



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Eindrapportage

HERZIENING EU RICHTLIJN LUCHTKWALITEIT

Verslag van rapporteur
Erik Haverkort

datum 11 oktober 2023

Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat

Inhoudsopgave

0	Inleiding EU-rapporteur Luchtkwaliteit	blz 3
1	Het EU-rapporteurschap	3
2	de Herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit	4
3	Laatste ontwikkelingen in Brussel	4
3.1	de Raad	4
3.2	Het Europees Parlement	5
3.3	Vervolg	5
4	Bronbeleid	6
4.1	Euro 7	6
4.2	de RIE	6
4.3	CO ₂ -emissies vrachtwagens en bussen	7
	CONCLUSIE	8
Bijlage		
	(tussen)rapport Luchtkwaliteit van 1 juni 2023	9

0. Inleiding Rapporteur Luchtkwaliteit

Op 1 juni jl. heb ik het tussenrapport Luchtkwaliteit opgeleverd aan de commissie IenW en toegelicht in het commissiedebat Milieuraad van 14 juni. Het mandaat dat mij als EU-rapporteur was verleend door de commissie zou doorlopen tot aan de Milieuraad van december 2023, waar mogelijk een Algemene Oriëntatie zal worden bereikt.

Door de verkiezingen wordt dit echter één Milieuraad eerder, en bied ik u met dit korte rapport een aanvulling op het tussenrapport - dat ik als bijlage toevoeg - en waarin ik de actuele ontwikkelingen belicht in de Milieuraad en het Europees Parlement, sinds juni jl.

Ik heb daarbij ook toegelicht hoe het met voorstellen staat die in termen van EU-bronbeleid de luchtkwaliteitsdoelen mogelijk moeten maken, meer specifiek op de nu lopende voorstellen voor Industriële Emissies, Euro-7 en CO₂-emissies vrachtwagens en bussen¹.

Hiermee beschouw ik mijn EU-rapporteurschap als afgerond.

1. Het EU-Rapporteurschap

In de [procedurevergadering](#) van 9 november 2022 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat mij, Erik Haverkort, als rapporteur het [mandaat](#) verleend voor het EU-rapporteurschap voor het EU-voorstel voor de Herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit (*Ambient air quality directive* - [COM \(2022\) 542](#)).

Doel van mijn rapporteurschap was tweërlei: het versterken van de informatiepositie van de commissie I&W en het benutten van beïnvloedingsmomenten; te zorgen voor een optimale behandeling van het EU-voorstel in de Tweede Kamer door te zorgen voor aandacht voor dit onderwerp tijdens de Commissiedebatten voor de Milieuraad.

Ik heb mijn tussenrapport gepresenteerd in [de procedurevergadering van 31 mei](#), en daar is ook de rapporteurstermijn verlengd tot eind van het jaar. Het [rapport](#) is vastgesteld op 7 juni en in het [commissiedebat](#) Milieuraad op 14 juni heb ik mijn inbreng als rapporteur geleverd.

De volgende vragen stonden voor mij als rapporteur centraal:

1. Hoe kijken verschillende relevante belanghebbenden aan tegen de herziening van de richtlijnen luchtkwaliteit? Welke aandachtspunten of knelpunten zijn er volgens hen?
2. Hoe verloopt de politieke discussie hierover in Europa en binnen andere lidstaten in aanloop naar de Europese besluitvorming?
3. Welke aanbevelingen kan ik doen aan de commissie IenW ter beïnvloeding van de Nederlandse inzet in de Milieuraad?

¹ Hoewel CO₂-emissies als zodanig niet invloed hebben op luchtkwaliteit, heeft het bestaan van fossiele brandstoffen-auto's en vrachtwagens wél effect. Het invoeren van strenge CO₂-normen leidt immers de facto tot elektrificatie, hetgeen een positief effect heeft op de luchtkwaliteit.

2. De herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit

Met het herzieningsvoorstel van de Luchtkwaliteitsrichtlijn wil de Europese Commissie (hierna: Commissie) de EU-normen voor luchtkwaliteit voor 2030 aanscherpen, zodat deze beter aansluiten bij de richtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Zie ook de [behandelnotitie](#) over het voorstel.

Voorgesteld wordt onder andere om de normen voor fijnstof en stikstof aan te scherpen:

- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor fijnstof (Particulate Matter/PM 2,5) verlaagd naar 10 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 5 µg/m³.
- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor fijnstof (Particulate Matter/PM 10) verlaagd naar 10 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 15 µg/m³.
- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide (Nitrogen dioxide/NO₂) verlaagd naar 20 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 10 µg/m³.

De normen zijn strenger dan die in de vigerende richtlijn luchtkwaliteit. De normen in het EU-voorstel gaan minder ver dan de WHO-normen. Doel is dat de luchtkwaliteit in 2050 geen schade meer veroorzaakt aan gezondheid en natuur.

Het gaat onder andere om normen voor fijnstof (waaronder ultrafijnstof) en stikstof. Er is ook een blootstellingsreductie-indicator (AERO) ingesteld voor PM 2,5 en NO₂ voor NUTSgebieden (regio's, dat zijn er in Nederland vier). Bij overschrijding van de normen moeten plannen worden opgesteld inclusief maatregelen om de overschrijding te mitigeren. Nationale en lokale autoriteiten moeten zelf specifieke maatregelen vaststellen om aan de normen te voldoen, aanvullend op Europees bronbeleid dat ook hieraan bijdraagt. De Commissie stelt daarnaast voor dat burgers die problemen krijgen met hun gezondheid als gevolg van slechte luchtkwaliteit, een claim kunnen indienen bij het bevoegd gezag en compensatie kunnen krijgen voor de door hen geleden schade. Ook scherpt het voorstel luchtkwaliteitsmonitoring, -modellering en -plannen aan ter ondersteuning van de Lidstaten bij hun luchtkwaliteitsbeleid.

3 Behandeling in Brussel

3.1 de Raad

Op 20 juni jl. vond het eerste debat over de Milieuraad plaats². De Commissie benadrukte dat het voorliggende voorstel een combinatie van haalbaarheid en ambitie beoogt, en riep de lidstaten op de ambitie in het voorstel te handhaven, met het oog op de gezondheid van de burgers van de EU. De lidstaten toonden een verschil in ambitie, een aantal lidstaten wilden juist meer ambitie dan in het voorstel verwerkt, terwijl andere lidstaten afzwakking bepleitten. Dit laatste met het oog op de nu al niet gehaalde doelen en de hoogte van de investeringen die nodig zijn om de doelen te behalen. De Commissie gaf daarop aan dat het algemeen niet hoeft te leiden onder uitzonderingen en dat voor uitzonderingen juist clausules zijn bedacht voor extra uitstel. Nederland hoorde bij de groep die weliswaar ambitie voorstaat, maar ook pleit voor extra flexibiliteit voor specifieke complexe locaties. Tevens pleitte Nederland voor ambitieuzer bronbeleid als absolute voorwaarde voor het luchtkwaliteitsbeleid.

² TK 2022-2023, 21 501-08, nr. 906

Nederland benoemde daarbij specifiek de wens tot een ambitieuze herziening te komen van de Cross-Border Enforcement Richtlijn³.

De Raad zal in december naar verwachting opnieuw debatteren over de richtlijn en daarbij trachten een Algemene Oriëntatie (akkoord in de Raad) te bereiken.

3.2 Het Europees Parlement

Op 13 september is plenair gestemd in het EP over het [rapport](#) van rapporteur Javi Lopez (S&D, SPA).

Het rapport werd aangenomen met 363 stemmen voor, 226 tegen en 46 onthoudingen. Dit rapport amendeert de doelstellingen van de Europese Commissie en geeft aan dat de EU-normen **in 2035** in lijn moeten zijn met de WHO-advieswaarden (in tegenstelling tot het oorspronkelijk EU-voorstel dat uitgaat van 2050). Het was nog een strijd in het EP omdat de meer conservatieve EP-leden pogingen deden om de maatregelen te versoepelen, terwijl de milieucommissie eerder al had gestemd voor gelijktrekken van de EU-normen met de WHO-waarden in 2030. Het jaartal 2035 is derhalve een compromis.

Het EP vraagt daarnaast om interim-doelstellingen, die op zijn laatste in 2030 behaald moeten zijn. In aanvulling op het in het voorstel vereiste luchtkwaliteitsplan in geval van overschrijding van de drempels, wil het EP ook luchtkwaliteits-roadmaps met maatregelen voor zowel korte als lange termijn.

Naast ambitieuzere normstelling, bevat het EP-standpunt ook meer mogelijkheden voor burgers om compensatie te krijgen voor gezondheidsschade als gevolg van luchtkwaliteit (in geval van overtreding van de regelgeving). Tevens wil het EP een vermeerdering van het aantal meetpunten.

Enkele belangrijke punten uit het rapport van het EP zijn:

Lidstaten zullen niet alleen 'ultrafijnstof' monitoren, maar daarin ook specifiek zwarte koolstof, ammoniak en kwik.

En bij de striktere eisen in lijn met de WHO-advieswaarden zijn met name die voor ultrafijnstof (PM_{2,5}) en stikstofdioxide (NO₂) van belang. Die zijn in het rapport gesteld op jaargemiddelde 5 (µg)/m³ voor PM_{2,5}, en 10 µg/m³ voor NO₂.

Ter vergelijking: in de EU-richtlijn zijn die eisen gesteld op resp. 25 en 40.) Zie ook de tabel in hoofdstuk 2.

Vraag

Wat betekenen deze eisen voor de uitvoeringspraktijk, gesteld dat zij zo (of eventueel in ietwat afgezwakte vorm na afronding van de onderhandelingen in de EU) door zullen worden gevoerd?

3.3 Vervolg EU

Als de Raad in december een akkoord bereikt, kunnen vervolgens de onderhandelingen tussen (de rapporteur van) het EP en (het voorzitterschap van) de Raad starten, in zogeheten trilogie. Deze moeten in maart klaar zijn om het voorstel nog op tijd af te ronden voor de Europese verkiezingen.

³ COM (2015) 413

4. EU-Bronbeleid

Zoals ik in mijn tussenrapport heb aangegeven is adequaat EU-bronbeleid essentieel om de luchtkwaliteitsdoelen te behalen, immers – de grensoverschrijdende verontreinigende bronnen kunnen alleen op EU-niveau worden aangepakt. Ik geef daarom kort aan hoe de stand van zaken is voor het relevante EU-bronbeleid.

4.1 Richtlijn Industriële Emissies

De richtlijn tot herziening van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) heeft als voornaamste doel om het milieu en de gezondheid te beschermen tegen de gevolgen van verontreiniging door grote industriële installaties en veehouderijen. De RIE stelt regels ter voorkoming en beperking van de emissie van chemische stoffen in de lucht, het water en de bodem door industriële activiteiten. De RIE-richtlijn bevat een lijst van verontreinigende stoffen en daaraan gestelde emissie grenswaarden. Betreft stoffen als kwik, stikstofoxide, ammoniak, methaan en kooldioxide.

In de nieuwe richtlijn worden ook de BBT-eisen geactualiseerd, strengere vergunningseisen mogelijk gemaakt om te voldoen aan een milieukwaliteitsnorm, en worden bedrijven geacht een plan te maken om aan te geven hoe zij over zullen gaan op duurzamere en schonere technieken.

In de Raad en het EP zijn vooral de landbouwaspecten onderwerp van gesprek geweest. Verder is de reikwijdte verbreed: mijnbouwactiviteiten zijn toegevoegd aan RIE, evenals grootschalige productie van batterijen en bepaalde processen voor metaalbewerking.

Raad: In de Milieuraad van maart was al een akkoord (Algemene Oriëntatie) bereikt zodat er een mandaat was om met het EP te onderhandelen. In het akkoord is het voorstel op een aantal punten versoepeld t.o.v. het Commissievoorstel. Onder meer gaat het dan om de Livestock units (LSU's), waarvoor de drempelwaarde in de Raad is bepaald op 280 LSU voor pluimveehouderijen en 350 voor de andere veehouderijsectoren.

Europees Parlement: In het EP is op 11 juli plenair gestemd en werd het herziene [rapport](#) van rapporteur Raden Kanev (BUL, EVP) over de Richtlijn industriële emissies aangenomen. Met dit rapport wordt de drempelwaarde voor LSU's eveneens (en nog verder) versoepeld: 40.000 plekken voor pluimvee; meer dan 2000 plekken voor productievarkens (meer dan 30 kilo) of 750 plekken voor zeugen, net als boerderijen met meer dan 750 LSU's.

De trilogie zijn inmiddels van start gegaan op 19 juli, de tweede serie start op 10 oktober en de derde trilogie op 28 november. Het voorzitterschap richt zich op afronding voor eind van het jaar. Waarschijnlijk worden in de derde trilogie pas de landbouwaspecten besproken.

4.2 EURO-7

Euro-7 is een verordening voor aanscherping van de typegoedkeuring voor personenauto's, bestelwagens, vrachtwagens en bussen. Deze verordening is een samenvoeging van eerdere verordeningen Euro 5/6 voor lichte en Euro VI voor zware voertuigen, en bepaalt welke vervuilende emissies zijn toegestaan om de voertuigen

goedkeuring te geven om de weg op te gaan. De lijst met vervuilende stoffen wordt uitgebreid en stelt nieuwe normen vast.

Raad: Op 25 september jl. is in de Concurrentiekrachtraad een [akkoord](#) bereikt over Euro-7. Met dit akkoord is een aantal ambities van het oorspronkelijke Commissievoorstel geschrapt of verminderd: de normstelling en de testvereisten zijn teruggebracht tot praktisch het niveau van de huidige Euro-6 (voor passagiersvervoer) en Euro-VI (voor vrachtwagen). De inwerkingtredingsdatum is uitgesteld: implementing acts (door de Commissie) zullen pas 12 tot 30 maanden na vaststelling van de verordening in werking treden, terwijl onderdelen uit de verordening zelf variëren van 24 maanden na vaststelling van de verordening tot 60 maanden voor nieuwe auto's en vrachtwagens. (De Commissie stelde 2025 en 2027 voor). Om het voorstel in lijn te brengen met het voorstel voor CO₂-emissies voor vrachtwagens en bussen, wordt voor bepaalde vrachtwagens en bussen in de tijd tot aan 2030 (het zero-emissiedoel voor die vrachtwagens) geen scherpere eis gesteld dan die van de bestaande Euro VI.

