

Vergaderjaar 2018–2019

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 340

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2019

Luchtverontreiniging is slecht voor de gezondheid en zorgt voor schade aan natuur en biodiversiteit. Het kabinet heeft de ambitie om te werken aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren. In het Regeerakkoord is opgenomen dat hiervoor een nationaal luchtkwaliteitsplan zal worden opgesteld, het Schone Lucht Akkoord. Geschat wordt dat slechte luchtkwaliteit leidt tot jaarlijks ongeveer 11.000 vroegtijdige sterfgevallen. Vanwege de opdracht uit het Regeerakkoord over luchtkwaliteit, maar ook andere opgaven zoals klimaat en de woningbouwopgave heeft het kabinet het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) luchtkwaliteit gestart¹. Deze brief bevat de kabinetsreactie op het IBO luchtkwaliteit, dat ik u hierbij namens het kabinet aanbied. Als bijlage bij de brief vindt u het IBO-rapport².

Het IBO luchtkwaliteit is, samen met de beleidsdoorlichting Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)(Kamerstukken 30 175 en 32 861, nr. 338), een belangrijke bouwsteen voor het Schone Lucht Akkoord. Zowel de kabinetsreacties op het IBO Luchtkwaliteit en de beleidsdoorlichting NSL, als de hoofdlijnen van het Schone Lucht Akkoord, worden tegelijkertijd aan uw Kamer gezonden.

In deze brief worden eerst het doel en de opzet van het IBO luchtkwaliteit toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen en de aanbevelingen van het rapport.

¹ Via een taakopdracht die als bijlage bij de miljoenennota aan de Tweede Kamer is gezonden, Kamerstuk 35 000, nr.2

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Doel en opzet IBO luchtkwaliteit

Het doel van het IBO luchtkwaliteit was om aanbevelingen te doen om doelmatig te sturen op gezondheidseffecten van luchtkwaliteit en om inzicht te bieden in de effectiviteit van een mix aan maatregelen. Het onderzoek start met een beschrijving van het luchtkwaliteitsbeleid, zowel nationaal als internationaal en de samenhang met andere beleids-terreinen. Daarna wordt de relatie tussen luchtkwaliteit en gezondheid beschreven, waarbij ook de gezondheidseffecten van verschillende luchtverontreinigende stoffen wordt weergegeven. Het IBO brengt aan de hand van een drietal scenario's de bouwstenen en aanbevelingen voor toekomstig luchtkwaliteitsbeleid in beeld.

Bevindingen en reactie

Het IBO constateert dat de gezondheidsimpact van luchtverontreiniging groot is, ongeveer 3,5% van de totale ziektelast in Nederland is te wijten aan slechte lucht. Daarmee is luchtverontreiniging de grootste ziektelast die niet persoonsgebonden is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld hoge bloeddruk, roken of weinig bewegen die wel persoonsgebonden zijn). Hoewel de luchtkwaliteit in Nederland de afgelopen decennia sterk is verbeterd, zijn er desondanks negatieve gevolgen voor de volksgezondheid.

Luchtkwaliteitsbeleid vergt in belangrijke mate samenwerking tussen verschillende overheden. Luchtverontreiniging houdt zich niet aan grenzen, waardoor uitstoot uit omliggende landen neerslaat in Nederland en vice versa. Verschillende overheidslagen hebben hun eigen verantwoordelijkheden. Decentrale overheden staat een diversiteit aan maatregelen ter beschikking om regionale emissies en dichtbevolkte locaties met hoge luchtverontreiniging aan te pakken. Tegelijkertijd zijn decentrale overheden voor het realiseren van gezondheidsambities, ook in relatie tot dichtbevolkte locaties met hoge luchtverontreiniging, mede afhankelijk van andere gemeenten en provincies, de rijksoverheid en het buitenland. Samenwerking tussen overheden is daarom van belang. Het IBO richt zich daarbij specifiek op de Rijksinzet. Aanvullende maatregelen en de effecten van zowel beleid van decentrale overheden als internationale ontwikkelingen zijn niet in de analyse meegenomen.

