt daarmee alle eerdere Besluiten luchtkwaliteit in Nederland.

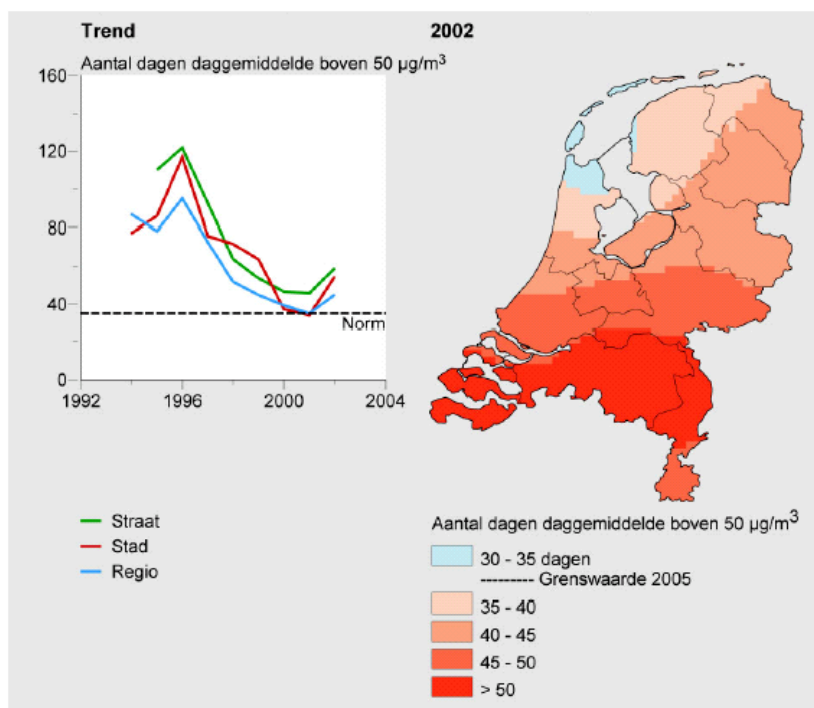
Hoewel dit niet zo is bedoeld, lijkt het Besluit luchtkwaliteit strenger dan de Europese richtlijn. De grenswaarden genoemd in het Besluit gelden overal in Nederland uitgezonderd de werkplek. Elke situatie in Nederland dient ten aanzien van fijn stof ( $PM_{10}$ ) in 2005 en ten aanzien van de andere stoffen uiterlijk in 2010 aan de grenswaarden te voldoen. Daar waar niet voldaan kan worden aan de grenswaarden, zijn maatregelen noodzakelijk en is slechts onder voorwaarden ontwikkeling van woningbouw of andere bestemmingen mogelijk, tot het moment dat wel aan de normen wordt voldaan. Het voldoen aan de grenswaarden van  $PM_{10}$  is primair een taak voor de rijksoverheid, omdat de concentraties voor een groot deel worden

veroorzaakt door de emissies in het buitenland. Dit neemt niet weg dat er lokaal verhoogde concentraties kunnen voorkomen, waarop de gemeente mogelijk wel (enige) invloed kan uitoefenen.

In de praktijk blijkt dat vooral voor  $\text{NO}_2$  en  $\text{PM}_{10}$  normoverschrijdingen voorkomen. De grenswaarden voor  $\text{NO}_2$  en  $\text{PM}_{10}$  zijn opgenomen in tabel 1. De problemen liggen vooral in het etmaalgemiddelde van fijn stof ( $\text{PM}_{10}$ ) in het stedelijk industriële zuiden en langs de drukke wegen in het stedelijke gebied (zie figuur 1). De juistheid van  $\text{PM}_{10}$  als maat voor fijn stof is de afgelopen tijd beleidsmatig landelijk aan de orde geweest. Een mogelijke oplossing kan bestaan uit het invoeren van een gevoeliger maat voor de hoeveelheid fijn stof. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan  $\text{PM}_{2.5}$ .

Stof	Type norm	Waarde	Te behalen in	Overschrijdingen
$\text{NO}_2$	Jaargemiddelde	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	2010	Niet toegestaan
$\text{NO}_2$	Uurgemiddelde	200 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	2010	18 uur per jaar toegestaan
$\text{PM}_{10}$	Jaargemiddelde	40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$	2005	Niet toegestaan
<b><math>\text{PM}_{10}</math></b>	<b>24-uurgemiddelde</b>	<b>50 <math>\mu\text{g}/\text{m}^3</math></b>	<b>2005</b>	<b>35 x per jaar toegestaan</b>

Tabel 1: Grenswaarden  $\text{NO}_2$  en  $\text{PM}_{10}$  in het Besluit Luchtkwaliteit

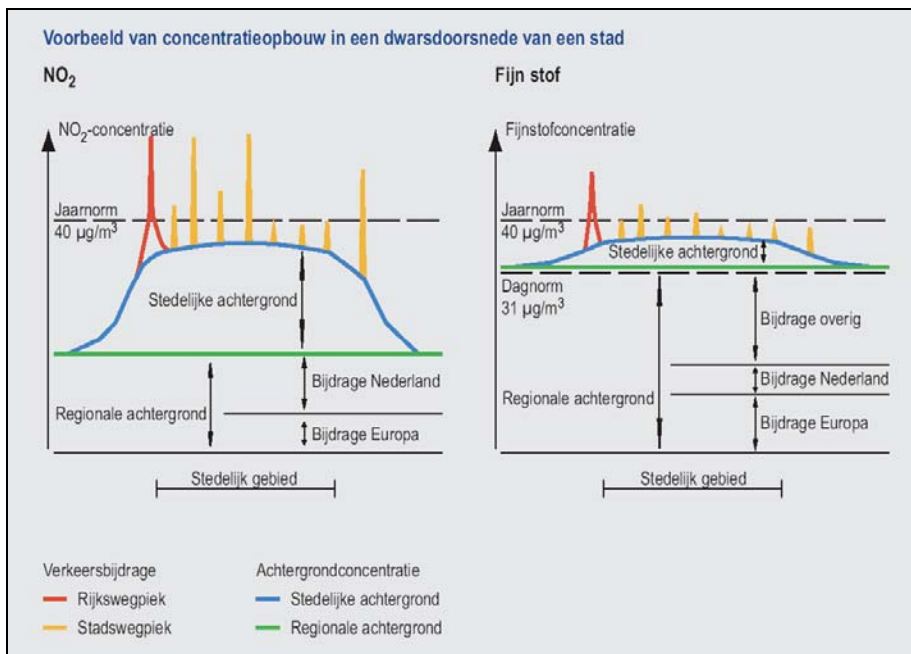


Figuur 1: Aantal overschrijdingen grenswaarde 24-uursgemiddelde concentratie  $\text{PM}_{10}$  in Nederland in 2002, in aantal dagen

## 2.2 De belangrijkste bronnen

Globaal wordt geschat dat de fijn stofconcentraties in Nederland voor 1/3 worden bepaald door de natuurlijke achtergrond van het noordelijk halfrond ( $7-9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), voor 1/3 door antropogene bronnen in het buitenland ( $10-15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) en ongeveer 1/3 door emissies in Nederland ( $6-18 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). De exacte verdeling hangt af of er sprake is van een stedelijke gebied of niet-stedelijk gebied. De onderstaande figuren geven een beeld van de invloed die dit op cijfers kan hebben. Uit deze gegevens blijkt dat de provincie Noord-Holland maar een relatief klein deel kan beïnvloeden namelijk de bronnen die onder de invloedssfeer van de provincie respectievelijk op indirecte wijze de bronnen die binnen de invloedssfeer van de Noord-Hollandse gemeenten vallen. Fijn stof heeft de eigenschap om meer dan duizend kilometer in de lucht te blijven hangen, waardoor overal in Europa het grootste deel van het fijn stof van ver weg komt.

De opbouw van de concentraties van fijn stof en stikstofdioxide is weergegeven in figuur 2. De dagnorm voor fijn stof komt overeen met een jaargemiddelde norm van circa  $31 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . De bijdrage 'fijn stof overig' bevat zeezout, bodemstof en bronnen van buiten Europa.



Figuur 2: Herkomst concentraties fijn stof en NO<sub>2</sub> in stedelijk gebied met een illustratie van de lokale invloed van verkeerswegen (bron: metingen en modellen voor 2002).

### *2.3 Uitspraken van de Raad van State*

De rechters van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben een groot aantal projecten in Nederland getoetst op het Besluit Luchtkwaliteit. Dit heeft geresulteerd in uitspraken waarbij belangrijke besluiten over onder meer infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen vernietigd werden.

In de uitspraken waarbij de Afdeling Bestuursrechtspraak een besluit vernietigt op grond van het Besluit luchtkwaliteit spelen de volgende argumenten een rol:

- Er is onvoldoende aangetoond dat aan alle grenswaarden van het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan. Het komt bijvoorbeeld voor dat wel voldaan wordt aan de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie fijn stof (PM<sub>10</sub>), maar niet voor daggemiddelde concentratie;
- De vergunningverlener geeft aan dat aan het Besluit luchtkwaliteit wordt voldaan doordat geen woningen aan overschrijding van de grenswaarde worden blootgesteld, terwijl de Afdeling uitsprekt dat de grenswaarde overal geldt, met uitzondering van de werkplek;
- Er is niet of onvoldoende aangetoond hoe bestrijding van de extra bijdrage door de voorgenomen activiteit past in het bredere plan van de overheid om de luchtverontreiniging terug te dringen tot onder de grenswaarden zoals genoemd in het Besluit luchtkwaliteit.

In de provincie Noord-Holland heeft Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State haar goedkeuring onthouden aan stationseiland Amsterdam (februari 2005), ontwikkelingen in het Zuidas-gebied (juni 2004) en de wegomlegging van de N201+ (oktober 2003, november 2004).

### *2.4 Actualisatie Besluit Luchtkwaliteit 2005*

Op 23 juli 2005 is het Besluit Luchtkwaliteit 2005 (Stb.2005, 316) gepubliceerd. Het Besluit is op 5 augustus samen met de Meetregeling Luchtkwaliteit 2005 in werking getreden. Het Besluit heeft dan terugwerkende kracht tot 4 mei 2005, de datum van de voorpublicatie in de Staatscourant.



De belangrijkste verschillen tussen het Besluit Luchtkwaliteit 2001 en 2005 zijn:

- Aftrek voor fijn stof: Artikel 5 van het Besluit geeft de mogelijkheid voor aftrek van dat deel van het fijn stof dat zich van nature in de lucht bevindt en dat niet schadelijk is voor de gezondheid. De hoogte van deze “zeezout”-aftrek is vastgelegd in de Meetregeling Luchtkwaliteit 2005, die op 26 juli 2005 is gepubliceerd in de Staatscourant;
- Saldobenadering: In gebieden waar de grenswaarden van NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> worden overschreden, mogen plannen die geen negatieve (of zelfs positieve) effecten hebben op de luchtkwaliteit in het plangebied, toch doorgaan, evenals plannen waarbij sprake is van een geringe verslechtering van de luchtkwaliteit. Voorwaarde voor deze laatste plannen is wel dat in een ander gebied de luchtkwaliteit aanzienlijk verbetert.

Het Besluit Luchtkwaliteit 2005 geeft meer ruimte om infrastructurele en bouwplannen alsnog door te laten gaan. De saldobenadering betekent voor infrastructuurprojecten bijvoorbeeld dat een nieuwe weg door open landschap rondom een bestaande kern, gewoon kan worden gerealiseerd, ondanks dat de grenswaarden in het open landschap worden overschreden. Als er tenminste een verbetering van de luchtkwaliteit in de bestaande kern, waar veel mensen wonen en op straat aanwezig zijn, tegenover staat.

### *2.5 Meten en rekenen*

In het Besluit luchtkwaliteit is aangegeven dat de gemeenten de luchtkwaliteit mogen meten of berekenen. Voor het berekenen van de luchtkwaliteit wordt door het ministerie van VROM een programma beschikbaar gesteld, waarmee deze berekeningen kunnen worden uitgevoerd: CAR-II-model. Aangezien meetapparatuur voor luchtkwaliteit kostbaar in aanschaf en onderhoud is, wordt er meestal voor gekozen om de kwaliteit van de lucht te berekenen. Het CAR-II-model wordt ondersteund door metingen van een select aantal fysieke meetpunten. Het CAR-II-model maakt het tevens het mogelijk om voorspellingen te doen over ontwikkelingen in de luchtkwaliteit.

Het CAR-II-model is voor het uitvoeren van globale berekeningen in binnenstedelijk gebied. Voor het berekenen van de luchtkwaliteit in gebieden, ten gevolge van inrichtingen en langs drukke wegen en autosnelwegen en voor complexe situaties, is het CAR-II-model niet of minder geschikt. Hiervoor zijn andere modellen ontwikkeld zoals het TNO-

verkeersmodel (verkeerswegen), het KEMA STACKS-model (verkeerswegen en scheepvaart) of het Nieuw Nationaal Model van de KEMA (gebieden en inrichtingen).

In het CAR II model is een conservatief model, waarbij de luchtkwaliteit in specifieke situaties negatiever wordt beoordeeld dan nodig. Op basis van de uitkomsten van metingen in Amsterdam is een afwijking aangetoond ten opzichte van uitkomsten van de landelijk verplicht gestelde berekeningen met het CAR II model. Amsterdam meet 13% lager dan het model berekent. Ook in andere situaties in Nederland is een structurele overschatting van de modeluitkomsten geconstateerd. De provincie Noord-Holland gaat dan ook extra metingen uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de werkelijke knelpunten ten aanzien van de luchtkwaliteit.

### **3. Impact op provinciale projecten**

#### *3.1 Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI)*

In het meerjarenprogramma zijn alle infrastructuurprojecten van de provincie Noord-Holland opgenomen met betrekking tot provinciale wegen en openbaar vervoer. Daarnaast zijn lokale projecten opgenomen, die gesubsidieerd worden vanuit de BDU. Het PMI maakt deel uit van het programmadeel van het Verkeers en Vervoerplan Noord-Holland. In het PMI is een prioriteitsvolgorde en een kasritme opgenomen. Het gehele PMI wordt ieder jaar geactualiseerd. Totaal zijn 118 infrastructuurprojecten opgenomen in het PMI. Hieronder worden de belangrijkste projecten kort toegelicht.

#### *3.2 Masterplan N201+*

Het project N201+ voorziet in een nieuw N201-tracé van Haarlemmermeer tot de Ronde Venen. De bestaande N201 wordt uit de kernen van Uithoorn en Aalsmeer gehaald en eromheen gelegd. Met deze omlegging wordt beoogd de leefbaarheid, bereikbaarheid en de veiligheid in de regio te bevorderen. Het gaat om ongeveer 25 km nieuwe weg met zo min mogelijk gelijkvloerse kruisingen en een tunnel van 700 meter om de doorstroming te bevorderen.

TNO heeft de opdracht gekregen om verfijnd onderzoek uit te voeren naar het nieuwe N201+ tracé. Centrale vraagstelling in dit onderzoek was: wordt de luchtkwaliteit voor bewoners in

het N201-gebied per saldo beter? Uit het TNO-onderzoek blijkt dat het overschrijdingsoppervlak weliswaar toeneemt ten gevolge van de aanleg van de nieuwe N201, maar dat het aantal woningen waar de normen worden overschreden aanzienlijk afneemt. De beperkte verslechtingen doen zich voor op plaatsen waar niet of nauwelijks mensen verblijven, te weten de bermen van de nieuwe weg, buitengebied waar geen woningen staan en bedrijfsterreinen. Op 23 augustus 2005 is een van de bestemmingsplannen voor het project N201+ door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland goedgekeurd op grond van bovengenoemde voorbereiding, resultaten en redenering.

### *3.3 Project ROBEIN*

Het project ROBEIN betreft de doorlichting van de belangrijkste ruimtelijke en infrastructuurprojecten in de provincie Noord-Holland. Het doel van het project ROBEIN is om na te gaan of bij de betreffende projecten knelpunten zijn te verwachten met milieuwetgeving en, zo ja, wat daaraan te doen zou zijn. Er is gekeken naar de aspecten flora en fauna, externe veiligheid, geluid en luchtkwaliteit.

Ten aanzien van de infrastructuurprojecten zijn de volgende conclusies getrokken:

- Voor veel kleinere infrastructuurprojecten (herinrichting van wegen, aanleg van fietspaden, etc.) is geen wijziging van bestemmingsplannen noodzakelijk;
- Bij veel infrastructuurprojecten worden geen normen overschreden en is het vooral zaak om de milieuonderzoeken zorgvuldig uit te voeren. De meeste infrastructuurprojecten bevinden zich nog in een dusdanig stadium, dat er nog voldoende tijd/ruimte is om de diverse milieuaspecten op een adequate wijze te onderzoeken;
- Bij veel van de provinciale infrastructuurprojecten kan de saldobenadering worden gehanteerd.

Voor ruimtelijke ontwikkelingen als woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen lijkt de saldobenadering lastiger toe te passen. In de ruimtelijke onderbouwing bij deze projecten zal sterk de nadruk moeten worden gelegd op het belang van bouwen op de betreffende locatie, bijvoorbeeld omdat daarmee kortere woon-werkafstanden worden gerealiseerd. Door de effecten van het bouwen op de betreffende locatie te vergelijken met de

effecten van bouwen op een andere, kan toch een soort saldobenadering ontstaan. Of een dergelijke saldobenadering houdbaar is bij de Raad van State is natuurlijk zeer de vraag.



*Figuur 3: Infrastructuurprojecten ingedeeld in drie gebieden naar luchtkwaliteit*

### 3.4 Projecten op rijkswegen

Voor de regionale bereikbaarheid is het rijkswegennet in Nederland ook van belang. De afhankelijkheid van het rijkswegennet wordt in de provincie Noord-Holland versterkt door de barrièrewerking van het Noordzeekanaal en het ontbreken van volwaardige regionale verbindingen die deze barrière oversteken. De congestie op het rijkswegennet is dan ook een belangrijke bedreiging van de regionale bereikbaarheid in de provincie. Daarom maakt de

provincie zich zorgen over de vertraging bij de aanleg van spitsstroken langs de rijkswegen in de provincie, die het gevolg is van uitspraken van de Raad van State inzake het besluit Luchtkwaliteit.