Europees Parlement: op 12 oktober stemt de milieucommissie (Envi) over het [rapport](#) van de rapporteur Alexandr Vondra (TSJ, EVP). In het EP wordt eveneens zeer kritisch gesproken over het ambitieniveau van het voorstel met als argument: er is onvoldoende geld voor investeringen, want die zijn juist van belang voor de e-vehicles-markt. Testvereisten zijn ook hier teruggebracht op niveau Euro 6/VI en voor de NO_x-waarden geldt dat ze voor benzinevoertuigen op hetzelfde niveau blijven als in Euro 6/VI, terwijl voor diesel 80 microgram geldt.

Vervolg: na 12 oktober moet nog een plenaire stemming plaatsvinden, waarna (in geval van aanname van het rapport) de trilogie zullen starten. Het krachtenveld is zodanig dat het wel de verwachting is dat een laag ambitieniveau zal standhouden, mede in verband met het feit dat in de Raad alle auto-producerende landen aanjagers zijn van de ambitieverlaging.

4.3 CO₂-emissies vrachtwagens en busjes

Op 14 februari jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een EU-voorstel voor de herziening van de Verordening CO₂-emissies vrachtwagens en bussen gepresenteerd. Wegtransport is verantwoordelijk voor één vijfde van de totale broeikasgasuitstoot in de EU en voor één derde van de energieconsumptie in de EU. Een [behandelvoorstel](#) over dit voorstel dateert van 16 februari jl..

Raad: Het voorstel wordt geagendeerd voor de Milieuraad van 16 oktober. De lidstaten lagen voor de zomer nog flink uit elkaar qua standpunten. Nederland, België, Denemarken en Luxemburg [beogen](#) een 100% zero-emission doel, in tegenstelling tot het 90% doel in 2040 dat de Commissie formuleerde. Een aantal lidstaten spreekt zich daartegen juist weer uit. Voor de komende Raad heeft het Spaans EU-voorzitterschap een document opgesteld ter behandeling. Dit voorstel stelt een compromis voor. Zie ook de [signalering](#) voor het CD Milieuraad op 16 oktober.

Europees Parlement: in het EP is het onderwerp toegewezen aan de milieucommissie Envi als leidende commissie met Yannick Jadot (FRA, Groenen) als rapporteur tot nu toe, terwijl Bas Eickhout (NL, Groenen) nu als nieuwe rapporteur op het dossier is benoemd. De transportcommissie (TRAN) en industriecommissie (ITRE) behandelen daarnaast het onderwerp eveneens. TRAN richt zich op 75% CO₂-reductie in 2040 (voor nieuwverkoop). ITRE en TRAN maken zich hard voor een carbon-correctiefactor (een korting op de emissierechten).

Over het concept-[rapport](#) van de rapporteur moet nog gestemd worden, waarschijnlijk in oktober, waarna plenaire stemming mogelijk in november zal plaatsvinden.

Stakeholders: Electromobiliteit lobby Avere is juist tegen zo'n (bovengenoemde) correctiefactor, en [riep](#) op geen e-fuels en biofuels in de regelgeving op te nemen, omdat ze juist meer investeringen in elektrische trucks willen. Onder meer de European association of automotive suppliers CLEPA [wil](#) erkenning van CO₂-neutrale brandstoffen en voor waterstof als lange termijn oplossing. Transport & Environment wil een 100% doel in 2035 en publiceerde op 27 september een [rapport](#) over het beleid voor vrachtwagens en busjes en de risico's van het afzwakken van dat beleid: in dat geval zou de EU marktaandeel kwijt raken aan China en de VS.

ICCT tot slot, de International Council on Clean Transportation, bracht op 3 oktober een [rapport](#) uit waarin zij in negatieve zin spraken over de carbon correctiefactor en aangeven dat die de regelgeving uitholt (zij berekenen dat er dan sprake is van 200 mln ton minder opbrengsten aan CO₂-besparingen in vergelijking tot het EU-voorstel).

CONCLUSIE

De onderhandelingen zullen moeten uitwijzen in welke mate een compromis bereikt kan worden tussen de door de Lidstaten gewenste normstelling (die in december waarschijnlijk vastgelegd gaat worden) en die van het EP.

De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat de invloed van het EP zal zorgen voor strengere eisen dan nu in het EU-voorstel staan.

Tegelijkertijd is het Europese bronbeleid (zie onder hoofdstuk 4) al danig afgezwakt, en nationale maatregelen (zoals tegen houtstook) zijn er vooralsnog ook nog niet.

De Europese Commissie heeft het voorstel opgesteld met – naar eigen zeggen – een balans tussen de luchtkwaliteitsdoelen enerzijds en het Europese bronbeleid anderzijds.

Vraag

Aangezien luchtkwaliteitsdoelen en middelen (bronbeleid) nu verder uit elkaar worden getrokken, wat betekent dit voor de uitwerking van de EU-richtlijn op Nederland. Blijven de doelen nog wel haalbaar en onder welke condities? Wat is extra nodig om ze te halen?

BIJLAGE – tussenrapport d.d. 14 juni 2023



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

**HERZIENING EU RICHTLIJN
LUCHTKWALITEIT**

Tussenverslag van rapporteur
Erik Haverkort

0. Inleiding rapporteur

Als EU-rapporteur heb ik me het afgelopen halfjaar verdiept in de herziening van het EU-luchtkwaliteitsbeleid, de vooruitzichten en ook hier en daar een terugblik. Kijkend door mijn ooghalen denk ik in de afgelopen 18 jaar een positieve trend te kunnen ontwaren waarbij de luchtkwaliteit verbetert, met steeds meer handelingsperspectief voor overheden op alle bestuursniveaus, maar ook voor burgers. Desondanks kan er nog veel verbeteren op luchtkwaliteitsgebied. Daarvoor hebben we de EU nodig omdat het halen van nieuwe doelen valt of staat met adequaat Europees bronbeleid. We opereren in Nederland immers niet in *splendid isolation*, maar zijn voor het halen van de doelen voor een deel afhankelijk van het Europese bronbeleid qua uitstoot van vervoer, landbouw en industrie en daarnaast van (het verminderen van) de uitstoot van buurlanden. Daarbij is het naar mijn idee van belang met elkaar te komen tot een gebalanceerd beleid – om verantwoord te kunnen verschonen.

Ik ga in dit rapport in op het proces rondom de herziening van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijn, zowel in de Tweede Kamer (paragraaf 2), bij stakeholders (paragraaf 3), vanuit wetenschap (paragraaf 4) en in Brussel (paragraaf 5). Daarnaast doe ik in paragraaf 6 enkele aanbevelingen en deel ik een aantal bevindingen, aan de hand waarvan ik hoop dat deze de leden van de commissie IenW verder kunnen versterken bij het voeren van het debat met het kabinet.

Ik vind het daarbij belangrijk dat het beleid, met alle wetenschappelijke inzichten die erbij horen, en met alle tabellen met normstellingen over diverse stoffen, ook *tastbaar* en *inzichtelijk* is. Dat leidt immers tot draagvlak en tot een betere discussie om gezamenlijk te bepalen hoe we er daadwerkelijk voor kunnen zorgen dat er gezondheidswinst zal zijn. En dan versta ik onder gezondheidswinst niet alleen het voorkómen van de vermindering van levensjaren, maar ook het zorgen voor een betere kwaliteit van leven (in casu minder ziekten /minder hinder als gevolg van luchtverontreiniging). Daartoe zal ook maatwerk nodig zijn, een adequaat handelingsperspectief voor de Lidstaten, de regio's en de gemeenten, en op verschillende terreinen een verdieping van de kennis over de gezondheidseffecten van bepaalde stoffen (zoals fijnstof).

Dit eindverslag kan worden betrokken bij het commissiedebat van 14 juni a.s. over de Milieuraad van 20 juni a.s.

1. Mandaat rapporteurschap

In de [procedurevergadering](#) van 9 november 2022 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat mij, Erik Haverkort, als rapporteur het [mandaat](#) verleend voor het EU-rapporteurschap voor het EU-voorstel voor de Herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit (*Ambient air quality directive* - [COM \(2022\) 542](#)).

Doel van mijn rapporteurschap was tweërlei: het versterken van de informatiepositie van de commissie I&W en het benutten van beïnvloedingsmomenten; te zorgen voor een optimale behandeling van het EU-voorstel in de Tweede Kamer door te zorgen voor aandacht voor dit onderwerp tijdens de Commissiedebatten voor de Milieuraad.

De volgende vragen stonden hierbij voor mij als rapporteur centraal:

1. Hoe kijken verschillende relevante belanghebbenden aan tegen de herziening van de richtlijnen luchtkwaliteit? Welke aandachtspunten of knelpunten zijn er volgens hen?
2. Hoe verloopt de politieke discussie hierover in Europa en binnen andere lidstaten in aanloop naar de Europese besluitvorming?
3. Welke aanbevelingen kan ik doen aan de commissie IenW ter beïnvloeding van de Nederlandse inzet in de Milieuraad?

Met het herzieningsvoorstel van de Luchtkwaliteitsrichtlijn wil de Europese Commissie (hierna: Commissie) de EU-normen voor luchtkwaliteit voor 2030 aanscherpen, zodat deze beter aansluiten bij de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Zie ook de [behandelnotitie](#) over het voorstel.

Voorgesteld wordt onder andere om de normen voor fijnstof en stikstof aan te scherpen:

- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor fijnstof (Particulate Matter/PM 2,5) verlaagd naar 10 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 5 µg/m³.
- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor fijnstof (Particulate Matter/PM 10) verlaagd naar 10 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 15 µg/m³.
- o Per 1 januari 2030 wordt de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide (Nitrogen dioxide/NO₂) verlaagd naar 20 µg/m³. De WHO-waarde ligt op 10 µg/m³.

De normen zijn strenger dan die in de vigerende richtlijn luchtkwaliteit. De normen in het EU-voorstel gaan minder ver dan de WHO-advieswaarden. Doel is dat de luchtkwaliteit in 2050 geen schade meer veroorzaakt aan gezondheid en natuur. Het gaat onder andere om normen voor fijnstof (waaronder ultrafijnstof) en stikstof. Er is ook een blootstellingsreductie-indicator (AERO) ingesteld voor PM 2,5 en NO₂ voor NUTSgebieden (regio's, dat zijn er in Nederland vier). Bij overschrijding van de normen moeten plannen worden opgesteld inclusief maatregelen om de overschrijding te mitigeren. Nationale en lokale autoriteiten moeten zelf specifieke maatregelen vaststellen om aan de normen te voldoen, aanvullend op Europees bronbeleid dat ook hieraan bijdraagt. De Commissie stelt daarnaast voor dat burgers die problemen krijgen met hun gezondheid als gevolg van slechte luchtkwaliteit, een claim kunnen indienen bij het bevoegd gezag en compensatie kunnen krijgen voor de door hen geleden schade. Ook scherpert het voorstel luchtkwaliteitsmonitoring, -modellering en -plannen aan ter ondersteuning van de Lidstaten bij hun luchtkwaliteitsbeleid.

2. Overzicht behandeling Tweede Kamer

2.1 tijdslijn

Hieronder volgt een tijdslijn met een overzicht van de behandeling van het EU-voorstel in de Tweede Kamer.

01 juni 2022	Aanbieding aan de TK van het onderzoek van het RIVM naar het halen in 2030 van de advieswaarden van de WHO over luchtkwaliteit
26 oktober 2022	De Europese Commissie publiceert het EU-voorstel (COM (2022) 542) voor de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijn
9 november 2022	Procedurevergadering IenW waarbij mandaat werd verleend aan het lid Haverkort ter uitvoering van het EU-rapporteurschap over de herziening van de EU-richtlijn luchtkwaliteit.
12 december 2022	De Kamer ontvangt de kabinetsappreciatie (BNC-fiche) over het EU-voorstel voor de herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit. Schriftelijk overleg d.d. 24 januari 2023 over het BNC-fiche.
13 december 2022	Behandelveerbehoud: signalering voor het betreffende CD Milieuraad inclusief voorstellen voor informatieafspraken. De staatssecretaris bevestigt de gevraagde informatie te zullen verstrekken aan de commissie IenW en de commissie periodiek op de hoogte te houden van de vorderingen in de onderhandelingen en eventuele bijstellingen van het NL standpunt.
13 december 2022	Tijdens het commissiedebat d.d. 13 december over de Milieuraad van 20 december jl. zijn vragen gesteld over o.a. het halen van de WHO advieswaarden, het strakker stellen van de luchtkwaliteitseisen, de lessen uit het RIVM rapport.
26 januari 2023	Dertigledendebat over luchtkwaliteit in Nederland .
23 februari 2023	Rondetafelgesprek luchtkwaliteit
6 maart 2023	Werkbezoek aan Brussel, in combinatie met Circulaire economie (in de vorm van een commissieactiviteit).
6 april 2023	Tweeminutendebat Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit (Kamerstuk 36246-6) en moties 36246 nr. 7 (Van Esch c.s.) en 36246 nr. 8 (Van der Plas)
6 april 2023	Brief IenW met aanbieding analyse RIVM over gevolgen richtlijn luchtkwaliteit
19 april 2023	Technische briefing van het Planbureau voor de Leefomgeving over de resultaten van nieuwe emissieramingen luchtkwaliteit.
15 mei 2023	Brief IenW over herziening van de richtlijn luchtkwaliteit (met appreciatie RIVM rapport)
14 juni 2023	Commissiedebat Milieuraad

2.2 Inzet kabinet in Brussel

In het [BNC-fiche](#) d.d. 12 december 2022 schreef het kabinet aan de huidige en nieuwe luchtkwaliteitsdoelen te willen voldoen. Het kabinet denkt in 2030 de geldende WHO-advieswaarden (van 2005) te kunnen halen, aan de hand van het Schone lucht-akkoord (SLA), het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en met behulp van Europees bronbeleid (zoals de emissie-eisen aan auto's en vrachtwagens, de Richtlijn Industriële Emissies, de NEC-richtlijn (nationale emissieplafonds)). Het kabinet staat gematigd positief t.o.v het nieuwe EU-voorstel, maar houdt slagen om de arm (verdere doorrekening door RIVM; specifieke hotspots zoals (lucht)havens, drukke wegen, zware industrie) of de doelen behaald kunnen worden (ook afhankelijk van EU-bronbeleid dat in onderhandeling is). Het kabinet houdt totdat de doorrekening klaar is een marge in acht in de onderhandelingen van 2030 – 2035 als doeljaar. Het kabinet steunt het 2050 doel (zero-emission).

Op 6 april 2023 verscheen de doorrekening van het RIVM van de herziene EU-richtlijn Luchtkwaliteit. Hieruit blijkt dat naar verwachting met bestaand en gepland beleid de EU-normen in 2030 gehaald kunnen worden met uitzondering van specifieke plekken waar extra maatregelen nodig zijn.

3. Stakeholders' blik op de herziening

3.1 Rondetafelgesprek d.d. 23 februari 2023

Op 23 februari 2023 werd een [rondetafelgesprek](#) georganiseerd met een aantal stakeholders (wetenschap, overheid, maatschappij) die hun posities konden inbrengen n.a.v. de vraag 'welke kansen en uitdagingen er zijn om een betere luchtkwaliteit te realiseren in Nederland, met het oog op verbetering van de gezondheid'. Subvragen hierbij waren:

- a) Worden alle kansen benut, of is er meer nodig om de luchtkwaliteit te verbeteren? Wat zijn de effecten van het beleid? Wat zijn de meest effectieve maatregelen?
- b) Hoe verloopt de uitvoering van het beleid, waaronder het Schone Lucht Akkoord? Wat gaat goed, waar zien partijen mogelijkheden voor verbetering? Hoe wordt de wet- en regelgeving beoordeeld?

Een greep uit de belangrijkste inzichten en geluiden uit deze bijeenkomst

Over fijnstof

Een aantal geluiden: Fijnstof (en ultrafijnstof) wordt onvoldoende specifiek gemeten en aangepakt; het type fijnstof wordt bepaald door aantal aspecten w.o. chemische reactiviteit; wenselijk zou zijn: meer aandacht voor detectie, samenstelling deeltjes en filtering; 1 spreker: er zijn al meetmethoden (voor fijnstof en afvangen deeltjes fijnstof in de lucht).

Vraag: Hoe evidence-based kunnen we opereren in de EU waar het gaat om (ultra)fijnstof? En wat is er nog aan informatie nodig?

Over gezondheid

Vertegenwoordigers van gezondheidsorganisaties (zoals GGD en Longfonds) geven aan dat het behalen van de WHO-advieswaarden echt nodig is, EU-normstelling leidt nog niet tot een voldoende gezonde en schone lucht voor iedereen. De huidige situatie leidt tot 12000 premature doden per jaar. Zij vinden Nederland het vieste jongetje van de klas.

NB. Op 25 april 2023 verscheen een [rapport van het Europees Milieu Agentschap](#) waarin wordt geschetst dat luchtverontreiniging leidt tot een jaarlijkse 1200 premature doden van kinderen in EEA landen (EU plus Europese economische ruimte) en daarnaast tot een hoeveelheid chronische ziekten gedurende hun hele leven. Dit gebeurt met name als gevolg van NOx, Ozon en fijnstof.

NB 2. Longfonds, Hartstichting en KWF boden op 16 mei een manifest aan de Tweede Kamer aan, waarin zij nogmaals de noodklok luiden en strenge handhaving en maatregelen bepleiten.

Over BAT/Brefs (Best Available Techniques en BAT-referentiedocumenten)

Uit de Richtlijn industriële emissies: gewezen wordt enerzijds op BAT en Brefs als oplossing die al gehanteerd wordt. Anderzijds wordt aangegeven dat BAT achter loopt (we hanteren nu de inzichten uit ca. 2012) en verwaterd is omdat het een uitkomst is

van onderhandelingen met een aantal betrokken w.o. de industrie (Sevilla-proces); en de uitkomst van de onderhandelingen wordt pas later geïmplementeerd zodat we zo'n 10 jaar achterlopen.

Vraag: Hoe zinvol zijn BAT/Brefs als we de Europese normen en doelen moeten halen, zijn ze voldoende en actueel genoeg? En zijn ze innoverend genoeg? Wat is een alternatief?

Over afspraken en handhaven

Milieugezondheid is geen onderdeel van de vergunning bij provincies: om het goed te doen moet dit onderdeel gaan uitmaken van maatwerkafspraken. SLA (Schone Lucht Akkoord) is 'vrijwillig en vrijblijvend en te weinig ambitieus'. Zelfregulering werkt niet en normopvulling is te veel een automatisme (aldus stichting Frisse Wind, de omwonenden-organisatie van Tata).

Vraag: Wat kan het kabinet verder doen aan vergunningverlening, maatwerkafspraken zodanig dat de normen strenger worden gesteld o.b.v. gezondheidsnoodzaak, daadwerkelijk wordt nageleefd en kan worden gehandhaafd.

Over haalbaarheid EU-doelen

Hierover zijn verschillende geluiden. Zowel bedrijven als maatschappelijke organisaties achten de doelen haalbaar, zij het dat bedrijven uitzonderingen maken voor hotspots (zoals bij snelwegen). Er is een grote gezondheidswinst (of -verlies) tussen EU- en WHO-advieswaarden, stellen gezondheidsorganisaties. En volgens hen zijn WHO-advieswaarden wel haalbaar, 'het is maar hoeveel inspanningen je ervoor bereid bent te verrichten'; terwijl volgens het aanwezige bedrijfsleven de WHO-advieswaarden niet haalbaar zijn, 'alleen al vanwege de hoge achtergrondconcentraties'. WHO-advieswaarden halen vergt aanvullende maatregelen, zoals tegengaan houtstook (waarmee fijnstof gemoeid is). Hiervan geeft een grote gemeente aan dat een verbod daarop niet haalbaar is (want dat vergt teveel mengen in de privésfeer).

De haalbaarheid van de doelen wordt door een aantal sprekers ter discussie gesteld. Temeer daar voor het halen van deze doelen juist EU-bronbeleid essentieel is (zie verderop). De aanwezige gemeente geeft aan dat dit kan leiden tot een conflict met de bouwopgaven.

Over toegang tot de rechter

Toegang tot de rechter is in het voorstel geborgd voor gedupeerden, net als claims voor geleden schade en boetes voor personen die handelen in strijd met deze regelgeving. Hiervan wordt tijdens de RTG enerzijds bepleit ervoor te zorgen dat er geen omkering van de bewijslast plaatsvindt (aldus een aanwezig bedrijf) 'want causaliteit is amper te bewijzen', terwijl anderen aangeven dat dit vooral generiek/horizontaal en niet per sectorspecifiek geregeld moet worden t.b.v. duidelijkheid en uitvoerbaarheid.

Vraag: Hoe ziet het kabinet het argument van omgekeerde bewijslast? En zijn de bestaande horizontale bepalingen over toegang tot de rechter (zoals in Verdrag van Aarhus bepaald en in de meeste EU-regelgeving al standaard vastgelegd) adequaat genoeg?

3.2 Bezoek aan Brussel d.d. 6 maart

Op 6 maart vond een gecombineerd bezoek door een afvaardiging van de commissie IenW plaats aan Brussel over de thema's luchtkwaliteit en circulaire economie. Een bezoek werd gebracht aan het Kabinet Timmermans (Diederik Samsom); de Permanente Vertegenwoordiging voor Nederland in de EU (de plv. PV en 2 medewerkers van de milieuafdeling); dg Environment (2 medewerkers die aan het EU-voorstel hebben geschreven); het Europees Parlement (Bas Eickhout (Groenen/VAE), Anja Hazekamp (GUE/NGL), Esther de Lange (EVP) en Javí Lopez (SPA, S&D, rapporteur luchtkwaliteit voor het Envi-committee).

Belangrijke punten die naar voren kwamen

Over EU-doelen versus WHO-advieswaarden

De Europese Commissie heeft bewust gekozen om niet de WHO-advieswaarden over te nemen in verband met haalbaarheid en draagvlak. Om WHO-advieswaarden te halen zou het bronbeleid veel strenger moeten zijn en dat is niet realistisch, aldus Samsom. De rapporteur in het EP (Lopez) heeft in zijn rapport wel de WHO-advieswaarden opgenomen, maar is zich ervan bewust dat deze in de onderhandelingen mogelijk afgezwakt zullen worden in verband met datzelfde realisme. Hij hoopt daarom dat de Raad zo ambitieus mogelijk zal concluderen.

Over kosten en baten en gezondheid/sterfte

Luchtkwaliteitsproblemen geven aantallen premature sterfte 300.000 p/j; hebben grote sociale impact op kwetsbare groepen; hebben milieueffecten als eutrofiëring, zure regen, gewassen- en bossenschade. Economisch: € 231- 853 mrd gezondheidsschade. In vergelijking met de bestaande richtlijn zal luchtkwaliteit verbeteren op gezondheidsdoelen en milieudoelen via betere governance en handhaving, betere meting en aanpassing. Over de premature sterftegevallen werd nog de vraag gesteld of dit ook te maken heeft met een trek naar juist de ongezonde gebieden i.v.m. werkgelegenheid (het antwoord hierop was dat dit niet geheel duidelijk is maar dat het logisch lijkt). De verdeling van baten en kosten over de lidstaten is ook niet helemaal duidelijk, in de impact assessment wordt vooral EU-breed gekeken. Economische baten van het nieuwe EU-voorstel gaan ver boven de kosten uit: € 42 mrd (aan baten) in 2030; de kosten van de maatregelen bedragen € 6 mrd euro per jaar.

Over de positie van Nederland in de EU

De meningen zijn vaak verdeeld over de positie van NL in de EU. Eickhout (EP) zegt daarover: "als NL een gemiddelde positie inneemt met de hoge standaard van zorg en hoge levensstandaard aldaar, betekent dat de facto dat NL het niet heel goed doet. In Polen is misschien gemiddeld de luchtkwaliteit slechter maar dat heeft te maken met piekbelasting voor kolengebieden, voor de rest is het daar eigenlijk juist beter qua luchtkwaliteit". En, aldus de rapporteur (Lopez), daar waar het gaat over minder welvarende regio's, raakt het mensen harder.

Over normstelling versus bronbeleid

Doelen in de Richtlijn luchtkwaliteit kunnen alleen gehaald worden met inzet van adequaat bronbeleid, dat betreft Europees én nationaal bronbeleid. Voor Europees

bronbeleid gelden o.a. de op dit moment in onderhandeling zijnde Richtlijn industriële emissies (RIE), de Euro-7 verordening en de Fit for 55-voorstellen voor CO₂-emissies voor resp. auto's en busjes en vrachtwagens en bussen. Ook de bestaande NEC-richtlijn draagt bij aan het halen van de doelen. In de praktijk blijkt dat dat al moeilijk wordt omdat de Raad in ieder geval op de Richtlijn Industriële Emissies al aanpassingen heeft aangebracht waardoor minder landbouweenheden onder het voorstel zullen vallen (het is de vraag of dit zo blijft in de onderhandelingen met het EP). Voor het EU-voorstel voor reductie van CO₂-emissies voor auto's en busjes heeft Duitsland bewerkstelligd dat het strenge doel van uitfasen van brandstofauto's per 2035 is genuanceerd. Het blijft na 2035 mogelijk met bepaalde duurzame brandstoffen te rijden. Over de precieze voorwaarden komt de Commissie dit najaar met een voorstel. Voor Euro-7 geldt dat Italiaanse en Duitse autoproducenten de normen als te streng hebben verklaard, en dat Tsjechië een coalitie aan het smeden is van (inmiddels acht) lidstaten die het voorstel willen vertragen en afzwakken. Ook de volgcommissies in Europees Parlement richten zich op uitstel en afzwakking. Daarnaast heeft beleid in buurlanden veel effect (kijk bijvoorbeeld naar de start van bruinkoolcentrales in Duitsland ter vervanging van kernenergie). Ook nationaal beleid is van belang voor het halen van de doelen.

Vraag: Hoe ziet het kabinet de doelen in relatie tot het afzwakkende dan wel nog niet bereikte EU- bronbeleid en de onzekerheden in nog in onderhandeling zijnde nationaal bronbeleid: worden die twee aspecten ook in Brussel erkend als communicerende vaten en zo nee, hoe gaat het kabinet hiermee om?

Over nationale maatregelen versus EU-maatregelen

De Commissie stelt duidelijk dat maatregelen als bijvoorbeeld een houtstookverbod nationaal bepaald worden; de Commissie gaat in het kader van subsidiariteit alleen over grensoverschrijdende milieumaatregelen, terwijl houtstookverbod bij uitstek nationaal of zelfs regionaal/lokaal is.

3.3 Ontbijtsessie VNG/gemeenten

De commissieleden zijn uitgenodigd door de VNG voor een [ontbijtsessie](#) op 6 juni om met een interactieve presentatie inzicht te geven in verwachte knelpunten bij gemeenten. VNG vreest dat de nieuwe EU-regelgeving gaat knellen rondom wegen en industriële bedrijvigheid in gemeenten. Een probleem is daarbij dat de achtergrondwaarde voor NO₂ al bijna op het niveau van de Europese grenswaarden ligt, deels als gevolg van externe invloeden (industrie, scheepvaart, verkeer), waardoor de speelruimten voor gemeenten zeer beperkt of soms zelfs nihil is. Gemeenten vinden het belangrijk dat beide typen wetgeving op immissiebeleid en bronbeleid (emissie) synchroon lopen qua ambitieniveau en tijdspad. Dit om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de doorwerking van eventueel aangescherpte EU-grenswaarden voor grotere ruimtelijke projecten in ons land (omdat Nederland een (unieke) koppeling kent tussen regelgeving milieu en ruimtelijke ordening. Denk aan de woningbouwopgave). VNG bepleit op voorhand alvast te kijken naar het beschikbaar stellen van een NSL-achtig instrumentarium dat recht doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en dat als juridisch toetsingskader kan dienen onder de Omgevingswet.

4. Wetenschap - technische briefing PBL en rapport RIVM

Op 19 april 2023 hield PBL een [technische briefing](#) over de resultaten van nieuwe emissieramingen over luchtkwaliteit. Deze presentatie (en de rapportage waarover de presentatie ging, bij de Klimaat- en energieverkenning) betrof de nationale emissies van vijf luchtverontreinigende stoffen die moeten worden gereduceerd en waarover wordt gerapporteerd in verband verplichtingen vanuit de NEC-richtlijn⁴. Deze vijf stoffen zijn Stikstofoxiden (NO_x), Ammoniak (NH₃), Fijnstof (PM 2,5), Zwaveldioxide (SO₂) en Niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Met deze emissieramingen geeft PBL enerzijds invulling aan de Europese rapportageverplichtingen en anderzijds voeding voor het onderzoek van het RIVM naar concentraties van deze stoffen en de neerslag (depositie) ervan.