In het IBO is een aantal scenario's uitgewerkt, als tussenstap om te komen tot maatregelen. Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de scenario's. De verschillende scenario's bieden inzicht in de haalbaarheid van verschillende ambitieniveaus voor het toekomstig luchtkwaliteitsbeleid. Onder meer wordt een realistische inschatting van de uitvoering van reeds ingezet en voorgenomen Rijksbeleid beschreven. Daaruit blijkt dat het niet waarschijnlijk is dat beleid 100% effectief wordt uitgevoerd en dat het halen van gezondheidswinst nog een forse inspanning vergt. Daarnaast is een scenario onderzocht waarin al in 2025 de gezondheidswinst uit 2030 zou worden behaald en daarnaast een zeer ambitieus scenario voor 2030. Het IBO luchtkwaliteit constateert dat zowel het scenario om te versnellen als het meest ambitieuze scenario moeilijk haalbaar zijn, omdat daarvoor vergaande maatregelen getroffen zouden moeten worden. In het Schone Lucht Akkoord wordt er daarom voor gekozen om een stap extra te zetten ten opzichte van de inzet op staand en voorgenomen Rijksbeleid. Aangezien uit het IBO volgt dat de uitvoering van staand en voorgenomen beleid nog een inspanning vergt, wordt in het Schone Lucht Akkoord ook ingezet op de borging en versterking van de effectiviteit hiervan. Hiertoe wordt monitoring, kennisdeling, toezicht en handhaving en de samenwerking met decentrale overheden versterkt. In de uitwerking van het Schone Lucht Akkoord

wordt beoogd zowel additionele maatregelen door het Rijk als door decentrale overheden op te nemen. Ook is ambitieus internationaal luchtkwaliteitsbeleid onderdeel van de aanpak in het Schone Lucht Akkoord.

Het IBO luchtkwaliteit schetst ook het Klimaatakkoord als een belangrijke ontwikkeling voor het luchtkwaliteitsbeleid. Maatregelen uit het Klimaatakkoord hebben vaak een positief effect op de luchtkwaliteit. Voor het IBO is, vooruitlopend op het definitieve akkoord, een orde-grootte schatting gemaakt van het effect van een aantal Klimaatakkoordmaatregelen op luchtkwaliteit. Uit deze analyse blijkt dat de voorgenomen maatregelen een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de luchtkwaliteit. Hier dragen vooral plannen in de gebouwde omgeving en mobiliteit aan bij, bijvoorbeeld door verduurzaming van woningen en zero-emissie vervoer. Ook de maatregelen in de industrie die gericht zijn op het verminderd gebruik van fossiele energie dragen positief bij aan de luchtkwaliteit en gezondheid, tenzij biomassa als alternatieve energiebron wordt gehanteerd. De sluiting van kolencentrales kan een grote bijdrage leveren aan vermindering van de fijnstofblootstelling. Als zulke maatregelen worden getroffen in het kader van een definitief Klimaatakkoord zal er voor luchtkwaliteit «meegelift» kunnen worden.

Het IBO Luchtkwaliteit heeft ook een analyse gedaan naar de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen en binnen het Rijk. Conclusie is dat in de huidige verantwoordelijkheidsverdeling geen knelpunten zijn geïdentificeerd waardoor een doeltreffende aanpak van luchtverontreiniging wordt belemmerd.

Het IBO Luchtkwaliteit doet een vijftal aanbevelingen. Deze worden hieronder beschreven en daarbij is uitgewerkt hoe dit wordt meegenomen in de uitwerking van het Schone Lucht Akkoord.

Aanbeveling 1: Focus op de grootste potentiële gezondheidswinst

Het IBO concludeert dat het luchtkwaliteitsbeleid zou moeten worden gericht op het behalen van de grootst mogelijke gezondheidswinst. Daarvoor is het nodig om zowel de deken van luchtverontreiniging (de achtergrondconcentratie) aan te pakken als dichtbevolkte locaties met een relatief hoge concentratie luchtverontreiniging. Voor een effectieve aanpak van deze lokale hotspots is samenwerking tussen decentrale overheden en het Rijk noodzakelijk. Daarnaast stelt het IBO dat het van belang is om maatregelen te treffen in die sectoren die het meeste bijdragen aan de deken van luchtverontreiniging. Dit zijn het (weg)verkeer, landbouw, scheepvaart, industrie en huishoudens (particuliere houtstook). Speciale aandacht gaat uit naar maatregelen rond particuliere houtstook, omdat deze relatief zeer doeltreffend zijn. Ook is specifieke aandacht nodig voor kwetsbare groepen (jongeren, ouderen en astmapatiënten).