Belangrijke vraag is of het nieuwe Besluit Luchtkwaliteit 2005 uitkomst biedt voor de spitsstroken. Positief is uiteraard de mogelijkheid om een reductie toe te passen in verband met de hoeveelheid zeezout in de lucht. Een aantal van de te verwachten overschrijdingen zal daarmee niet meer voorkomen. Of de saldobenadering ook van toepassing kan worden verklaard op de aanleg van spitsstroken langs rijkswegen is nog onzeker. Er lijken twee openingen te zijn om de saldobenadering wel te kunnen toepassen.

- Ten eerste kan er ten gevolge van de congestie in de referentiesituatie ongewenst sluipverkeer op alternatieve routes optreden. Het verplaatsen van dit sluipverkeer naar de betreffende rijksweg zou normaal gesproken (per saldo) zorgen voor minder overlast;
- Ten tweede zal er ten gevolge van de aanleg van de spitsstrook (door een verbeterde verkeersafwikkeling op de rijksweg zelf), minder uitstoot plaatsvinden dan in de situatie met congestie.

Bij nieuwe rijkswegen of uitbreiding van de capaciteit is er, maar dan bij provinciale wegen, kans op een verkeersaantrekkende werking.

#### **4. Wat kan de provincie doen?**

##### *4.1 Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit*

Gezien de hoge achtergrondconcentraties is een integrale aanpak, in samenwerking tussen verschillende overheden noodzakelijk. De provincie speelt een belangrijke rol in het tot stand laten komen van deze samenwerking. Sinds kort beschikt de provincie Noord-Holland over het Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit. Het plan richt zich vooral op industrie, verkeer en vervoer, energieopwekkers, landbouw en zee- en binnenvaart. Met betrekking tot verkeer en vervoer worden de volgende maatregelen voorgesteld om de luchtkwaliteit in de provincie te verbeteren:

- Oppakken van vervoermanagement voor bedrijventerreinen;
- Stimuleren van openbaar vervoer, fietsgebruik en ketenmobiliteit;
- Verlagen van de maximumsnelheid op provinciale wegen;

- Toepassen van afschermingen en zoneringen langs provinciale wegen;
- Inzetten van aardgasbussen of bussen met roetfilter via concessieverlening.

#### *4.2 Regionale Actieplan Luchtkwaliteit N201+*

Voor het gebied ten zuiden van Amsterdam heeft de provincie Noord-Holland samen met de gemeenten Aalsmeer, Uithoorn, Haarlemmermeer en Amstelveen een regionaal actieplan voor de luchtkwaliteit opgesteld. Een bijzonder aandachtspunt en de directe aanleiding voor het Regionaal Actieplan Luchtkwaliteit is de voorgenomen wegomlegging van de N201.

Maatregelen genoemd in het Regionaal Actieplan Luchtkwaliteit:

- Het continueren van het huidige verkeersbeleid in de regio om, waar mogelijk, te kiezen voor rotondes in plaats van verkeersregelininstallaties en zoveel mogelijk toepassen van groene golven;
- Alle gemeenten in de regio zullen bij de inrichting van nieuwe bedrijfsterreinen vooraf duidelijke afspraken maken over vervoersmanagement.
- Het beleid om het fietsverkeer in de regio snelle routes aan te bieden van woonkernen naar bedrijfsterreinen, wordt met kracht voortgezet;
- Er wordt ingezet op het verbeteren van het openbaar vervoer. Het doortrekken van de Zuid Tangent naar Aalsmeer en Uithoorn, die een rechtstreeks en frequente busverbinding oplevert naar Schiphol, is hiervan een goed voorbeeld.

#### *4.3 Benuttings- en doorstromingsmaatregelen*

Benuttings- en doorstromingsmaatregelen dragen op twee verschillende wijzen bij aan het oplossen van de problemen met de luchtkwaliteit. Ten eerste zorgt een betere doorstroming voor meer via bestaande infrastructuur, waardoor nieuwe infrastructuur wellicht niet nodig is. Ten tweede zal door een betere doorstroming van het verkeer de uitstoot van schadelijke stoffen afnemen. De volgende instrumenten kunnen worden ingezet om de doorstroming te verbeteren en bestaande infrastructuur beter te benutten:

- **Dynamische verkeersmanagement.** Door de routekeuze van weggebruikers te optimaliseren, kan er op het wegennet meer verkeer worden verwerkt. Hierbij kan er ook voor worden gezorgd dat gevoelige bestemmingen op bepaalde tijdstippen minder zwaar worden belast;

- **Langzaam Rijden Gaat Sneller.** Door op locaties waar dat niet strikt noodzakelijk is geen verkeerslichten meer toe te passen, kan de doorstroming van het verkeer verbeteren. Door een beter en eenvoudiger ontwerp van de betreffende kruispunten hoeft dit zeker geen negatieve invloed op de verkeersveiligheid en de oversteekbaarheid te hebben.
- **Ongelijkvloerse kruisingen.** Door het toepassen van minder gelijkvloerse kruisingen verbetert de doorstroming van het wegverkeer. tunnels zorgen voor minder stilstaande (vervuilende) auto's en stilliggende schepen,

De effecten van bovengenoemde maatregelen zijn met het meest gebruikte rekenmodel CARI niet te bepalen. Om de effecten te bepalen, zal gewerkt moeten worden met een dynamisch verkeersmodel en met een gedetailleerd milieumodel. Het uitvoeren van extra metingen van de luchtkwaliteit langs de weg is natuurlijk de beste methode om de ontwikkeling van de luchtkwaliteit te monitoren. Bovendien zijn de gegevens van de metingen nuttig als input voor de gedetailleerde milieumodellen.

#### *4.4 Alternatieve vervoerswijzen en vervoermanagement*

De provincie Noord-Holland zet zich al geruime tijd in voor een sterke positie van het openbaar vervoer. Inmiddels mag duidelijk zijn dat op het openbaar vervoer niet in staat moet worden geacht om het autogebruik in Nederland significant terug te brengen. De politiek heeft deze lijn ook grotendeels losgelaten. Op specifieke verbindingen zijn er echter wel degelijk goede resultaten te behalen. Dit bewijst het succes van de Zuidtangent tussen Haarlem, Schiphol en Amsterdam Zuidoost. De provincie heeft er dan ook voor gekozen om de Zuidtangent in deze regio verder uit te breiden.

De problemen ten gevolge van het Besluit Luchtkwaliteit hebben het vervoermanagement in de provincie een nieuwe impuls te gaan geven. In het gebied rondom de N201 hebben de diverse gemeenten zich voorgenomen om op alle nieuwe bedrijventerreinen, vervoermanagement toe te passen.

Een concrete maatregel die op de korte termijn effect sorteert, is het inzetten van 'schone' bussen. In de nieuwe concessie Haarlem – IJmond heeft de provincie Noord-Holland geëist dat er alleen met aardgasbussen wordt gereden.

#### *4.5 Snelheidsverlaging*

Begin 2005 heeft de provincie Noord-Holland besloten om de maximumsnelheden op een groot aantal provinciale wegen te heroverwegen. Aanleiding waren zowel de problematiek rondom het Besluit Luchtkwaliteit als de verkeersonveiligheid op een aantal wegen. Alleen snelheidsverlagingen van 100 naar 80 km/u zijn interessant voor de luchtkwaliteit, aangezien bij lagere snelheden de uitstoot van motorvoertuigen per gereden kilometer weer toeneemt.

Het ziet er naar uit dat de snelheid van het wegverkeer op slechts een zeer beperkt aantal locaties in de provincie bepalend is voor de luchtkwaliteit ter plaatse. Op de meeste plaatsen waar op provinciale wegen momenteel 100 km/u mag worden gereden, worden de normen uit het Besluit Luchtkwaliteit niet overschreden. Op de betreffende wegen is de verkeersveiligheid veel eerder een reden om de maximumsnelheid te verlagen. Uitzondering is de A208 ten noorden van Haarlem, waar de provincie ten behoeve van geluidoverlast en luchtkwaliteit de snelheid wil verlagen van 100 naar 80 km/u.

Ook op de rijkswegen in de provincie Noord-Holland kan een verlaging van de maximumsnelheid de luchtkwaliteit verbeteren. De minister van Verkeer en Waterstaat is in dat kader van plan om de snelheid om de A10-west te verlagen van 100 naar 80 km/u. Opmerkelijk genoeg bleek de minister in 2005 ook van plan om de maximumsnelheid op een aantal andere rijkswegen te verhogen. De provincie Noord-Holland heeft dit nadrukkelijk afgeraden in de verband met de problematiek met de luchtkwaliteit.

#### *4.6 Milieuzoneringen en afschermingen*

Het doel van milieuzoneringen is om de uitstoot van uitlaatgassen van het verkeer te verminderen in een bepaald gebied, om daarmee de luchtkwaliteit in dat gebied te vergroten. Men kan milieuzonering zowel zien als een maatregel waarbij alleen voertuigen toegang hebben tot de binnenstad die voldoen aan bepaalde emissie eisen, maar men kan het ook breder zien, bijvoorbeeld de venstertijden regelingen in de binnensteden. Deze maatregelen moedigen dus de eigenaren van de voertuigen aan om te investeren in schonere technieken.

Amsterdam heeft al langere tijd milieuzone en stelt eis dat voertuigen minimaal voor 80% beladen zijn met goederen die de binnenstad als bestemming hebben of daar zijn opgehaald en



sinds april 2004 is die regeling verder aangescherpt met dat de voertuigen moeten voldoen aan de Euronormen en niet ouder zijn dan 8 jaar.

Het stellen van eisen aan de emissie bij voertuigen in het gebied kan door het stellen van regels voor leeftijd. Dit komt neer op het stellen van emissie-eisen gebaseerd op de Europese emissienormen voor onder andere NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> voor nieuwe zware dieservoertuigen. Deze normen worden steeds met tussenpozen van enkele jaren bijgesteld. Bedrijven dienen voldoende tijd te hebben om nieuwe voertuigen aan te schaffen. Een milieuzone invoeren kan via een gemeentelijk besluit op grond van artikel 2 van de Wegenverkeerswet. De handhaving vindt plaats door visuele controle of door een automatisch herkenningssysteem. De kosten van het laatste zijn echter aanmerkelijk hoger.

Luchtverlast laat zich helaas minder gemakkelijk afschermen dan geluidsoverlast. Er kan wel gedacht worden aan technisch groen of afscherming door gebouwen. Overigens heeft ook een geluidsscherm in beperkte mate een afschermende werking.

#### *4.7 Investerings op rijkswegen*

De provincie Noord-Holland heeft zich onlangs bereid verklaard om vanuit een extra investeringsimpuls voor regionale infrastructuur een bijdrage te leveren aan twee grootschalige infrastructuurprojecten op rijkswegen. Het gaat om de omlegging van de A9 bij Badhoevedorp en de ondertunneling van de A10 in de Zuidas. Beide projecten leveren een belangrijke bijdrage aan de luchtkwaliteit in de omliggende verstedelijkte gebieden.

## **5. Impact op de planvorming**

### *5.1 Hoofdwegenet / onderliggend wegennet*

Naar het zich laat aanzien kan de provincie Noord-Holland de komende jaren verder met het verbeteren van het onderliggend wegennet. Ten eerste zijn hier middelen voor beschikbaar. Ten tweede lijkt de milieuwetgeving gezien het bovenstaande geen belemmering te zijn.

De hoognodige opwaardering van het hoofdwegenet in Noord-Holland lijkt langer op zich te laten wachten. Te denken valt daarbij aan de realisatie van de tweede Coentunnel en de aanleg van spitsstroken. Deze ontwikkelingen brengen twee soorten problemen met zich mee:

- Vanwege de congestie op het hoofdwegenet gaat meer langeafstandsverkeer gebruik maken van het onderliggend weggennet, waardoor de verkeersdruk op provinciale wegen toeneemt. De verkeersveiligheid en de leefbaarheid zijn hier uiteraard niet mee gediend. Dynamisch verkeersmanagement lijkt het meest geschikte instrument om ongewenst sluipverkeer over provinciale wegen (zoveel mogelijk) te voorkomen;
- Door de congestie op het hoofdwegenet komt de bereikbaarheid van economisch belangrijke functies in de provincie Noord-Holland onder druk te staan. Problemen zullen zich met name voordoen op de relaties tussen de kop van Noord-Holland en de Amsterdamse regio en rondom de A9. Het versterken van het openbaar vervoer op deze relaties kan de bereikbaarheid verbeteren. De provincie werkt momenteel al aan de uitbreiding van de Zuidtangent. Een betere aansluiting van het onderliggende weggennet op belangrijke openbaar-vervoerlijnen (bijvoorbeeld in de kop van Noord-Holland) kan het vervoersysteem als geheel efficiënter laten functioneren.

## *5.2 Procedurele aspecten*

Een belangrijk bijkomend probleem ten gevolge van het Besluit Luchtkwaliteit, is dat de procedures die moeten worden doorlopen om een project van de grond te krijgen steeds uitgebreider en ingewikkelder worden. Het vergt van de provincie en van de betrokken gemeenten een welhaast onmogelijke inspanning om bij de ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan complete, actuele en breed gedragen onderzoeken ten aanzien van luchtkwaliteit, geluidsbelasting, externe veiligheid en flora en fauna aan te leveren. Veel projecten zullen ten gevolge van de zware procedures vertraging oplopen.

Bij bestemmingsplannen die nu toe door de Raad van State zijn afgekeurd, heeft een gebrekkige onderbouwing van de te verwachten effecten op de luchtkwaliteit vaak een belangrijke rol gespeeld. Natuurlijk zullen betrokken overheden na verloop van tijd aan de nieuwe gang van zaken gewend zijn en betere onderbouwingen en onderzoeken aanleveren. Toch bestaat het risico dat er, ten gevolge van de strenge toetsing van de Raad van State en de grote belangen die spelen, een trend van meer en meer onderzoeken ontstaat. Het doel van beleidsmakers dreigt dan te worden om het project door de procedures te loodsen, in plaats van om rekening te houden met de milieueffecten van de ingreep.

## 6. Conclusies

### *Infrastructuurplanning van de provincie niet in de problemen*

In tegenstelling tot de berichten die daarover in het nieuws verschijnen, lijkt de realisatie van provinciale infrastructuurprojecten in Noord-Holland niet ernstig negatief beïnvloed te worden door wetgeving op het gebied van de luchtkwaliteit. Het doel van de meeste grootschalige infrastructuurprojecten op regionaal niveau is het oplossen van congestie en overlast in verstedelijkte gebieden. De saldobenadering die in het Besluit Luchtkwaliteit 2005 mogelijk wordt gemaakt, is zodoende vrijwel altijd toepasbaar. Door de aanleg van een nieuwe weg verslechtert de luchtkwaliteit weliswaar ter plaatse, maar de luchtkwaliteit verbetert juist in gebieden waar veel mensen wonen. Vanuit de provincie Noord-Holland wordt het dan ook niet als een onredelijke eis gezien dat infrastructuurprojecten altijd, behalve een verbetering van de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid, ook een verbetering van de leefbaarheid in het betreffende gebied moeten opleveren.

Het positieve beeld dat hierboven wordt geschetst is voor een groot deel het gevolg van de wijzigingen in het nieuwe Besluit Luchtkwaliteit 2005. Ten eerste mag er een reductie voor fijn stof worden toegepast in verband met het zeezout in de lucht. Ten tweede wordt de zogenaamde saldobenadering geïntroduceerd. Overigens is het nog even afwachten hoe de Raad van State de saldobenadering interpreteert. Weliswaar heeft zij in eerdere uitspraken laten zien gevoelig te zijn voor een saldobenadering, maar onzeker is onder meer hoe groot het gebied mag zijn waarop de saldobenadering van toepassing wordt verklaard.

### *Rijkswegennet is een probleem*

Wat betreft de voorgenomen capaciteitsuitbreidingen op het rijkswegennet in de provincie Noord-Holland, zoals de aanleg van spitsstroken en de tweede Coentunnel, lijkt de saldobenadering minder makkelijk toepasbaar. Gezien het belang voor de bereikbaarheid zal hierover zo snel mogelijk jurisprudentie moeten worden opgebouwd.

### *Provincie beschikt over goede instrumenten om luchtkwaliteit te verbeteren*

De provincie heeft een aantal effectieve instrumenten in handen om de luchtkwaliteit te verbeteren en tegelijkertijd de doorstroming op het provinciale wegennet te garanderen. De belangrijkste mogelijkheden zijn dynamisch verkeersmanagement, het realiseren van

ongelijkvloerse kruisingen en het omleiden van het wegverkeer op locaties waar het verkeer de meeste overlast veroorzaakt. Op specifieke verbindingen kan daarnaast het openbaar vervoer een rol spelen.

In ieder geval is het strikt noodzakelijk om beter te gaan meten en rekenen. Het CAR II model overdrijft de problematiek en houdt bijvoorbeeld geen rekening met de doorstroming van het wegverkeer. Door het aantal meetpunten sterk uit te breiden kunnen ten eerste de milieumodellen beter worden gekalibreerd en ten tweede de luchtkwaliteit beter geëvalueerd, zodat na te gaan is of de voorspelde effecten van maatregelen ook daadwerkelijk optreden.

### **Literatuurverwijzingen**

- Provinciaal Actieplan Luchtkwaliteit 2005, provincie Noord-Holland, augustus 2005
- Regionaal Actieplan Luchtkwaliteit N201+ 2005, provincie Noord-Holland, gemeente Aalsmeer, gemeente Amstelveen, gemeente Haarlemmermeer, gemeente De Ronde Venen, gemeente Uithoorn, augustus 2005
- ROBEIN,