

Advies deelname SLA gemeente Almelo

Bevoegd gezag	: Gemeente Almelo	Datum	: 27 augustus 2024
Kenmerk	: 20240827-001	Zaaknummer	: Z2023-ODT-006154

Onderwerp/ Locatie : Advies deelname SLA gemeente Almelo

Conclusie

- In gemeente Almelo wordt ten aanzien van de luchtkwaliteit reeds voldaan aan het streefdoel voor 2030 (WHO norm 2005) als opgenomen in het SLA.
- Voor gemeente Almelo geldt dat industrie en houtstook het meeste bijdragen aan luchtverontreiniging.
- In gemeente Almelo wordt nog niet voldaan aan de WHO norm 2021 (momenteel geen doel binnen het SLA).

Advies

- SLA niet ondertekenen.
- Vanuit het college inzetten op het regionaal agenderen van dit thema met als resultaat een regionaal samenhangend beleid binnen Twente.

Inleiding

In de gemeenteraad van Almelo is op 10 november 2022 een motie behandeld die met 23 voor en 12 tegenstemmers is aanvaard. In de motie verzoekt de raad aan het college:

1. Te onderzoeken welke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit relevant en uitvoerbaar zijn binnen Almelo;
2. Daarna een besluit te nemen over het ondertekenen van het schone lucht akkoord;
3. Dit mee te nemen bij het opstellen van het programma Klimaat en milieu.

De uitkomsten van het rapport 'Luchtkwaliteit en Gezondheid in Overijssel over de luchtkwaliteit in 2019 van de GGD IJsselland en GGD Twente van oktober 2022 waren hiervoor de aanleiding. De GGD roept daarin op om gezondheid mee te laten wegen in ruimtelijke plannen en beleid en benoemt de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid.

Omgevingsdienst Twente is gevraagd te adviseren aangaande deelname van gemeente Almelo aan het SLA. Hieronder is eerst achtergrondinformatie gegeven over het SLA. Daarna wordt ingegaan op luchtkwaliteit in Almelo en de gestelde vragen. Vervolgens zijn de argumenten voor en tegen deelname op een rij gezet en wordt afgewogen of deelname van gemeente Almelo aan het SLA opportuun is.

Achtergrond

Sinds 2005 zijn de Rijksoverheid, gemeenten en provincies bezig om maatregelen te treffen om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit. Op dit moment wordt bijna overal in Nederland voldaan aan die grenswaarden. Dat betekent alleen niet dat er sprake is van een gezonde leefomgeving. De advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) liggen namelijk een stuk lager dan de Europese grenswaarden, vooral voor fijnstof. Het doel van het Schone Lucht Akkoord is om in 2030 overal in Nederland te voldoen aan de

advieswaarden van de WHO én minimaal 50% gezondheidswinst ten opzichte van 2016. Concreet betekent dit landelijk een verlenging van de levensduur met 4 maanden en 4000-5000 minder sterfgevallen als gevolg van luchtverontreiniging in 2030.

Thema's en maatregelen SLA

Om de doelstellingen van het SLA te bereiken worden themagericht vaste - én aanvullende maatregelen uitgevoerd. Deze worden vastgelegd in een decentraal Uitvoeringsplan SLA. Thema's in het SLA zijn bijvoorbeeld mobiliteit, mobiele werktuigen, industrie, woningen en houtstook, binnenvaart en havens, landbouw enz. In het SLA staan per thema vaste maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Deelnemers aan het SLA conformeren zich aan deze maatregelen. Aanvullende maatregelen zijn variabel. De gemeente heeft hierbij de vrijheid om een maatwerk aanpak vast te stellen.

Verplichtingen bij ondertekenen SLA

Het ondertekenen van het SLA vraagt van gemeenten om de volgende zaken op te nemen in hun gemeentelijk beleid:

Vastleggen luchtkwaliteitsbeleid

Gemeenten die het akkoord ondertekenen, dienen hun luchtkwaliteitsbeleid vast te leggen in hun gemeentelijk beleid onder de Omgevingswet. Dit betekent dat concrete maatregelen en doelstellingen voor een betere luchtkwaliteit moeten worden opgenomen in bijvoorbeeld de omgevingsvisie en omgevingsplannen.

Decentraal uitvoeringsplan

Elke deelnemende gemeente stelt een eigen decentraal uitvoeringsplan op, waarin de relevante afspraken uit het Schone Lucht Akkoord worden overgenomen. In dit plan geven gemeenten aan welke aanvullende lokale maatregelen zij nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren, naast de gezamenlijke aanpak in het akkoord.

Informeren inwoners en bedrijven

Het akkoord stelt dat alle deelnemende partijen hun inwoners en bedrijven actief moeten informeren over de luchtkwaliteit, gezondheidseffecten en de maatregelen die worden genomen. Dit vraagt dus in ieder geval om een communicatietraject richting burgers en bedrijfsleven.

Betrekken stakeholders

Gemeenten worden geacht externe stakeholders zoals bedrijven, gezondheids- en milieuorganisaties actief te betrekken bij de uitwerking van lokale maatregelen en plannen. Dit kan bijvoorbeeld via klankbordgroepen of participatietrajecten. In essentie verplicht deelname aan het akkoord gemeenten dus om luchtkwaliteit een prominente plek te geven in hun beleid, uitvoeringsplannen op te stellen, de lokale samenleving te betrekken en hier ook over te communiceren.

Aanleveren gegevens

De gezondheidswinst van het Schone Lucht Akkoord wordt gemeten met behulp van de gezondheidsindicator, die wordt berekend door het RIVM met het Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit (CIMLK). Het proces verloopt als volgt:

- 1) Iedere twee jaar leveren de deelnemers van het SLA gegevens aan voor het CIMLK over luchtmissies, luchtkwaliteit en blootstellingsgegevens.
- 2) Met het CIMLK berekent het RIVM vervolgens de luchtkwaliteit in Nederland.
- 3) Daarna berekent het RIVM met behulp van de gezondheidsfactor de effecten van de berekende luchtkwaliteit op de gezondheid.
- 4) De gezondheidsindicator geeft zo inzicht in de gezondheidswinst die wordt geboekt ten opzichte van het referentiejaar 2016.

De ambitie is om in 2030 een gezondheidswinst van minimaal 50% te bereiken ten opzichte van 2016, wat neerkomt op een halvering van de gezondheidsschade door binnenlandse bronnen van luchtverontreiniging. De gegevens die deelnemers aanleveren voor deze tweejaarlijkse voortgangsmeting zijn dezelfde als voor de reguliere monitoring van de luchtkwaliteit onder de Omgevingswet. Dit voorkomt dubbel werk voor gemeenten die ook in een aandachtsgebied voor luchtkwaliteit liggen. Zo wordt met de gezondheidsindicator de voortgang van het Schone Lucht Akkoord gemonitord en geëvalueerd of de aanpak moet worden bijgesteld.

Situatie luchtkwaliteit Almelo

Jaarlijks worden er in Nederland luchtkwaliteitsberekeningen gedaan. De berekeningen geven resultaten van het afgelopen jaar, maar ook voor de aankomende jaren. Hieruit blijkt dat op dit moment¹ in Almelo al wordt voldaan aan streefdoel SLA 2030 welke overeenkomt met de WHO-waarden 2005 (voor stikstofdioxide en fijnstof). Indien de huidige luchtkwaliteit wordt vergeleken met de WHO-waarden 2021 (toekomstig doel) dan blijkt dat voor een beperkt deel van het grondgebied van de gemeente sprake is van een overschrijding van de norm voor PM_{2,5} (fijnere fractie van fijnstof) en stikstofdioxiden. De WHO-waarden PM₁₀ (2021) wordt voor een groter deel van de gemeente overschreden. Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat momenteel geen aanleiding bestaat om aanvullende maatregelen te treffen om de luchtkwaliteit binnen gemeente Almelo te verbeteren.

Vraag 1:

Welke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit zijn relevant en uitvoerbaar binnen Almelo?

In 2023 is de rapportage 'Luchtkwaliteit en gezondheid in Overijssel en Gelderland (Rapportage over de luchtkwaliteit in 2021)' gepubliceerd. In dat rapport wordt aangegeven dat wegverkeer, houtstook, industrie en landbouw de grootste bronnen van luchtverontreiniging zijn. Specifiek voor gemeente Almelo geldt dat industrie en houtstook het meeste bijdragen aan luchtverontreiniging.

Voor Almelo geldt dat industrie en hout-stook de grootste luchtverontreinigers zijn.

Gezien het gegeven dat industrie en hout-stook het meeste bijdragen aan de luchtverontreiniging in gemeente Almelo wordt ten aanzien van die thema's nader ingegaan op maatregelen.

¹ Op basis van de grootschalige concentratie kaarten van 2023 van het RIVM

Maatregelen industrie

Maatregelen ten aanzien van de industrie richten zich met name op het 'scherper vergunnen'. Het scherp vergunnen betekent het vergunnen aan de onderkant van de BREF-range. BREF staat daarbij voor BBT-referentiedocument en BBT staat voor best beschikbare technieken. Bij het scherp vergunnen wordt feitelijk de onderkant van de BBT-range (de hoogst haalbare emissiereductie) in plaats van de bovenkant van de BBT-range (de laagst haalbare emissiereductie) als uitgangspunt gehanteerd bij de te verlenen vergunning. Scherper vergunnen is vanuit juridische invalshoek in veel gevallen pas mogelijk (danwel juridisch houdbaar) nadat 'scherper vergunnen' specifiek in gemeentelijk beleid is vastgelegd. Resumerend kan worden gesteld dat deze maatregel uitvoerbaar is (nadat 'scherper vergunnen' is vastgelegd in gemeentelijk beleid).

In dit kader zij opgemerkt dat recent (juli 2024) de herziene Richtlijn Industriële Emissies (RIE) is aangenomen in het Europese parlement. De RIE geeft aan dat het bevoegd gezag voor IPPC-installaties² aan de onderkant van de BBT-range van een BBT-conclusiedocument moet vergunnen. Bedrijven moeten hiervoor informatie aanleveren zodat het bevoegd gezag deze beoordeling kan maken: de assessment. Deze assessment moet gaan over de gehele BBT-emissierange. Als een bedrijf vindt dat ze gegronde redenen hebben waarom ze niet kunnen voldoen aan de onderkant van de BBT-range, moeten ze daarvoor bewijzen aanleveren aan het bevoegde gezag. De herziene RIE moet uiterlijk 1 juli 2026 zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Vanaf dat moment is 'scherper vergunnen' feitelijk de norm.

Maatregelen houtstook

De maatregelen voor houtstook richten zich op bewustwording en voorlichting, regelgeving voor emissies van houtstook en op handhaving van overlastsituaties.

Sinds 1 november 2019 voert de Rijksoverheid een landelijke stookalert in op dagen met ongunstig weer. Bij ongunstig weer of een slechte luchtkwaliteit blijft de rook hangen en wordt door het RIVM een stookalert afgekondigd die bewoners afraadt om de houtkachel aan te steken. Verder kunnen burgers via de website 'Stookwijzer' meldingen over houtstook indienen. De stookwijzer stuurt de meldingen geautomatiseerd door naar de SLA-gemeenten. Dit geeft gemeenten inzicht in de omvang en mate van de lokale hinder. Desgewenst wordt de informatie over meldingen ook doorgestuurd aan niet SLA gemeenten.

Het Rijk en gemeenten werken samen aan het ontwikkelen van een toetsingskader voor de beoordeling van houtrookoverlast en de gezondheidsimpact. Gemeente Almelo zou, indien daar aanleiding toe is, in een omgevingsplan regels ten aanzien van houtstook kunnen opnemen. Deze regels kunnen zich dan richten op het beperken van de luchtvervuiling en het voorkómen of verminderen van overlast voor omwonenden. Het is echter niet zo dat het SLA hierin leidend is.

² IPPC installaties zijn veelal installaties die worden toegepast bij complexe bedrijven (annex bedrijven waarvan de bedrijfsactiviteiten een relatief grote impact kunnen hebben op het milieu).

Vraag 2:

Een besluit nemen over deelname aan het SLA

Er zijn argumenten om juist wel of juist niet aan het SLA deel te nemen. Op basis van een overzicht van deze argumenten kan in relatie tot de huidige luchtkwaliteit binnen gemeente Almelo worden afgewogen of deelname aan het SLA voor gemeente Almelo zinvol dan wel wenselijk is. Hieronder is dit overzicht nader uitgewerkt:

Argumenten om **niet** deel te nemen aan het SLA

- Het streefdoel SLA 2030 (WHO norm 2005) is in gemeente Almelo al bereikt. Of te wel: de WHO normen voor luchtkwaliteit (2005) worden reeds gerespecteerd.
- Maatregelen uit het SLA dan wel decentrale maatregelen hebben slechts beperkte invloed op de luchtkwaliteit in de regio. Het is van belang om op regionaal niveau thema's met elkaar te agenderen dan wel op regionaal niveau het SLA te ondertekenen om zodoende tot een samenhangend en invloedrijk beleid te komen.
- Er zijn ook zonder het SLA al instrumenten beschikbaar die je als bevoegd gezag in relatie tot verbetering van de luchtkwaliteit kunt toepassen. Voorbeelden hiervan zijn
 - Een helder en 'scherp' VTH-beleid dat wordt toegepast;
 - Op grond van de zorgplicht initiatiefnemers er toe bewegen verdergaande maatregelen toe te passen dan BBT;
 - Tijdig actualiseren van vergunningen;
 - Scherpe handhaving en toezicht: landelijke OD-luchtmeetdienst, lucht als apart onderwerp oppakken, risicosturing, mogelijkheid van direct beboeten door BOA's (nog) beter benutten,
 - e-MJV-gegevens benutten (opgave die bedrijf zelf doet t.b.v. het milieu jaar verslag).
- Door ondertekening conformeert gemeente Almelo zich aan een inspanningsverplichting. Dit vergt onder andere capaciteit van de ODT en gemeente Almelo. Deze capaciteit zou ook nuttig kunnen worden toegepast op andere thema's.
- Implementatie van de herziene RIE zal na 1 juli 2026 tot gevolg hebben dat de onderkant van de BBT-range automatisch de norm vormt bij verlening van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Dit heeft tot gevolg dat na 2026 de bijdrage van de industrie aan de luchtverontreiniging zal verminderen.

Argumenten om **wel** deel te nemen aan het SLA

- Het SLA vormt voor gemeente Almelo een stok achter deur om pro-actief zich in te zetten voor verbetering van de luchtkwaliteit en gezondheid binnen de gemeente. Dit verdraagt zich met de doelstellingen uit raad en collegeprogramma van gemeente Almelo ongeacht welke norm dan ook.
- Beeldvorming: Weliswaar wordt ten aanzien van de luchtkwaliteit het streefdoel van het SLA reeds gehaald echter door het SLA te ondertekenen wordt uitgestraald dat Almelo

ondanks dit gegeven zich ook op langere termijn zich wil inzetten om de luchtkwaliteit binnen haar grenzen verder te verbeteren.

- Bundeling van krachten, met gedeelde kennisontwikkeling, een sterke trekkende en faciliterende rol van rijk en provincies en een gezamenlijke monitoring en evaluatie van de voortgang biedt een basis en kansen voor de uitvoering van eigen beleid en maatregelen.
- De inspanningsverplichting is relatief beperkt nu de luchtkwaliteit in gemeente Almelo voor een groot deel wordt beïnvloed door slechts twee thema's.
- Door deel te nemen aan het SLA wordt zo snel mogelijk extra inspanning geleverd in relatie tot behalen van de WHO norm van 2021.

Overweging

Belangrijk gegeven is dat de luchtkwaliteit in gemeente Almelo zich reeds verdraagt met het streefdoel uit het SLA (WHO norm 2005). Gezien dat gegeven is er momenteel geen aanleiding om (extra) inspanningen ten aanzien van de verbetering van de luchtkwaliteit te verrichten. Gegeven is ook dat in juli 2026 de herziene Richtlijn Industriële Emissie zal moeten zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Vanaf dat moment zal de onderkant van de BBT-range (de laagst mogelijke emissie annex de hoogst mogelijke emissiereductie) automatisch de norm zijn bij de verlening van een vergunning voor een milieubelastende activiteit (thema industrie – IPPC bedrijven). Dit heeft tot gevolg dat na 2026 de bijdrage van de industrie aan de luchtverontreiniging (één van de twee thema's die met name in gemeente Almelo relevant zijn) zal verminderen. Of deze reductie tot gevolg heeft dat ook de WHO normen van 2021 worden gerespecteerd zal te zijner tijd moeten blijken uit luchtkwaliteit metingen. Indien de WHO normen 2021 worden vastgelegd in de Nederlandse Wet- en regelgeving is het niet ondenkbaar dat te zijner tijd aanvullende maatregelen moeten worden getroffen. Verder hebben decentrale maatregelen slechts beperkte invloed op de luchtkwaliteit in de regio. Het geniet dan ook de voorkeur dat maatregelen, voor zover die noodzakelijk zijn, op regionaal niveau worden genomen.

De argumenten voor deelname aan het SLA wegen ons inziens momenteel niet op tegen argumenten om niet deel te nemen aan het SLA. Daarbij zij opgemerkt dat de capaciteit van de ODT naar verwachting beter kan worden ingezet op andere thema's dan voor ondersteuning van gemeente Almelo bij deelname aan het SLA.

Advies

Besluiten om het SLA niet te ondertekenen