Reactie:

Het kabinet deelt de analyse dat het luchtkwaliteitsbeleid gericht zou moeten zijn op het behalen van de grootst mogelijke gezondheidswinst. In het Schone Lucht Akkoord staat gezondheidswinst dan ook centraal. Ook onderschrijft het kabinet dat zowel de deken als de dichtbevolkte locaties met een relatief hoge concentratie luchtverontreiniging moeten worden aangepakt. Voor het aanpakken van de deken worden maatregelen getroffen in die sectoren die het meeste bijdragen aan luchtverontreiniging. Het doel in het Schone Lucht Akkoord is om in al die sectoren een dalende trend in te zetten. Het kabinet werkt in het Schone Lucht Akkoord maatregelen uit in alle sectoren, namelijk (weg)verkeer, landbouw,

scheepvaart, industrie en huishoudens. Zo wordt voor houtstook onder meer de mogelijkheden in kaart gebracht voor houtstookvrije wijken en wordt de subsidie op pelletkachels uiterlijk per 1 januari 2020 afgeschaft. Samen met decentrale overheden wordt een gebiedsgerichte aanpak uitgewerkt voor plekken met hoge concentraties luchtverontreiniging, waar veel mensen wonen. Ook onderschrijft het kabinet dat aandacht nodig is voor kwetsbare groepen zoals jongeren, ouderen en astmapatiënten. Hiervoor worden in het definitieve Schone Lucht Akkoord maatregelen uitgewerkt.

Aanbeveling 2: Inzetten op internationale samenwerking

Luchtkwaliteit houdt zich niet aan landsgrenzen en is daarmee per definitie een onderwerp dat in internationaal en regionaal verband vorm dient te krijgen. Internationale samenwerking op het gebied van luchtkwaliteit is daarmee een cruciaal onderdeel van de inzet van het Rijk op verbetering van de luchtkwaliteit en daarmee gezondheidswinst. Concreet beveelt het IBO aan dat het Rijk zich in internationaal verband actief opstelt, waarbij wordt ingezet op striktere normen.

Reactie:

Het kabinet deelt de analyse dat internationale samenwerking op het gebied van luchtkwaliteit een essentieel onderdeel is van luchtkwaliteitsbeleid. Het kabinet zet zich in internationaal verband al in voor ambitieus luchtkwaliteitsbeleid. In het Schone Lucht Akkoord zal deze inzet verder worden versterkt. Een verdere aanscherping van Europees en internationaal bronbeleid levert een belangrijke bijdrage aan de luchtkwaliteit in Nederland, uit het buitenland en van internationaal opererende sectoren. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan emissienormen voor luchtverontreinigende stoffen (zoals stikstofoxiden en fijnstof) in het wegverkeer en industrie. Internationaal zet Nederland actief in op een Europa-brede aanscherping van emissie-eisen (BBT). Het kabinet zet daarbij in op een verdere verlaging. In het Schone Lucht Akkoord wordt hiertoe een internationale agenda uitgewerkt.

Aanbeveling 3: Maak luchtkwaliteitsbeleid onderdeel van ander beleid

Ondanks dat het luchtkwaliteitsbeleid in de afgelopen jaren als min of meer zelfstandig beleidsterrein is behandeld, is luchtkwaliteitsbeleid in de kern onderdeel van ander beleid. Daarom is het aanbevelenswaardig dat luchtkwaliteit expliciet (en niet vrijblijvend) aan de orde komt bij besluitvorming op relevante beleidsterreinen op verschillende bestuurslagen (zowel decentraal als bij het Rijk).

Reactie:

Het kabinet onderschrijft de conclusie van het IBO luchtkwaliteit dat luchtkwaliteitsbeleid niet los kan worden gezien van beleid in andere sectoren. Om te borgen dat luchtkwaliteit mee wordt genomen als afwegingskader in de besluitvorming, schetst het IBO-rapport een aantal opties. Zo wordt onder meer als optie gegeven dat substantiële beleidsvoorstellen voortaan moeten worden voorzien van een gezondheidseffectrapportage of dat de gezondheidsambitie op luchtkwaliteit wordt vertaald naar sectorale opgaven, vergelijkbaar met de wijze waarop dit in het Klimaatakkoord gebeurt. Deze opties zijn interessant. Daarom wordt in het kader van het Schone Lucht Akkoord een verkenning gestart om in beeld te brengen hoe luchtkwaliteit en gezondheidsdoelen beter kunnen worden verankerd in sectoraal beleid. In het definitieve Schone Lucht Akkoord, dat

naar verwachting in het najaar wordt gesloten, presenteer ik de resultaten van deze verkenning.