Bronnen voor deze vijf stoffen zijn resp. landbouw en mobiliteit (vooral zeescheepvaart) voor NO_x; landbouw voor NH₃; landbouw, huishoudelijke activiteiten (zoals houtstook), slijtage banden, remmen voor PM 2,5; meerdere sectoren voor NMVOS, industrie voor SO₂. Terugdringen van NMVOS en NO_x kan vorming ozon tegengaan. Samen met NO_x en SO₂ zorgt dat voor smogvorming.

PBL gaf in zijn presentatie aan dat Nederland grosso modo op schema ligt.

Uitzonderingen zijn het nationale emissiedoel voor ammoniak en het depositiedoel voor 2030. Dit is nog buiten bereik en er blijft een flinke restopgave over (voor 2030 18-33 kTon, inclusief geagendeerd beleid, maar exclusief LBV⁵ en NPLG). Het behalen van de sectorale NO_x-doelen lijkt te lukken maar is niet zeker. Het SLA-doel om NO_x te reduceren voor binnenvaart is waarschijnlijk onhaalbaar.

Het RIVM geeft in zijn rapport met de analyse van de gevolgen van de herziene EU-richtlijn (6 april) (verzonden met [kabinetsbrief](#) d.d. 11 april jl.) aan dat naar verwachting met bestaand en gepland beleid de normen in het algemeen gehaald kunnen worden. Uitzonderingen zijn specifieke plekken waar extra maatregelen nodig zijn zoals IJmond, Schiphol, Maasvlakte, enkele pluimveestallen.

Klimaatafspraken, stikstofmaatregelen, maatwerkafspraken (zoals met Tata) kunnen bijdragen aan het wel halen van de doelen. Bij een beperkt aantal drukke wegen kan een overschrijding van de NO₂ worden verwacht. Een 10% daling van de verkeersemissies zou dit kunnen oplossen. En in stedelijk gebied kan bij bouwlocaties een overschrijding van NO₂ plaatsvinden waarvoor maatregelen kunnen worden genomen (o.a. afstand weg en bebouwing). In haar brief van 15 mei over de analyse van het RIVM geeft het kabinet aan op basis van deze doorrekening een slag om de arm te zullen houden t.a.v. het doeljaar, in ieder geval voor NO₂, PM 10 en PM 2,5. Dit hangt ook af van de eventuele flexibiliteiten (zoals derogatiemogelijkheden). Ook in het rapport van het RIVM zijn aannames opgenomen zoals die van adequaat (EU-) bronbeleid en koppelkansen met klimaat-maatregelen. Een belangrijke aanname is dat Nederland zal voldoen aan de 55 %- reductiedoelen voor broeikasgasemissies in 2030. Het RIVM beschrijft daarnaast het risico van een averechts effect van bepaalde maatregelen vanuit de klimaattransitie op luchtkwaliteit, met name NO_x-emissies (bv

⁴ National Emission Ceilings directive (COM 2016/2284)

⁵ Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties

als gevolg van waterstofgebruik in industrie of Carbon Capture Storage (CCS)). Een aanname in het rapport is ook die van een adequate handhaving en uitvoering.

Voorstel Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn op hoofdlijnen

De EU-richtlijn bestaat uit de volgende onderdelen:

- Jaargemiddelde grenswaarden die gelijk zijn aan de interimdoelen (IT4) van de WHO-advieswaarden voor fijnstof (PM_{2,5} en PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). Op wijkniveau lijken de grenswaarden in 2030 zonder aanvullend beleid haalbaar. Vlak langs 2% van de wegen worden zonder voorgenomen en geagendeerd lucht- en klimaatbeleid beperkte overschrijdingen van de NO₂-grenswaarde berekend.
- Daggemiddelde waarden voor fijnstof (PM_{2,5} en PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂). Bij het realiseren van de jaargemiddelde grenswaarden is overschrijding van het toegestane aantal dagen met te hoge dagwaarden onwaarschijnlijk.
- Richtwaarde voor ozon. Het is onzeker of er na 2030 minder dan de toegestane 18 dagen zullen zijn waarbij de richtwaarde wordt overschreden. Veel zal afhangen van verdere klimaatverandering in de toekomst en vermindering van emissies op het noordelijk halfrond van stoffen die ozon veroorzaken, zoals methaan.
- Vermindering van de gemiddelde blootstelling in de vier landsdelen van Nederland (AERO's = Average Exposure Reduction Obligation). In alle landsdelen lijkt in 2030 een 25% vermindering van de gemiddelde PM_{2,5}- en NO₂-concentraties op stadsachtergrondstations met uitvoering van bestaand beleid mogelijk, mits daarbij de gemiddelde concentraties voor de jaren 2018-2020 als referentie wordt genomen (en niet het uitzonderlijke lockdownjaar 2020).
- Waarschuwniveaus voor smogepisoden van PM_{2,5} en PM₁₀. Deze vereisen modelinstrumentarium die betrouwbare voorspellingen voor de komende drie dagen mogelijk maken.

Overzicht komt uit het RIVM rapport, blz 9 (samenvatting)

5. Proces in Brussel

De Raad

De Commissie presenteerde op 20 december 2020 zijn voorstel in de Milieuraad. In de [Milieuraad](#) van 20 juni 2023 zal een beleidsdebat plaatsvinden over luchtkwaliteit. Het krachtenveld in de EU is verdeeld, vooral Oost- en sommige Zuid-Europese lidstaten zijn minder ambitieus. De precieze posities van de Lidstaten zijn nog niet duidelijk, dat wordt pas vlak voor en tijdens de Milieuraad duidelijk.

Het Europees Parlement (EP)

Zoals eerder geschetst, heeft het EP Javí Lopez (Spa, S&D) als rapporteur voor de (leidende) Envi commissie aangewezen. Lopez heeft inmiddels een [conceptrapport](#) met amendementen uitgebracht. De stemmingen hierover zullen nog plaatsvinden, naar verwachting voor eind juni. In het volgcomité, de TRAN-commissie, is Vera Tax (NL, S&D, PvdA) aangewezen als schaduwrapporteur. Uiteindelijk zal plenair moeten worden gestemd over alle amendementen. Lopez heeft in zijn rapport, naast ambitieuze doelen cf WHO-advieswaarden, ook een grenswaarde voor ozon opgenomen; een mechanisme om de review te handhaven; hij stelt voor de scope van de AERO-indicator te verkleinen; hij wil een grotere dichtheid van monitoring stations en monitoring supersites om beter data te kunnen verzamelen en hij bepleit verbetering van de luchtkwaliteitsplannen. Ook wil hij de publieke informatievoorziening verbeteren, toegang tot de rechter verder versterken en een kortere termijn voor de implementatie van de richtlijn.

Op 21 maart vond een beleidsdebat plaats in de TRAN-commissie, en op 22 maart in de Envi-commissie. In de TRAN-commissie werd ook door verschillende leden een normstelling cf. de WHO-advieswaarden verwelkomd, werd gepleit voor versterken van informatie aan het publiek, uitwisseling van *best practices* en technische oplossingen en vroege actie op basis van vereenvoudigde monitoring.

In de Envi-commissie was een groot aantal leden voor strengere (richting WHO-advieswaarden), riepen enkelen wel op tot realisme en nadenken over haalbaarheid (en economische consequenties), werd steun aan regio's bepleit, luisteren naar wetenschap en kijken naar elders in de wereld (bv in Canada en US is strengere regelgeving dan in de EU).

Vaststelling van een algemene oriëntatie in de Raad en plenaire stemmingen in het EP zullen naar verwachting in het najaar plaatsvinden, waarna de trilogie (de overleggen tussen Raad en EP) zullen plaatsvinden. Weliswaar zal naar verluidt het Spaans EU-voorzitterschap (2^e helft 2023) het voorstel ambitieus oppakken maar eind 2023 zullen verkiezingen in Spanje plaatsvinden, deze kunnen leiden tot vertraging. En zeker als er Lidstaten zijn die traineren, kan dat leiden tot een uitstel van een akkoord. Afronding voor de Europese verkiezingen van 2024 (waarvan de datum in Nederland nu onder voorbehoud op 6 juni is bepaald), wordt krap aangezien het EP vanaf zo'n 3 maanden voor de verkiezingen geen inhoudelijke akkoorden meer sluit.

6. Aandachtspunten

Ik heb de volgende aandachtspunten gedestilleerd uit de gesprekken die zijn gevoerd, al dan niet in commissie-verband. Deze aandachtspunten zijn aanvullingen op het door de EU gepubliceerde beleid en zijn niet bedoeld om afbreuk te doen aan de door de Europese Commissie geformuleerde doelen.

6.1 Luchtkwaliteitsdoelen en bronbeleid zijn twee kanten van dezelfde medaille

De herziening van de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn is opgesteld in de aanname dat het door de Europese Commissie gepubliceerde bronbeleid (Euro 7, CO₂-emissies auto's en busjes; CO₂-emissies vrachtwagens en bussen; Richtlijn industriële emissies; etc.) zou worden vastgesteld conform de door de Commissie geformuleerde ambities. Dit bronbeleid wordt gedurende de onderhandelingen afgezwakt, zo blijkt uit de stand van zaken t.a.v. CO₂-emissies auto's en busjes, Euro 7 en RIE). Ook ontwikkelingen in naburige Lidstaten en in Nederland zelf hebben effect op het halen van de doelen. In andere grote dossiers waar dwingende normen moeten worden gehaald⁶ zien we dat Nederland problemen krijgt met haalbaarheid, maar ook juridisch (nationaal en Europees). Dit was bij het vaststellen van de huidige Richtlijn luchtkwaliteit eerder al een uitdaging waarvoor het Europese bronbeleid niet adequaat genoeg bleek. Het halen van doelen kan alleen met bijpassende ambities in het bronbeleid. Hoe gaat het kabinet hier vorm aan geven?

6.2 Verdiep kennis t.b.v. de juiste maatregelen op de juiste plek

De commissie IenW krijgt veel informatie van zowel het kabinet als van kennisinstituten als PBL en RIVM over de doelen en afkomst van de diverse stoffen waarvoor aan de normen moet worden voldaan. Uit het Rondetafelgesprek bleek dat bijvoorbeeld voor fijnstof en met name ultrafijnstof⁷ nog veel niet duidelijk is. Bijvoorbeeld: er wordt onvoldoende gemeten; er is een onvoldoende specifieke aanpak; het type (ultra)fijnstof wordt door meerdere aspecten bepaald waaronder chemische reactiviteit; er is aandacht nodig voor detectie, samenstelling deeltjes en filtering om goed maatregelen te kunnen nemen.

Dit leidt tot de aanbeveling aan de commissie IenW om het kabinet te vragen of en hoe meer verdieping in die kennislaag kan worden aangebracht (meer onderzoeks-investering? Internationaal onderzoek?). Dit is vooral van belang om te bekijken of de juiste maatregelen op de juiste plekken worden genomen (of in reactie op specifieke uitstoot) en waar welk handelingsperspectief moet gelden.

6.3 Meer maatwerk voor beter handelingsperspectief

In het verlengde van het voorgaande punt geldt dat meer precisie mogelijk zou moeten zijn. Op basis van verdiepte kennis zoals onder het vorige punt genoemd, of op basis van de kenmerken van een regio of gebied. (Zoals één van de wetenschappers tijdens het Rondetafelgesprek zei: het verschilt vaak per locatie welke stoffen worden uitgestoten, bijvoorbeeld uit welke componenten ultrafijnstof bestaat.)

⁶ Zie bv Kaderrichtlijn water, Vogel- en Habitatrichtlijnen i.r.t. stikstof

⁷ Deeltjes kleiner dan 0,1 microgram

De luchtkwaliteitsrichtlijn is overkoepelend en geldt voor alle Lidstaten ondanks hun grote verschillen. En per Lidstaat kan worden aangegeven worden welke specifieke maatregelen worden genomen. Maar hoe verhoudt zich bovenstaande wens tot precisie tot zo'n generieke richtlijn. Waar is sprake van generiek beleid en generieke maatregelen en waar kan sprake zijn van een meer gerichte aanpak. Zeker ook voor locaties waar het lastig is aan de normen te voldoen. En hoe wordt omgegaan met de monitoring en meting in relatie tot de voorschriften van de richtlijn, in hoeverre is daarbij maatwerk mogelijk?

6.4 Maak het tastbaar

In het verlengde van het vorige aandachtspunt geldt het volgende: in het EU-voorstel, de brieven van het kabinet, de wetenschappelijke beoordelingen van het voorstel en alle discussies daaromtrent gaat het veel over getallen. In paragraaf 1 wordt aangegeven welke normen behaald moeten worden. Deze getallen zijn veelal abstract, zeker voor degenen die hiermee niet dagelijks werken.

Naast getallen moeten we het misschien meer over specifieke locaties hebben, over de specifieke problemen die daar spelen en hoe we die kunnen oplossen. En wat de consequenties voor bewoners zijn van die discussies rondom microgrammen.

Tastbaar beleid draagt bij aan meer draagvlak en energie in de samenleving om de problemen op te lossen.

6.5 Omarm initiatieven

Er zijn bedrijven die vanuit allerlei motieven (bedrijfsbelang, intrinsieke motivatie, innovatiedrang) goede ideeën ontplooien om bij te dragen aan de leefomgevingskwaliteit. Deze bedrijven lopen vaak aan tegen bureaucratische regels (als trage vergunningverlening of einde-afval-status) daar waar erkennen en faciliteren zou kunnen leiden tot mooie successen en gezondheidswinst.

Daarnaast wil ik graag de volgende aanbeveling doen:

6.6 Verlenging mandaat

Het verdient m.i. de aanbeveling het Europese traject voor dit dossier te blijven volgen tot aan de afronding in Brussel (dus t/m de trilogie). Ik ben graag bereid mijn mandaat te verlengen, als de commissie daarmee instemt, dan wel desgewenst deze opdracht over te dragen aan een ander lid van de commissie.