

Vergaderjaar 2022–2023

36 246

**EU-voorstel: Herziening van de richtlijnen inzake
luchtkwaliteit COM (2022) 542**

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 maart 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 12 december 2022 over het fiche: Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit (Kamerstuk 36 246, nr. 5).

De vragen en opmerkingen zijn op 24 januari 2023 aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voorgelegd. Bij brief van 9 maart 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiendels

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie vanuit de Minister

Vragen over het begrip nul-verontreiniging

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel een doel van nul-verontreiniging voor luchtkwaliteit introduceert. Kan de Staatssecretaris het begrip nul-verontreiniging toelichten?

Dit doel komt uit het actieplan «verontreiniging naar nul»¹ en gaat over het minimaliseren van verontreiniging van lucht, water en bodem, de «Zero Pollution Ambition». Dit is een belangrijk onderdeel van de Europese Green Deal. De hoofddoelstelling is om voor 2050 lucht, water en bodemverontreiniging terug te dringen tot niveaus die niet langer schadelijk worden beschouwd voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen. Dit zal dan leiden tot een gifvrij milieu. Voor luchtverontreiniging kunnen de WHO-advieswaarden van 2021 op dit moment worden beschouwd als niet-schadelijke niveaus.

Vragen over het mechanisme van de tussentijdse herbeoordeling

De leden van de VVD-fractie lezen dat regelmatig de laatste wetenschappelijke inzichten worden geïnventariseerd. Deze leden lezen ook dat elke vijf jaar een herbeoordeling plaatsheeft op basis van deze laatste wetenschappelijke inzichten. Kan de Staatssecretaris aangeven welke consequenties een degelijke herbeoordeling kan hebben?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen ten slotte dat het Europese voorstel beoogt om vanaf 31 december 2028 elke vijf jaar een herbeoordeling te maken van de nieuwste wetenschappelijke inzichten over luchtvervuiling, gezondheids- en milieueffecten en over de noodzaak de richtlijn te herzien en/of de luchtkwaliteitsstandaarden uit de richtlijn te herzien. Deze leden vragen zich af wat dit in de praktijk betekent als de WHO-normen in de toekomst nog verder worden aangescherpt: moet er dan worden gewacht tot 2028 of een evaluatie vijf jaar daarna, voordat de nieuwe normen worden overwogen? Is de Staatssecretaris het ermee eens dat zodra de WHO-normen verder worden aangescherpt, er een proces in gang moet worden gezet om de richtlijn te herzien en er niet kan worden gewacht op een evaluatie die in het slechtste geval nog vijf jaar op zich laat wachten?

Het lid van de BBB-fractie leest in de brief dat er wordt beoogd een mechanisme in te bouwen waarmee regelmatig de laatste wetenschappelijke inzichten worden geïnventariseerd, om zo te kijken of de geldende normen nog steeds in lijn zijn met de laatste stand van de wetenschap, en of er standaarden moeten komen voor nieuwe stoffen. Wat voor mechanisme wordt dit precies en hoe gaat het concreet eruit zien?

De Europese Commissie stelt voor dat zij vanaf 2028 elke vijf jaar een evaluatie kan uitvoeren van de richtlijn, op basis van informatie die door relevante organisaties wordt aangedragen. Ook de lidstaten kunnen dan inbreng leveren. In het voorstel staat expliciet dat bij de evaluatie gekeken wordt of het voorstel nog in lijn is met de (dan geldende) adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de meest recente wetenschappelijke informatie. Een dergelijke evaluatie kan ertoe leiden dat de Commissie opnieuw een herzieningsvoorstel doet, waarbij voorgesteld wordt de luchtkwaliteitsstandaarden te wijzigen, waaronder eventueel de hoogte van de bindende grenswaarden. Dit voorstel doorloopt vervolgens

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0400&from=EN>

de gebruikelijke procedure van codecisie, waarbij Raad en Europees Parlement het over de nieuw voorgestelde luchtkwaliteitsstandaarden eens zullen moeten worden.

Ik ben het er mee eens dat in het geval van nieuwe wetenschappelijke inzichten of andere zwaarwegende nieuwe ontwikkelingen er moet worden gekeken of er aanpassingen nodig zijn. Ik zie geen reden om om die reden vaker een herbeoordeling uit te voeren dan om de vijf jaar.

Vragen over «een stap verder gaan waar mogelijk»

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet «op plekken waar dat mogelijk is» een stap verder wil gaan. Kan de Staatssecretaris aangeven aan welke plekken zij dan denkt? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe deze ambitie zich verhoudt tot het uitgangspunt geen regels te willen stapelen?

(Het lid van de BBB-fractie:) Daarnaast valt te lezen dat de Staatssecretaris, op plekken waar dat mogelijk is, een stap verder wil gaan, ook als aan de Europese grenswaarden wordt voldaan, omdat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat ook bij het voldoen aan de grenswaarden nog verbetering en daarmee gezondheidswinst mogelijk is. Waar kan Nederland een stap verder gaan volgens de Staatssecretaris en hoe kunnen we voorkomen dat Nederland door overambitieuze doelstellingen klem komt te zitten, zoals we nu al zien met de stikstofcrisis?

Deze vragen refereren aan een passage in het BNC-fiche dat de huidige Nederlandse inzet ten aanzien van luchtkwaliteit beschrijft. De huidige inzet is er op gericht om ten behoeve van gezondheidswinst voor iedereen, daar waar mogelijk verder te gaan dan voldoen aan de huidige grenswaarden voor luchtkwaliteit. Dat gebeurt via het Schone Lucht Akkoord. Het is daarbij overigens uitdrukkelijk niet mijn bedoeling dat Nederland klem komt te zitten. We weten echter dat ook als de luchtkwaliteit aan de huidige grenswaarden voldoet, er nog meer gezondheidswinst te behalen is door buitenluchtconcentraties verder te verlagen. Daar waar dat met gepaste inzet kan, zou dat om deze reden moeten gebeuren.

Vragen over de huidige situatie in Nederland met betrekking tot luchtverontreiniging

De leden van de VVD-fractie lezen dat jaarlijks ongeveer 11.000 mensen vroegtijdig als gevolg van blootstelling aan luchtverontreiniging overlijden. Deze leden horen vaak dat Nederland relatief vuile lucht heeft, echter wanneer we dit cijfer extrapoleren naar de Europese situatie dan is het procentueel vergelijkbaar (11.000 op 18 miljoen versus 300.000 op 480 miljoen is beide 0,06%). Hoe verklaart de Staatssecretaris dat als lucht in Nederland relatief minder schoon is dan in de rest van Europa, het aantal overlijdens als gevolg van die luchtverontreiniging niet substantieel hoger ligt? Is de Staatssecretaris het met de VVD-fractie eens dat er nog te weinig kennis met betrekking tot de gezondheidseffecten van luchtvervuiling is?

Dat de lucht in Nederland vuiler zou zijn dan in de rest van Europa berust op een misverstand. Uit diverse studies, waaronder het recente rapport «Air quality in Europe 2022» van de European Environmental Agency (EEA, het Europees Milieuagentschap)², blijkt dat de lucht in Nederland niet vuiler is dan in de rest van Europa. Het aantal verloren levensjaren per honderdduizend inwoners als gevolg van verhoogde concentraties

² https://www.eea.europa.eu/ds_resolveuid/1309a701c293480eaa3535edbcf87c26

van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen ligt in Nederland lager dan het EU-gemiddelde.

De conclusie dat er nog te weinig kennis over gezondheidseffecten van luchtvervuiling is, onderschrijf ik niet. De hoeveelheid kennis op dit onderwerp is groot en neemt elk jaar met het verschijnen van resultaten van nieuwe studies toe. De herziening van de advieswaarden van de WHO is het resultaat van die toegenomen kennis. Daarom zijn we ook de in gelegenheid om onze doelen en wettelijke normen te actualiseren naar de laatste inzichten, zoals nu met de herziening van de richtlijn gebeurt.

Vragen over bedrijfsleven en de industrie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de effecten voor concurrentiekracht hoogstens tijdelijk zullen zijn omdat er snel innovaties zullen worden uitgerold. Kan de Staatssecretaris aangeven welke innovaties zij dan voorziet en op welke manier die invulling geven aan het voorkomen van het verlies van concurrentiekracht bij het bedrijfsleven? Kan de Staatssecretaris het behoud aan concurrentiekracht aantonen door middel van een impactanalyse waaruit dat zou blijken? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de concurrerende landen invulling geven aan deze richtlijn en kan zij aangeven op welke manier ze in de onderhandelingen in zal zetten op het wederzijds behoud van concurrentiekracht?

(De leden van de VVD-fractie:) Uit eerdere antwoorden op vragen blijkt dat emissiegegevens van dergelijke stoffen niet kunnen worden gerelateerd aan individuele vergunningen of bedrijven. Dat leidt ertoe dat de discussie over emissie en depositie van deze stoffen blijvend zal zijn. Is de Staatssecretaris het met de stelling eens dat het nemen van maatregelen specifiek gericht op sectoren, individuele bedrijven of het voorkomen van eerdergenoemde stoffen in een te hoge concentratie in de lucht pas opportuun is wanneer het effect daadwerkelijk aantoonbaar is?

De leden van de D66-fractie lezen in de beslisnota: «politiek gezien heeft een later doeljaar voor heel Nederland de voorkeur boven het pleiten voor uitzonderingen voor bepaalde gebieden (derogaties). In dat laatste geval zou lijken dat er bijvoorbeeld ten aanzien van Tata Steel met twee maten gemeten wordt.» Betekent dit dat de Nederlandse positie om te pleiten voor een later doeljaar (mede) wordt ingegeven door de grote industrie en andere grote vervuilers? Kunnen scherpe doelen voor 2030 op Europees niveau de positie van de overheid ten opzichte van de grote bedrijfsleven niet juist versterken?

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Hoe verhoudt deze beslissing zich tot het voornemen om geen bindende emissiereductiedoelstellingen voor de industrie op te stellen? Is de Staatssecretaris van mening dat alle eigen mogelijkheden zijn uitgeput, zodat met recht gesteld kan worden dat grenswaarden al dan niet onhaalbaar zijn? Zo ja, kan zij dit onderbouwen?

In het fiche heb ik inderdaad aangegeven dat de effecten op de concurrentiekracht hoogstens tijdelijk zullen zijn. De ervaring leert dat het goed onderbouwd aanscherpen van normen tot gevolg heeft dat bedrijven op zoek gaan naar mogelijkheden om te blijven produceren binnen die normen. Dat vergt innovaties, bijvoorbeeld nageschakelde technologie, of een overgang op heel andere producten of productiewijzen die meer rekening houden met de leefomgeving.

Omdat de normen in heel Europa aangescherpt zullen worden, zal het effect in alle Europese lidstaten vergelijkbaar zijn en is er binnen de Unie geen concurrentievoordeel of -nadeel. Innovaties bieden nieuwe

economische kansen, en de verbeteringen in de leefomgeving zorgen mede voor gezondheidswinst en een schonere leefomgeving. Dit zal ervoor zorgen dat Europa een aantrekkelijker vestigingsklimaat heeft. Ik acht het niet noodzakelijk om deze effecten te kwantificeren via een impactanalyse. Ik zal me in de onderhandelingen in ieder geval inzetten voor behoud van een gelijk speelveld binnen Europa. Dat kan door niet te veel uitzonderingen toe te staan op de verplichting te voldoen aan de luchtkwaliteitsstandaarden. Uitzonderingen, uitstelbepalingen, derogaties en andere «speciale behandelingen» moeten beperkt blijven tot situaties die specifiek zijn, goed beargumenteerd zijn en in tijd en ruimte afgebakend worden. Er moet altijd gewerkt worden naar een moment waarop ze niet meer nodig zijn.

Het effect van de aanwezigheid van luchtverontreinigende stoffen in een te hoge concentratie op de gezondheid van mensen en schade aan het milieu is in het verleden al genoeg aangetoond. De recente aanscherping door de WHO van de advieswaarden is hier een voorbeeld van. Het is inderdaad zo dat hoge concentraties van stoffen in een bepaald gebied niet op elk moment altijd één op één te herleiden zijn naar bronnen. Stoffen die bijdragen aan luchtverontreiniging verspreiden zich verschillend, afhankelijk van de aard van de stof, de hoogte waarop deze wordt uitgestoten, meteorologische omstandigheden, omzettings- en transportprocessen in de atmosfeer en depositiekarakteristieken. Wel weten we welke sectoren in Nederland en het omliggende buitenland verantwoordelijk zijn voor verhoogde concentraties in de lucht op leefniveau bij ons. Daarom vind ik het wel degelijk opportuun om maatregelen te nemen in sectoren of bij individuele bedrijven waarvan we weten dat ze veel uitstoten. Uiteindelijk zal deze aanpak leiden tot lagere concentraties op leefniveau, bij ons en in de landen om ons heen. De impactanalyse die de Europese Commissie heeft laten uitvoeren is gebaseerd op een voor alle landen vergelijkbare grondslag. Hiermee is een analyse gemaakt welke concentraties als haalbaar beschouwd mogen worden. Met de voorgestelde normen wordt eenzelfde beschermingsniveau voor alle inwoners van de EU nagestreefd.

De suggestie dat *de Nederlandse positie om te pleiten voor een later doeljaar (mede) wordt ingegeven door de grote industrie en andere grote vervuilers* is onjuist. Daarom herhaal ik hier de letterlijke tekst uit het BNC-fiche: «Het kabinet zal erop letten dat er geen doelen worden gesteld die op grond van de uitkomsten van aanvullend onderzoek van het RIVM ook met de beste inzet in Nederland niet haalbaar kunnen worden verondersteld. Als dit wel het geval is, kan Nederland zich vinden in de voorgestelde nieuwe grenswaarden in 2030. Als uit het aanvullend onderzoek blijkt dat ook met extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen de nieuwe normstelling in 2030 nog niet overal in Nederland gehaald kan worden, vindt het kabinet dat er voor een later doeljaar dan gekozen moet worden, waarbij het inzet op uiterlijk 2035.» Deze formulering geeft dus ook aan dat Nederland de doelen op Europees niveau zo scherp als mogelijk wil hebben. De fractie van D66 mag dit zo interpreteren dat de positie van de overheid hiermee inderdaad versterkt wordt.

Er zijn wel degelijk emissiereductieverplichtingen voor de industrie die gereguleerd worden via het vergunningstelsel op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en/of algemene regels zoals vastgelegd in Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het uitgangspunt daarbij is dat deze emissies gebaseerd zijn op de best beschikbare technieken (BBT). Een van de maatregelen binnen het Schone Lucht Akkoord is dat voor het opstellen van vergunningsvoorschriften als uitgangspunt steeds de meest ambitieuze kant van de BBT-bandbreedte

moet worden gekozen. Ook in het kader van de stikstofaanpak zijn er emissiereductieverplichtingen, via de Wet natuurbeheer.

Voor de industrie stelt het Schone Lucht Akkoord als doel om een continue jaarlijkse afname van emissies te realiseren. Het gaat daarbij om het ontkoppelen van economische groei en uitstoot. Uit de voortgangsmeting van het Schone Lucht Akkoord (maart 2022) blijkt dat we op koers zijn het emissiereductiedoel voor de industrie te halen. Via het vergunningsstelsel kan dus al het nodige worden bereikt. Het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel draagt hier verder aan bij.

Verder noem ik twee initiatieven in het kader van de stikstofaanpak: de indicatieve NO_x-emissiedoelen voor de industrie³ en de piekbelastersaanpak industrie, die zich zal richten op ongeveer 35 industriële bedrijven⁴. Dit zal ook een positief effect hebben op de luchtkwaliteit. Tenslotte wordt in het kader van de maatwerkafspraken met grote uitstoters van broeikasgassen ook ingezet op winst voor de gezondheid en de leefomgeving⁵.

De vraag of dit alles genoeg is om de 2021 WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit te halen, kan ik aan de hand hiervan echter nog niet beantwoorden. Ook andere sectoren, in combinatie met import van luchtverontreiniging uit de ons omringende landen, dragen bij aan de lokale luchtkwaliteit. Het RIVM is gevraagd dit nader te onderzoeken.

Vragen met betrekking tot meten en monitoring

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC regels voorschrijft ten aanzien van monitoring, het aantal zones en bemonsteringspunten. Kan de Staatssecretaris aangeven in hoeverre Nederland momenteel aan deze uitgangspunten voldoet? Kan de Staatssecretaris aangeven op welke manier ontwikkelingen in het meten van concentraties en gezondheidseffecten daarin worden meegewogen? We meten immers vele malen meer en veel nauwkeuriger dan enkele decennia geleden. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zij omgaat met de verschillen tussen gebieden? Zijn er voldoende zones en bemonsteringspunten gedefinieerd om de lokale verschillen in luchtkwaliteit te meten? Hoe kijkt zij aan tegen het begrip «monitorings-supersites»? Hoeveel van dergelijke «sites» worden er in Nederland voorzien?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het voorstel verplicht tot betere informatievoorziening aan burgers. Lidstaten moeten de bevolking beter informeren door onder meer een luchtkwaliteitsindex publiek beschikbaar te maken waarbij deze index op uurbasis informatie geeft over de concentratie van SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2,5} en ozon. Kan de Staatssecretaris aangeven op welk detailniveau (buurt, stad, regio) deze informatie beschikbaar gesteld gaat worden?

Op dit moment voldoet Nederland aan de uitgangspunten van monitoring en bemonsteringspunten. Er zijn volgens de huidige wet- en regelgeving voldoende zones en bemonsteringspunten om de lokale verschillen in luchtkwaliteit te meten. Ook weten we dankzij de modellen van het RIVM en initiatieven in het kader van «citizen science» (burgerwetenschap) veel over de lokale luchtkwaliteit. RIVM voert regelmatig ontwikkelingen door op het meten en modelleren van emissies, concentraties en gezondheidseffecten van luchtvervuiling. Dit wordt onder meer gedaan om onzeker-

³ Zie Kamerstukken 34 682 en 35 334, nr. 114

⁴ Zie Kamerstuk 35 334, nr. 222

⁵ Zie Kamerstuk 29 826, nr. 148

heden in deze processen te verkleinen. In het kader van het Schone Lucht Akkoord en de daarvoor opgestelde gezondheidsindicator worden gezondheidseffecten gemodelleerd. Dit jaar wordt de gezondheidsindicator doorontwikkeld. Hierover wordt in de volgende voortgangsmeting van het Schone Lucht Akkoord verslag gedaan.

Ik sta kritisch tegenover de monitoring van concentraties van extra stoffen op supersites. In mijn ogen moeten de meetverplichtingen proportioneel zijn. In Nederland meten we al veel, en hebben we dankzij de modellen van het RIVM ook informatie over de plekken waar we niet meten. In mijn interpretatie van het voorstel zou Nederland twee van deze monitoring supersites moeten installeren, één in stedelijk gebied en één in landelijk gebied. Ik zet mijn vraagtekens bij de toegevoegde waarde van de monitoring supersites, ook gezien de hoge beheer- en onderhoudskosten die deze met zich mee zouden brengen.

De luchtkwaliteitsindex wordt in het voorstel beschreven als een manier om alle beschikbare actuele metingen van de luchtkwaliteit voor de belangrijkste verontreinigende stoffen elk uur bekend te maken. Er wordt niet gespecificeerd op welke schaal dit dient te gebeuren. Dit zal onderwerp worden van de besprekingen. Overigens wordt op de website www.luchtmeetnet.nl op dit moment al actueel inzicht gegeven over de metingen die in Nederland plaatsvinden.

Vragen over de differentiatie van PM₁₀ en PM_{2,5}

De leden van de VVD-fractie zien dat de streefwaarden voor fijnstof nog altijd niet gedifferentieerd zijn naar de aard van de stof, noch naar de gezondheidseffecten van de aard van de stof terwijl wetenschappers hebben aangegeven tijdens het rondetafelgesprek over luchtkwaliteit in de Tweede Kamer, gevoerd op 2 juni 2022, dat dit inzicht helpt bij de te maken beleidskeuzes en voor eventuele maatregelen. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de status is van lopend onderzoek ten aanzien van deze differentiatie van de PM₁₀ en de PM_{2,5}?

Er wordt op dit moment door meerdere partijen onderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen gezondheidseffecten en factoren zoals de aard en herkomst van verschillende stoffen. Zoals eerder aangegeven, wordt lang niet al dit onderzoek in opdracht van het ministerie gedaan⁶. Zelf heb ik dit jaar het RIVM gevraagd om onderzoek te doen naar de schadelijkheid van verschillende grootten (fracties) en chemische samenstelling van fijn stof. Dit is één van de stappen die moet worden gezet om definitiever vast te stellen wat het precieze verschil in schadelijkheid is. Zoals vorig jaar aangegeven, is deze vraag ook opgenomen in de kennisagenda van het Schone Lucht Akkoord.

Vragen over de gemiddeldeblootstellingsverminderingsoverplichting

(De leden van de VVD-fractie:) Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zij aankijkt tegen het begrip «gemiddeldeblootstellingsverminderingsoverplichting»? Kan zij daarbij aangeven hoe dit begrip zich verhoudt tot de grote verschillen in bevolkingsdichtheid in de Europese lidstaten?

(De leden van de VVD-fractie): Op welke wijze gaat de Staatssecretaris ervoor zorg dragen dat er een balans gevonden wordt tussen de «gemiddeldeblootstellingsverminderingsoverplichting», de gezondheidseffecten

⁶ Kamerstuk 30 175, nr. 417

voor groepen inwoners in zones of in de nabijheid van bemonsteringspunten en de impact op de bedrijven die in die gebieden ondernemen?

Zoals aangegeven in het BNC-fiche kan ik mij in principe vinden in de opzet van de gemiddeldeblootstellingsverminderingverplichting (AERO). Dit mechanisme heeft als doel om op basis van het principe van continue verbetering toe te werken naar de WHO-advieswaarden. Dit mechanisme sluit aan bij het in Nederland in het Schone Lucht Akkoord gehanteerde uitgangspunt waarin gezondheidswinst centraal staat en waarin we ons meer richten op het beperken van de blootstelling van de bevolking als geheel in plaats van op het beperken van concentraties op pieklocaties alleen. De AERO die de Europese Commissie voorstelt voor fijnstof- en NO₂, wordt bepaald door alle jaargemiddelde gemeten concentraties op stedelijke achtergrondlocaties binnen een NUTS-1 gebied⁷ te middelen. De NUTS-1 gebieden verschillen voor iedere lidstaat in termen van oppervlakte en bevolkingsdichtheid.

Ik ga mij rond de voorgestelde gemiddeldeblootstellingsverminderingverplichting inzetten voor een balans tussen de publieke belangen en de belangen van individuele bedrijven. Het is in het publiek belang dat in 2050 de WHO-advieswaarden gehaald kunnen worden. Daarvoor is het nodig om al in de jaren daarnaartoe de concentraties van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen gestaag te laten dalen. Wat mij betreft moet dat gebeuren in een snel maar haalbaar tempo. Haalbaarheid is ook een publiek belang. Daarbij moet ook gekeken worden naar de samenhang tussen het luchtkwaliteitsbeleid en de hiervoor gestelde doelen en de verdere uitwerking van het stikstof-, klimaat- en energiebeleid. Maatregelen op deze beleidsterreinen kunnen bijdragen aan het halen van de luchtkwaliteitsdoelen. Er zal bij de invulling hiervan wel a priori rekening gehouden moeten worden met de effecten op de luchtkwaliteit en de gezondheid.

Vragen over de voorgestelde artikelen met betrekking tot compensatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de herziening van de richtlijn met zich meebrengt dat inwoners voor de schade als gevolg van gezondheidseffecten door luchtverontreiniging moeten kunnen worden gecompenseerd door het bevoegd gezag. Op welke manier voorziet de Staatssecretaris in de invulling van deze compensatie? Kan de Staatssecretaris aangeven welke bestuurslaag bevoegd gezag is in deze en kan zij voor de periode tot 2050 aangeven hoeveel middelen er benodigd zullen zijn voor de compensatie? Is de Staatssecretaris het eens met de stelling dat juridische aantoonbaarheid van schade door het schenden van artikelen uit deze richtlijn uiterst moeilijk zal zijn?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat de Staatssecretaris het onnodig acht om de artikelen omtrent de rechterlijke toegang voor burgers te implementeren. Kan de Staatssecretaris aantonen dat het gerechtelijk stelsel daadwerkelijk lijdt onder de voorgenomen aanvullende bepaling? Deelt de Staatssecretaris de mening dat het uitermate belangrijk is dat burgers in voldoende mate worden beschermd tegen de vervuilende actoren en dat zij zich per definitie in een zwakkere positie bevinden, met name door het ingewikkelde en dure karakter van een rechtsgang? Kan de Staatssecretaris aantonen dat onder het enigszins gedateerde Verdrag van Aarhus inderdaad de rechtsgang voldoende

⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>. NUTS staat voor «Nomenclature of territorial units for statistics» en is een manier om landen in units op te delen. In Nederland komt het neer op een verdeling in Noord, Oost, Zuid, West.

wordt gewaarborgd en dat burgers hiermee voldoende op de hoogte zijn van hun rechten op compensatie?

In het BNC fiche is opgenomen dat het erop lijkt dat het voorstel voor het recht op compensatie bij gezondheidsschade aansluit bij bestaande nationale regelgeving. Als uit de besprekingen in Brussel van het voorstel zal blijken dat dit inderdaad het geval is, dan hoeven er geen (extra) financiële middelen te worden gereserveerd. Incidenteel kunnen kosten verwacht worden, bijvoorbeeld als een beroep slaagt. Het kabinet is het met de VVD-fractie eens dat de uitvoering van dit door de Commissie voorgestelde artikel de nodige haken en ogen bevat. Het zal niet altijd gemakkelijk zijn om het causale verband tussen de gezondheidsschade, en het niet voldoen aan bepalingen van de Richtlijn, eenduidig vast te stellen⁸. Het voorstel van de Commissie is wel duidelijk over de vraag welke bestuurslaag het bevoegd gezag zou zijn. Indien het gaat om gezondheidsschade vanwege het schenden van de artikelen met betrekking tot de luchtkwaliteits- en kortetermijnactieplannen, is dit het bevoegde gezag dat het plan had moeten opstellen, of het opgestelde plan onvoldoende heeft uitgevoerd. Daarnaast staat in het voorstel een artikel over het kunnen opleggen van boetes aan natuurlijke of rechtspersonen die handelen in strijd met bepalingen die voortkomen uit de richtlijn Luchtkwaliteit.

Ook is in het fiche opgenomen dat het kabinet van mening is dat de voorgestelde bepalingen over toegang tot de rechter verder gaan dan noodzakelijk om die toegang in Nederland te verzekeren. Dit is namelijk al voldoende geregeld. Uit de vraagstelling blijkt dat de fractie van Groen-Links dit betwijfelt en dit als een generiek probleem ziet waarbij voor de burger ook kosten en complexiteit een rol spelen. Procederen tegen overheidsbesluiten kan in Nederland op dit moment al op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Deze wet biedt een uniforme procedure en maakt procederen mogelijk tegen veel lagere kosten dan in het burgerlijk recht. Dit dient ter verzekering van het recht van burgers op rechtsbescherming.

Indien de voorstellen van de Commissie in dit herzieningsvoorstel en in een aantal andere op dit moment voorliggende herzieningsvoorstellen worden overgenomen, leidt dit mogelijk tot een situatie waarin de Nederlandse regelgeving voor elke sector anders moet worden uitgelegd of er voor elke sector aanvullende wetgeving zal moeten worden vastgesteld. Dit zou leiden tot een toenemende complexiteit van het juridisch stelsel. Dit komt de transparantie niet ten goede. Het kabinet blijft hiervoor aandacht vragen.

Overigens dateert het Verdrag van Aarhus weliswaar van 1998, maar is het zeker niet gedateerd. Het kabinet is van mening dat juist dankzij dit verdrag, waaraan nationale regelgeving moet voldoen, de toegang tot de rechter in Nederland al in voldoende mate verzekerd is, ook voor wat betreft een eventueel recht op compensatie.

Vragen over de WHO-advieswaarden en grenswaarden

De leden van de D66-fractie lezen dat veel van de maatregelen om aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voogrluchtkwaliteit te voldoen in 2030, zoals eerder geïnventariseerd door het RIVM, alsnog voor 2050 zullen moeten worden uitgevoerd om het doel

⁸ Advocaat-generaal Kokott heeft in haar conclusie bij de zaak C-61/21 *Ministre de la Transition écologique et Premier ministre* (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging) voor het aantonen van die causaliteit al wel een aantal handvatten gegeven.

van Zero Pollution in 2050 te kunnen halen. Klopt dat? Zo nee, op welke manier zal er na 2030 worden toegewerkt naar het doel van 2050? Deze leden lezen ook dat, bij een eventueel later doel dan 2030 om de grenswaarden te halen, de druk om in de periode 2030–2050 verdere gezondheidswinst te boeken alleen maar toeneemt. Klopt dat? Bent u het met de stelling eens dat, als blijkt dat de doelen voor luchtkwaliteit in 2030 moeilijk/niet haalbaar blijken, de eerste reactie moet zijn om alles op alles te zetten met extra maatregelen alvorens de doelen bij te stellen? Zo ja, hoe heeft de Staatssecretaris hier tot nu toe vorm aan gegeven? Ziet de Staatssecretaris mogelijkheden om al eerder dan 2050 te voldoen aan de WHO-advieswaarden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de Staatssecretaris in welke mate Nederland op dit moment voldoet aan de bestaande richtlijn en aan de aangescherpte richtlijn. Tevens vragen deze leden of het klopt dat Nederland de enige EU-lidstaat is die in zijn geheel niet aan de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit kan voldoen in 2030? Zij vragen welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en vragen van welke sectoren de grootste extra inzet nodig is om te voldoen aan de nieuwe regelgeving. Ook vragen deze leden hoe hoog de Staatssecretaris de kans van het weglekken van sectoren acht, als in Nederland extra inzet nodig blijkt, en hoe hij dat weegt.

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Wat is de reden dat de nieuwe waarden zo zwak zijn? Op welke manier heeft de Staatssecretaris zich bij de Europese onderhandelingen ingezet om de WHO-normen van 2021 leidend te laten zijn bij de nieuwe richtlijn, conform de uitspraak van de Kamer?⁹ Hoe apprecieert de Staatssecretaris deze grenswaarden in verband met de door met gezag beklede WHO opgestelde WHO-advieswaarden uit 2021? Hoe verhouden deze nieuwe grenswaarden zich tot de boodschap van de Kamer dat de normen van de WHO uit 2021 leidend moeten zijn? Gaat de Staatssecretaris dit op nationaal niveau nog wel waarborgen? In hoeverre zet de Staatssecretaris zich in om in Nederland inderdaad verder te gaan dan deze nieuwe grenswaarden, zoals aangegeven in het fiche?

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Deze leden waarderen de waarden van de WHO uit 2021 echter juist als norm. Kan de Staatssecretaris de waardering toelichten die zij toekent aan deze waarden? Deelt de Staatssecretaris de mening dat deze WHO-waarden nauwelijks van betekenis zijn indien er zo gemakkelijk van kan worden afgezien? Zo nee, waarom niet?

(De leden van de Partij voor de Dieren-fractie:) Deze leden zijn daarom zeer teleurgesteld dat de Staatssecretaris niet bereid is om in Europa te pleiten voor het behalen van de WHO-normen in 2030 in plaats van 2050. Erkent de Staatssecretaris dat het RIVM heeft laten zien dat Nederland in 2030 aan de WHO-normen kan voldoen, als er keuzes worden gemaakt over wat we nog wel en wat we juist niet meer toestaan? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom is de Staatssecretaris dan niet bereid om deze keuzes te maken? En erkent de Staatssecretaris dat het pas behalen van de WHO-normen in 2050 wel erg laat komt voor longpatiënten die een sterke verslechtering van hun gezondheid ervaren als gevolg van de huidige luchtkwaliteit? Zo ja, waarom wil de Staatssecretaris dan niet dat de WHO-normen eerder dan 2050 worden behaald? Is de Staatssecretaris zich ervan bewust dat wanneer de WHO-normen pas in 2050 hoeven te worden behaald, de consequentie hiervan is dat burgers dus tot dan in

⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 387

*een slechte luchtkwaliteit leven met alle gezondheidsschade van dien?
Waarom accepteert de Staatssecretaris dit?*

(De leden van de Partij voor de Dieren-fractie:) Is de Staatssecretaris het met deze leden eens dat er pas zinvol kan worden gesproken over «onhaalbare doelen», als alle maatregelen tegen luchtvervuiling zijn uitgeput?

(De leden van de Partij voor de Dieren-fractie:) Is de Staatssecretaris zich ervan bewust dat zij, wanneer zij geen extra maatregelen neemt, ervoor verantwoordelijk is dat mensen in een slechte luchtkwaliteit blijven leven, met alle gezondheidsschade van dien?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het RIVM heeft onderzocht wat er nodig zou zijn om al in 2030 aan dezelfde nieuwe jaargemiddelde WHO-advieswaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen stikstofdioxide (NO₂), en grof en fijnstof (PM₁₀ en PM_{2,5}) te voldoen en dat dit zonder bijzonder ingrijpende maatregelen niet haalbaar zou zijn. Deze leden vragen de Staatssecretaris welke maatregelen wel genomen zouden moeten worden om deze doelstellingen toch te behalen.

De WHO-advieswaarden zijn geen bindende normen, maar advieswaarden. Ze geven aan wat de gezondheidskundig meest wenselijke situatie is wat betreft luchtkwaliteit. Ik zie de WHO-advieswaarden als een einddoel waar we naar toe moeten werken. De WHO-advieswaarden zijn ook leidend in ons luchtkwaliteitsbeleid en hebben daarom een grote betekenis voor mij. Normen en juridische grenswaarden zijn echter altijd het resultaat van een afweging tussen wat gezondheidskundig wenselijk is, economische haalbaarheid en de bereidheid als samenleving om ons gedrag te veranderen. In de Uitvoeringsagenda 2024–2030 van het Schone Lucht Akkoord zal worden opgenomen in welke tempo en met welke tussenstappen er naar de WHO-advieswaarden toegewerkt kan worden.

Uit informatie van het RIVM¹⁰ begrijp ik dat alleen met bijzonder ingrijpende maatregelen overal in Nederland in 2030 aan de WHO-advieswaarden zou kunnen worden voldaan. Hieronder vallen het uitsluitend nog toestaan van nul-emissie verkeer in de Randstad en het (fors) beperken van de productie van de zware industrie, de veehouderij en de lucht- en zeevaart. Ook het RIVM merkt op dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de maatschappelijke, technische en financiële haalbaarheid van deze vergaande scenario's, vooral gezien de korte termijn die er dan zou zijn om de WHO-advieswaarden te halen. Daarbij komt dat vergelijkbare maatregelen niet alleen in Nederland nodig zijn maar ook in de ons omringende landen.

Ik erken dat, zeker voor mensen die een verslechtering van hun gezondheid ervaren door het gebrek aan schone lucht, 2050 laat komt. Echter, ook in de tussentijd zitten we niet stil, maar blijven we permanent emissies verlagen en de luchtkwaliteit verbeteren. Ook in de komende jaren wordt er verdere gezondheidswinst geboekt. Ik begrijp de wens om extra maatregelen meteen vast te stellen om zo snel mogelijk zo dicht mogelijk bij de WHO-advieswaarden te komen. Het klopt dat niet alle maatregelen tegen luchtvervuiling zijn uitgeput. Ik verken en bespreek dit samen met medeoverheden van het Schone Lucht Akkoord. Hierbij houd ik ook rekening met de uitvoerbaarheid voor gemeenten en provincies en het draagvlak voor de maatregelen. Bij het gesprek over aanvullende initiatieven om de luchtkwaliteit sneller te

¹⁰ Kamerstuk 30 175, nr. 415

verbeteren, wil ik daarom ook in kaart brengen welke ondersteuning voor decentrale overheden nodig is om dit mogelijk te maken.

Tegelijkertijd zijn Rijk en de meer dan honderd decentrale overheden die partij zijn in het Akkoord druk aan de slag om de huidige afspraken van het Akkoord uit te voeren.

Nederland voldoet op dit moment voor de stoffen PM_{2,5}, PM₁₀ en NO₂ gedeeltelijk aan de in het voorstel opgenomen aangescherpte grenswaarden. Dat betekent dat op sommige plekken in het land de concentraties op of onder de nieuwe grenswaarden liggen (met name in het noorden van Nederland), maar op andere plekken nog boven deze grenswaarden (met name in het midden en het westen van Nederland). Het klopt niet dat Nederland als enige EU-lidstaat niet in zijn geheel aan de WHO-advieswaarden kan voldoen in 2030. In de impact assessment¹¹ die de Europese Commissie heeft opgesteld bij het voorstel van het herzien van de Richtlijn luchtkwaliteit is te zien dat er voor zowel PM_{2,5}, PM₁₀, als NO₂ meerdere landen zijn met gebieden waarin niet aan de WHO-advieswaarden zal worden voldaan in 2030. Dit gaat met name om gebieden met veel industrie en sterk verstedelijkte regio's.

Vragen over het doeljaar

In het fiche lezen de leden van de D66-fractie: «Tot dan (uitkomst van het RIVM-onderzoek) zal Nederland geen andere positie in de Raad aannemen dan dat het doeljaar binnen de bandbreedte van 2030–2035 kan vallen.» Hoe moet dit worden geïnterpreteerd? Betekent dit (zoals de tekst suggereert) dat u zich in de Raad zal inzetten voor een doeljaar binnen de bandbreedte 2030–2035 en dat hierbij geen specifieke voorkeur uitgesproken zal worden voor een doeljaar later dan 2030? Zo nee, wat zal uw concrete positie zijn in de Raad op dit gebied?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat daarnaast een EU-lidstaat het behalen van de grenswaarden met vijf jaar kan uitstellen, wat de Staatssecretaris in het fiche ook aangeeft te zullen doen. Kan de Staatssecretaris onderbouwen dat deze beslissing proportioneel is? Welke bezwaren zijn er precies die ertoe leiden dat aan de grenswaarden niet eerder kan worden voldaan? Kan de Staatssecretaris in kaart brengen waar de specifieke knelpunten liggen?

(De leden van de Partij voor de Dieren-fractie:) Waarom komt de Staatssecretaris niet op voor het belang van een gezonde lucht voor iedereen, maar probeert zij in plaats daarvan het behalen van de tussendoelen te vertragen? Wiens belang dient de Staatssecretaris door het doeljaar uit te stellen? Erkent de Staatssecretaris dat zij, door het doeljaar uit te stellen, in ieder geval niet de volksgezondheid dient?

Ik wacht het RIVM-onderzoek af. Als blijkt dat de nieuw voorgestelde grenswaarden met onze volledige inzet in 2030 als haalbaar kunnen worden verondersteld, kan Nederland zich vinden in 2030 als doeljaar. Het doeljaar kan wat Nederland betreft echter ook liggen ergens tussen 2030 en 2035, maar niet na 2035, omdat de resterende tijd tot het jaar 2050 dan te kort wordt. In dat jaar moet de buitenlucht zo schoon zijn dat er geen negatieve gevolgen voor gezondheid en leefomgeving meer zijn. Ik kan me vinden in de nieuw voorgestelde grenswaarden voor de meeste luchtverontreinigende stoffen. Het is echter wel zo, dat de in Europa vastgestelde grenswaarden overal behaald moeten worden. Het RIVM bekijkt op dit moment of deze doelen in 2030 overal binnen bereik liggen,

¹¹ https://environment.ec.europa.eu/publications/revision-eu-ambient-air-quality-legislation_en

en zo nee, waar dan niet. Tot de resultaten van dat onderzoek bekend zijn, houd ik nog een voorbehoud op het jaar waarin ze moeten gelden, om te voorkomen dat tegen Nederland ingebrekestellingsprocedures gestart zullen worden voor het niet voldoen op enkele plaatsen waar deze ook met de beste inzet in Nederland niet haalbaar kan worden verondersteld. Dit betekent niet dat Nederland achterover kan zitten totdat het jaar aanbreekt dat we moeten voldoen, maar al volop aan het verlagen van concentraties op leefniveau moet werken. Dat gebeurt ook, in het kader van het Schone Lucht Akkoord, en als gevolg van maatregelen op tal van beleidsterreinen, waaronder klimaat, energie, mobiliteit en landbouw.

Maatregelen die nodig zouden zijn om al in 2030 aan de WHO-advieswaarden te voldoen, zullen bij een later doeljaar op een gegeven moment alsnog genomen moeten worden. Ik verwacht echter dat dat makkelijker is. Zo zal ik geen ingrijpende maatregelen hoeven nemen rond zero emission zones, omdat de verwachting is dat na 2030 snel het grootste deel van het wagenpark en het transport daadwerkelijk nagenoeg niets meer zal uitstoten. In de industrie zullen elektrificatie en andere innovaties verder voortschrijden, onder andere als gevolg van steeds beter wordende best beschikbare technieken en aangescherpte vergunningen.

Ik ben het er mee eens dat we niet stil moeten zitten en ons best moeten doen om zo snel mogelijk aan de voorgestelde normen, het meest ambitieuze tussendoel richting de WHO-advieswaarden, te voldoen. Dat is nationaal ook het doel van het Schone Lucht Akkoord, nu een bovenwettelijke afspraak tussen Rijk en deelnemende decentrale overheden. Als deze normen echter vastgelegd zijn in de Europese richtlijn Luchtkwaliteit zijn ze op alle plaatsen bindend, en moeten we er in Nederland echt overal aan voldoen. Dat zal in een aantal gebieden wellicht te moeilijk zijn.

Vragen over de luchtkwaliteitsplannen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de nieuwe Europese luchtkwaliteitsstandaarden bij de huidige beleidsvoornemens mogelijk niet haalbaar zijn en dat de Staatssecretaris erop zal letten dat er geen doelen worden gesteld die op grond van de uitkomsten van aanvullend onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), ook met de beste inzet van Nederland, niet haalbaar worden geacht. Deze leden lezen echter ook dat wanneer de doelen niet gehaald worden, er een luchtkwaliteitsplan voor verbetering dient te worden opgesteld. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zij dit in de praktijk voor zich ziet? Kan de Staatssecretaris aangeven hoe zij omgaat met de termijn van vijf jaar die genoemd staat in artikel 18 van de richtlijn, in relatie tot het niet haalbaar zijn van luchtkwaliteitsstandaarden?

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Deze leden lezen ook dat er in de richtlijnen ruimte is om de grenswaarden te overschrijden. Wanneer dit gebeurt krijgen EU-lidstaten nog eens drie jaar om plannen op te stellen en uit te voeren om de waarden wel te halen. Er is echter geen stok achter de deur. Wat gebeurt er indien deze plannen niet (voldoende) worden opgesteld? Kan de Staatssecretaris garanderen dat de uitvoering ervan daadwerkelijk plaatsvindt? Op welke manier kan de Staatssecretaris zorg dragen dat via deze weg de grenswaarden niet nog verder uitgesteld zullen worden? Welke mogelijkheden ziet de Staatssecretaris om deze regels voor luchtkwaliteitsplannen te normeren?

Ik wil voorkomen dat er doelen worden gesteld die met de beste inzet van Nederland niet haalbaar zijn. Dat betekent dat deze haalbaarheid er dan ook niet is met een luchtkwaliteitsplan en met maximaal vijf jaar uitstel. In

principe kan ik wel instemmen met luchtkwaliteitsstandaarden die op enkele specifieke locaties kunnen betekenen dat er een luchtkwaliteitsplan en maximaal vijf jaar uitstel nodig zijn.

In het voorstel van de richtlijn staat niet beschreven wat er gebeurt als de plannen niet (voldoende) worden opgesteld. De richtlijn regelt wel dat betrokken burgers toegang tot de rechter moeten hebben in geval de luchtkwaliteitsplannen niet of onvoldoende worden opgesteld. Daarnaast kan de Europese Commissie op basis van algemene bepalingen uit het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU), tegen lidstaten die (onderdelen van) de richtlijn onvoldoende uitvoeren, een ingebrekestelling starten.

Vragen over een integrale aanpak

(De leden van de D66-fractie:) En hoe wil de Staatssecretaris een integrale aanpak tussen klimaat-, milieu, stikstof- en luchtkwaliteitsbeleid realiseren? Welke concrete maatregelen worden hiervoor ondernomen? Ziet de Staatssecretaris de verbinding tussen luchtkwaliteit en vergroening van steden en dorpen? En wordt daaraan ook gerefereerd aan het nog steeds krimpende bosgebied? Op welke manier wordt gezondheidswinst (lees: het ontstaan en verergeren van longziekten, hart- en vaatziekten, kanker etc.) meegenomen in het beleid op het gebied van luchtkwaliteit?

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Wat voor een concrete maatregelen treft de Staatssecretaris om de integrale aanpak van immiszie- en emissiebeleid te realiseren? Zijn de huidige luchtkwaliteitsdoelstellingen bijvoorbeeld nog in lijn met het tijdpad van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord? Kan de Staatssecretaris een tijdpad schetsen van de maatregelen die de integraliteit tussen de beleidsterreinen bevorderen? Sluiten de bestaande emissiereductiedoelstellingen voor bijvoorbeeld industrie en zeevaart voldoende aan op de grenswaarden van de WHO uit 2021? Zo nee, is dan niet de reden voor het onhaalbaar zijn van de luchtkwaliteitsdoelen dat het emissiebeleid niet daadkrachtig genoeg is? Op welke manier kan de Staatssecretaris luchtkwaliteitsdoelen en emissiebeleid beter harmoniseren en synchroon laten lopen?

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven dat ambitieus bronbeleid essentieel is voor het bereiken van een goede luchtkwaliteit, waarvan de verduurzaming van de luchtvaart, scheepvaart, mobiliteit en transport onderdeel is. Zij delen de voorkeur van de Staatssecretaris om dat te regelen in Europees en/of multilateraal verband, om redenen van gelijk speelveld en om er zeker van te zijn dat ook de emissies in andere landen dalen met minder grensoverschrijdende luchtverontreiniging als gevolg. Zij vragen de Staatssecretaris op welke wijze zij dit in het licht van dit voorstel vormgeeft en welke extra inzet hierop gepleegd zal worden.

Er wordt op de beleidsterreinen luchtkwaliteit, energie, klimaat, stikstof en industrie nauw samengewerkt tussen de verschillende verantwoordelijke ministeries. Ook al zijn voor ieder de doelen verschillend, men is zich ervan bewust dat er vaak meekoppelkansen zijn en soms ook averechtse effecten vermeden moeten worden. Een deel van de winst die te behalen is voor schone lucht moet komen van maatregelen op andere beleidsterreinen. Voorbeelden van deze concrete maatregelen zijn het instellen van zero emission zones, subsidies op het elektrificeren van het wagenpark, verduurzamen van de energiesector, het verminderen van stalemissies en het via de maatwerkaanpak reduceren van de uitstoot van broeikasgassen en andere stoffen door de grootste industrieën. Vergroening van steden en dorpen leidt niet direct tot minder uitstoot en

lagere concentraties, maar draagt wel bij aan een prettigere en gezondere woonomgeving.

Met het Schone Lucht Akkoord hebben we in Nederland gezondheidswinst centraal gesteld in ons luchtkwaliteitsbeleid. Zo streven wij naar een duidelijk doel van 50% gezondheidswinst in 2030 ten opzichte van 2016. Met dat doel voor ogen worden gezondheidseffecten van luchtverontreiniging in kaart gebracht en regelmatig over gerapporteerd.

Het herzieningsvoorstel voor de richtlijn Luchtkwaliteit stelt luchtkwaliteitsstandaarden voor, waaraan alle lidstaten gehouden zijn. Het gaat hierbij onder andere om bindende grenswaarden. De wijze waarop lidstaten de grenswaarden kunnen behalen, is open gelaten, zodat lidstaten – binnen het uitgangspunt van subsidiariteit – ook zelf zeggenschap hebben in welke prioriteiten zij leggen bij het bestrijden van bronnen van emissies. Als concentraties op leefniveau in de landen om ons heen dalen, zal er ook minder luchtverontreiniging uit die landen in ons land terecht komen. Nederland zal zich in de onderhandelingen inzetten voor het benadrukken van de verantwoordelijkheid die de lidstaten gezamenlijk hebben.

Verder worden in Europees verband emissies in verschillende sectoren aangepakt met behoud van een gelijk speelveld via bijvoorbeeld de Richtlijn Industriële Emissies, de richtlijn Nationale Emissieplafonds (NEC-richtlijn) en de Europese wetgeving over waaraan motoren van voertuigen moeten voldoen. De laatste aanscherping hiervan is Euro-7.

Vragen over het RIVM-onderzoek

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Deze leden lezen in het fiche dat voor de bepaling van de haalbaarheid van de grenswaarden een nieuw onderzoek van RIVM afgewacht moet worden. Hoe verhoudt dit nieuwe RIVM-onderzoek zich tot het recente onderzoek dat specifieke maatregelen in kaart bracht om de doelen van de WHO uit 2021 te behalen?¹² Welke specifieke acties heeft de Staatssecretaris reeds ondernomen die in dat rapport gesuggereerd zijn? Wat is precies de toegevoegde waarde van een nieuw RIVM-rapport, nu er al een bestaat waarvan de maatregelen niet zijn doorgevoerd? Welke acties onderneemt de Staatssecretaris om de haalbaarheid van de doelen zo veel mogelijk te vergroten, in plaats van het instellen van een volgend RIVM-onderzoek? Hoe kan de Staatssecretaris garanderen dat dit rapport in de praktijk niet slechts een uitstel van actie betekent?

Het nieuwe RIVM-onderzoek zal voor een deel voortbouwen op het eerder gepubliceerde RIVM-onderzoek naar wat nodig zou zijn om de WHO-advieswaarden al in 2030 te halen. Het is echter toegespitst op de specifieke eisen die de Europese Commissie voorstelt voor de herziening van de Europese richtlijn Luchtkwaliteit. Het voorstel gaat over meer stoffen, bevat ook kortere middelingstijden dan een jaar, en bevat bovendien een voorstel voor een gemiddelde blootstellingsverminderingverplichting voor PM_{2,5} en NO₂ voor de periode vanaf 2030. Nederland moet specifiek voldoen aan luchtkwaliteitsstandaarden op representatieve monsterpunten die onderdeel zijn van het meetnet luchtkwaliteit. Het nieuwe rapport is aan het begin van het tweede kwartaal gereed, dus het betekent geen uitstel. In de tussentijd worden er door Rijk, decentrale overheden en ook bedrijven in het kader van het Schone Lucht Akkoord en via ander beleid volop maatregelen genomen

¹² <https://www.rivm.nl/publicaties/inventarisatie-van-benodigde-maatregelen-om-who-advieswaarden-voor-luchtkwaliteit>

om richting 2030 toe te werken naar het meest ambitieuze tussendoel op weg naar de WHO-advieswaarden.

Vragen met betrekking tot Industriële emissies

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Klopt het dat bij de herziening van deze richtlijn de ambities naar beneden worden bijgesteld, mede op het gebied van vergunningverlening van Beste Beschikbare Technieken (BBT) door bezwaren vanuit de industrie? Zo ja, wat zou dat betekenen voor de haalbaarheid van de huidige luchtkwaliteitsdoelen? Op welke manier kan de Staatssecretaris er zorg voor dragen dat deze door hun economische belangen gekarakteriseerde sector niet te veel invloed heeft op de herziening van de richtlijn?

De onderhandelingen over de richtlijn Industriële Emissies zijn nog gaande, zowel in de Raad als in het Europees Parlement. De inzet van het kabinet richt zich op een ambitieuze herziening, zoals ook is verwoord in het BNC-fiche, en niet op het naar beneden bijstellen van de ambities rond BBT.

Vragen over maatstaven voor gezondheidsimpact

(De leden van de GroenLinks-fractie:) Acht de Staatssecretaris het wenselijk dat ook concrete maatstaven worden opgenomen in de richtlijn waarlangs de gezondheidsimpact van luchtkwaliteitsbeleid, zoals het ontstaan en verergeren van longziekten, hart- en vaatziekten en kanker, kan worden gemeten? Zo nee, waarom niet?

Zowel in Europees onderzoek, als bij de doorontwikkeling van de gezondheidsindicator van het SLA, worden de mogelijkheden onderzocht om naast gevolgen van luchtverontreiniging voor de sterftkans, ook de kans op het optreden van ziektes in beeld te brengen, zoals longziekten, hart en vaatziekten en kanker.

De mogelijkheid om in de richtlijn concrete doelen voor gezondheidsverbetering op te nemen, kan ik niet ondersteunen. Dat zou alleen maar kunnen indien waargenomen negatieve gezondheidseffecten direct gerelateerd zouden kunnen worden aan de luchtkwaliteit. Dit is helaas niet altijd het geval. Een kortere levensduur dan verwacht, en de in de vraag genoemde ziekten, kennen meerdere oorzaken, waarbij het ook nog zo is dat veel mensen gedurende hun leven op meerdere plaatsen wonen en de ziekten zich veelal pas manifesteren na verloop van tijd. Alleen op basis van op epidemiologisch onderzoek gebaseerd inzicht, kan worden geschat wat de gemiddelde gezondheidseffecten zijn van een langdurige blootstelling aan bepaalde concentraties luchtverontreinigende stoffen. Overigens is dit vraagstuk niet meer aan de orde indien het uiteindelijke doel wordt bereikt dat met de richtlijn wordt nagestreefd: geen significante negatieve gezondheidseffecten meer in 2050.

Vragen naar aanleiding van de NSL-rapportage

In het verlengde hiervan, vinden de leden van de Partij voor de Dieren-fractie het zorgwekkend dat uit de 13^e monitoringsrapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) – die recentelijk naar de Kamer is gestuurd – blijkt dat Nederland nog steeds niet overal voldoet aan de huidige slappe Europese normen voor luchtkwaliteit, gelet op de overschrijdingen van de norm voor fijnstof (PM₁₀). Uit de monitoringsrapportage blijkt zelfs dat het aantal overschrijdingen van de fijnstof (PM₁₀) norm in Nederlandse gebieden met intensieve veehouderij niet af, maar toe is genomen! Hoe verklaart de Staatssecretaris dat het aantal

normoverschrijdingen in 2021 is toegenomen? Wat is de reactie van de Staatssecretaris op het gegeven dat Nederland dus niet overal voldoet aan de huidige EU-normen voor luchtkwaliteit? En hoe gaat de Staatssecretaris ervoor zorgen dat er in de volgende monitoringsrapportage op z'n minst wordt voldaan aan deze huidige slappe EU-normen? Deelt de Staatssecretaris de zorg dat de omwonenden van intensieve veehouderijen (voornamelijk kippen- en varkensstallen) grote gezondheidsrisico's lopen vanwege deze fijnstofconcentraties? Gaat het hierbij voornamelijk om primair fijnstof (mest-, veren- of strooiseldeeltes uit stallen) of secundair fijnstof (gassen waaronder stikstof)? Denkt de Staatssecretaris dat de gezondheid van omwonenden van intensieve veehouderijen (overal in Nederland) is geborgd wanneer de door haar genoemde 16 knelpunten zijn opgelost? Welke maatregelen financiert de «Regeling specifieke uitkeringen oplossen fijnstofknelpunten» rondom veehouderijen?

(De leden van de Partij voor de Dieren-fractie:) Hieruit concluderen deze leden dat er nog veel werk te verzetten is om de luchtkwaliteit te verbeteren, zodat iedereen schone lucht kan inademen. Wat is de reactie van de Staatssecretaris op het gegeven dat er miljoenen Nederlanders worden blootgesteld aan luchtvervuiling die de WHO-normen overschrijden en dat dit aantal toeneemt?

Dit antwoord geeft tevens antwoord op de vraag van het lid van Esch (PvdD) tijdens het dertigledendebat van 26 januari jl. over corona en de toegenomen overschrijdingen (Handelingen II 2022/23, nr. 45, item 10).

Uit de NSL-monitoringsrapportage 2022¹³ blijkt dat in 2021 de etmaalnorm voor PM₁₀ op 15 toetspunten is overschreden, waar dit in 2020 nog 13 toetspunten betrof. Uit dezelfde rapportage blijkt dat het aantal PM₁₀-overschrijdingen in gebieden met intensieve veehouderij al jaren afneemt, hoofdzakelijk als gevolg van dalende achtergrondconcentraties. Sinds 2013 is het aantal overschrijdingen gedaald van 111 naar 15, terwijl het aantal ingevoerde veehouderijen in de monitoringstool meer dan verdubbeld is tot ruim 1300. De resterende overschrijdingen bevinden zich op locaties waar de achtergrondconcentratie schommelt rond de grenswaarde. Dat betekent dat het aantal overschrijdingen gevoelig is voor kleine schommelingen in de PM₁₀-concentratie, bijvoorbeeld door meteorologische omstandigheden en/of economische omstandigheden.

De jaren 2020 en 2021 lieten, als gevolg van de lockdownmaatregelen en lagere economische activiteit tijdens de corona pandemie, duidelijk lagere achtergrondconcentraties voor fijnstof en stikstofdioxide zien in vergelijking met voorgaande jaren. Met het toenemen van de economische activiteit in 2021 is ook de gemiddelde achtergrondconcentratie in Nederland licht toegenomen. Dit heeft mede bijgedragen aan de toename in het aantal overschrijdingen voor PM₁₀ in gebieden met intensieve veehouderij. Dit laat onverlet dat de achtergrondconcentraties naar de toekomst toe verder zullen afnemen, net als de resterende overschrijdingen voor fijn stof.

De resterende PM₁₀-overschrijdingen rond veehouderijen doen zich voor op 15 toetspunten in vijf gemeenten, veroorzaakt door de bijdrage van 16 veehouderijen. Het betreft toetspunten waar in voorgaande monitoringsrondes ook overschrijdingen zijn berekend. De overschrijdingen vinden vooral plaats bij pluimveebedrijven, waarbij veel (primair) fijnstof vrijkomt. Ik wil hierbij benadrukken dat de concentratie fijnstof in de lucht ook voor een groot deel bepaald wordt door de achtergrondconcentraties,

¹³ Bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 429

die een mengsel zijn van primair en secundair fijnstof afkomstig uit verschillende bronnen in Nederland en het buitenland.

Het is zorgelijk dat er nog steeds mensen worden blootgesteld aan fijnstofconcentraties boven de grenswaarden. Gelukkig neemt het aantal overschrijdingen gemiddeld genomen ieder jaar af, door een dalende trend in de achtergrondconcentraties.

Om de resterende overschrijdingen van de fijnstofnormen zo snel mogelijk op te lossen, heb ik samen met het lokaal bevoegd gezag een knelpuntgerichte aanpak opgesteld, waarbij veehouderijen emissiereduceerende maatregelen treffen. Met de Regeling specifieke uitkeringen oplossen fijnstofknelpunten zorg ik ervoor dat de financiële compensatie die veehouders van gemeenten krijgen, vergoed wordt. Ik blijf in overleg met de gemeenten om de voortgang van deze maatregelen te monitoren, en waar nodig technisch en/of juridisch advies te verlenen. De verwachting is dat uiterlijk in monitoringsronde 2025, waarin wordt gerapporteerd over 2024, de resultaten van deze maatregelen zichtbaar zijn, en de knelpunten zullen zijn opgelost.

Het is inderdaad zo dat veel Nederlanders nu nog worden blootgesteld aan NO₂- en PM₁₀-concentraties die boven de aangescherpte WHO-advieswaarden van 2021 liggen. De verwachting is echter dat deze aantallen flink gedaald zullen zijn in 2030, doordat we via het Schone Lucht Akkoord met een permanente verlaging van emissies streven naar 50% gezondheidswinst in dat jaar. De aantallen nemen niet toe, maar juist flink af: voor NO₂ van 14,1 miljoen naar 6,7 miljoen en voor PM₁₀ van 13,4 miljoen naar 2,3 miljoen.

Met de doelen van het Schone Lucht Akkoord hebben we een dalende lijn van emissies en concentraties ingezet, op weg naar het meest ambitieuze tussendoel in 2030 richting het behalen van de WHO-advieswaarden. Ik acht dit een ambitieus, maar ook haalbaar en verantwoord beleid, waarmee gezondheidsschade snel teruggedrongen wordt.

Vragen over de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Commissie

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of, en zo ja, op welke wijze de herziening van deze richtlijn leidt tot een uitbreiding van bevoegdheden van de EC en hoe de Staatssecretaris dit weegt.

De Europese Commissie stelt voor om de bestaande bevoegdheden om bepaalde onderwerpen via de comitologie-procedure aan te passen of hieraan nadere invulling te geven, voortaan via de procedure met gedelegeerde handelingen te laten lopen. Daarbij is er materieel gezien geen sprake van uitbreiding van de bevoegdheden, met als uitzondering de mogelijkheid dat de Europese Commissie met een gedelegeerde handeling Annex VII zou kunnen aanpassen. Deze annex heeft betrekking op het monitoren van de gewichtconcentratie en de chemische samenstelling van PM_{2,5}, de stoffen die aanleiding geven tot de vorming van ozon (precursors) en ultrafijnstof. Het standpunt hoe Nederland aankijkt tegen de verschuiving naar gedelegeerde handelingen, staat verwoord in het BNC-fiche.

Vragen over punten ingebracht tijdens de consultatiefase

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke punten die door Nederland zijn ingebracht in de consultatiefase niet in het uiteindelijke

voorstel terecht zijn gekomen en welke gevolgen dit heeft voor de Nederlandse positie ten opzichte van het voorstel.

Het non-paper dat Nederland in maart 2022 heeft ingediend bij de Europese Commissie bevatte een scala van ideeën, suggesties en voorstellen die de Commissie bij het opstellen van het voorstel zou kunnen meenemen. Een aantal essentiële punten zijn in enigerlei vorm in het voorstel terecht gekomen. De belangrijkste hiervan zijn de focus op gezondheidswinst door een stapsgewijze verlaging van grenswaarden voor luchtvervuilende stoffen richting de WHO-advieswaarden, en (via de AERO) een mechanisme om de gemiddelde blootstelling aan de belangrijkste luchtvervuilende stoffen steeds verder te laten dalen.

De Commissie heeft ervoor gekozen om de metingen op de monitorings-sites hiervoor leidend te laten zijn. De door Nederland geopperde alternatieven die in belangrijke mate gebaseerd zouden zijn op modellering, hebben geen gehoor gekregen. Zo zouden ambitieuze grenswaarden in eerste instantie van kracht kunnen worden voor het overgrote deel van het grondgebied van een lidstaat (in plaats van overal) of voor het overgrote deel van de bevolking, gevolgd door een finale aanscherping later in de tijd. Ook de suggestie om de problematiek van de allesbepalende hotspots te ondervangen door de grenswaarde te laten gelden voor een gebiedsgemiddelde met de omvang van een stad of buurt of een kaartvierkant met kleine omvang (bijvoorbeeld 100 x 100 m), in plaats van iedere puntlocatie, is niet overgenomen.

Een van de belangrijkste punten die de Commissie in het voorstel ook niet heeft meegenomen, is de notie dat de vorming van ozon op een grote geografische schaal, voor een deel ook buiten de EU, plaatsvindt. Hierdoor kunnen individuele landen zelf weinig invloed uitoefenen op verhoogde ozonconcentraties. Opvallend is dat de Commissie niet heeft willen tornen aan de bestaande alarmdrempel voor ozon zoals door Nederland gesuggereerd, maar zelfs een verzwarende maatregel heeft toegevoegd: lidstaten moeten een luchtkwaliteitsplan opstellen wanneer de streefwaarde voor ozon wordt overschreden of wanneer kan worden verwacht dat deze zal worden overschreden. Hiermee krijgt de streefwaarde het karakter van een grenswaarde. Ozon-problematiek vraagt op zijn minst om een gezamenlijke Europese aanpak, bijvoorbeeld via de NEC-richtlijn. Tijdens de behandeling van het voorstel om de richtlijn te herzien, zal dit voor Nederland – en hoogstwaarschijnlijk ook voor een aantal andere lidstaten – een belangrijk aandachtspunt zijn.

Een ander belangrijk punt is dat Nederland ervoor heeft gepleit dat lidstaten die een luchtkwaliteitsplan moeten opstellen, hierin met bepaalde verzachtende omstandigheden rekening mogen houden, zoals onevenredig veel import van luchtverontreinigende stoffen uit naburige landen, en mogelijk tegenvallende effecten van Europese regelgeving die tot doel heeft om emissies aan de bron te beperken of te voorkomen, zoals bijvoorbeeld de Euro/EURO normstelling voor het wegverkeer. Nederland zal hiervoor bij de verdere behandeling van het voorstel nogmaals aandacht vragen.

In het non-paper heeft Nederland voorgesteld om binnen het stelsel van meetverplichtingen een opt-out te introduceren voor stoffen waarvoor geldt dat deze gedurende lange tijd (vele jaren) geen normoverschrijding hebben gekend. Dit voorstel is niet overgenomen. Nederland overweegt dit bij de behandeling van het herzieningsvoorstel nogmaals in te brengen.

Tenslotte heeft Nederland ook gesuggereerd om depositiegrenswaarden in de richtlijn op te nemen, met name voor zware metalen waaronder lood. De Commissie noemt in overweging 18 bij het herzieningsvoorstel dat deze stoffen in de bodem kunnen accumuleren en negatieve gevolgen kunnen hebben voor het grondwater, zonder hier evenwel verder gevolg aan te geven in het voorstel zelf. Nederland zal eerst bij de andere lidstaten sonderen in hoeverre er steun bestaat om dit alsnog in te brengen.