Aanbeveling 4: Vergroten van bewustzijn en eigenaarschap bij burgers

Gedragseffecten spelen een belangrijke rol. Veel mensen zijn niet bekend met de negatieve gevolgen van luchtkwaliteit voor hun gezondheid en daarom is bewustwording van belang. Zolang het bewustzijn dat lucht ongezond kan zijn beperkt is, zal hier ook niet naar worden gehandeld. De overheid kan een rol spelen in het vergroten van de bewustwording hieromtrent. Burgers kunnen ook zelf een rol spelen, door overheden aan te sporen om maatregelen te treffen, zelf blootstelling aan ongezonde lucht te beperken en eigen emissies te beperken zodat anderen daar profijt van hebben.

Reactie:

Het kabinet deelt de analyse dat het bewustzijn over gezondheidseffecten van slechte luchtkwaliteit kan worden versterkt. Winst is te behalen als mensen zich meer bewust zijn van de negatieve gevolgen van luchtkwaliteit voor hun gezondheid. Dit geldt zowel voor bedrijven als consumenten. Het vergroten van bewustzijn bij burgers en bedrijven is per sector een aandachtspunt. Invoering van het stookalert en voorlichting over onjuist stookgedrag zijn voorbeelden om houtstook te ontmoedigen. Luchtkwaliteit biedt daarbij ook kansen voor andere transities. Het IBO noemt daarbij onder meer citizens science waarbij burgers zelf metingen uitvoeren. De eerste ervaringen zijn positief. De metingen kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de meetdata, het vergroten van het vertrouwen in de uitkomsten en het wegnemen van zorgen waar die niet op feiten zijn gebaseerd. Een belangrijke voorwaarde is goede informatie over de mogelijkheden en de beperkingen van verschillende methoden en sensoren.

Aanbeveling 5: Effecten in beeld

Goede evaluaties vormen de basis voor toekomstige maatregelen, omdat inzichtelijk wordt welke elementen van het beleid wel of niet hebben gewerkt. Goede evaluaties verdienen daarom de aanbeveling. Dit geldt zowel voor Rijksmaatregelen als voor lokale maatregelen, voor dit laatste zijn afspraken met lokale overheden nodig.

Reactie:

Het kabinet onderschrijft het belang van goede evaluaties. Ook in de beleidsdoorlichting van het NSL wordt geconstateerd dat betere ex-post en ex-ante evaluatie van maatregelen noodzakelijk is. In het Schone Lucht Akkoord wordt dit nader uitgewerkt. De inzet is om met gemeenten en provincies afspraken te maken over monitoring, evaluatie en verantwoording. De ontwikkelde gezondheidsindicator³ zal voor wat betreft het in beeld brengen van de gezondheidseffecten een belangrijke rol krijgen.

³ De gezondheidsindicator is ontwikkeld om op gezondheidswinst te kunnen sturen. De gezondheidsindicator brengt in beeld hoeveel maanden korter we leven als gevolg van luchtverontreiniging en welk percentage van de totale Nederlandse bevolking, provincie, gemeente, wijk of buurt het betreft. In de Hoofdlijnenbrief over het Schone Lucht Akkoord wordt de gezondheidsindicator nader toegelicht.

Tot slot

De kwaliteit van de lucht heeft een direct effect op de gezondheid. Dit IBO laat zien dat gezondheidswinst te behalen is door verbetering van de luchtkwaliteit en dat samenwerking hierbij essentieel is. Daarbij is het van belang dat luchtkwaliteit beter wordt verankerd in sectoraal beleid. Dit geldt vooral voor die sectoren waarin de grootste gezondheidswinst is te behalen, zoals (weg)verkeer, de landbouw, scheepvaart, huishoudens en de industrie. Voorop staat dat deze maatregelen op een doelmatige, oftewel kosteneffectieve, manier worden ingevuld. Gezamenlijk werkt het kabinet zo aan betere luchtkwaliteit om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer