

Vergaderjaar 2021–2022

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 415

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek¹ van het RIVM naar de maatregelen die nodig zouden zijn om in 2030 aan de nieuwe WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit te voldoen. Hiermee geef ik invulling aan twee moties van Bouchallikht c.s.² Daarnaast informeer ik u met deze brief over de expertise die nodig is om (ultra)fijnstof metingen uit te voeren en de stand van zaken rondom meten en monitoring van ultrafijn stof, zoals toegezegd aan uw Kamer respectievelijk tijdens het commissiedebat Leefomgeving van 7 april jl. (Kamerstuk 30 175, nr. 412) en de Kamerbrief in reactie op het advies van de Gezondheidsraad over ultrafijnstof³.

Aanleiding: Het Schone Lucht Akkoord en de WHO-advieswaarden

Dit kabinet streeft naar een gezonde leefomgeving voor iedereen. Ambitieuze luchtkwaliteitsbeleid is daar een belangrijk onderdeel van. Daarom werk ik met gemeenten en provincies in het Schone Lucht Akkoord (Kamerstuk 30 175, nr. 339) aan gezondheidswinst voor iedereen. Met als concreet doel om in 2030 50% gezondheidswinst door luchtvervuiling uit binnenlandse bronnen te realiseren, ten opzichte van 2016. Uit de voortgangsmeting van het RIVM blijkt dat we met het Akkoord op koers liggen om de doelen te halen⁴.

In het Schone Lucht Akkoord is ook opgenomen dat partijen toewerken naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030. De WHO-advieswaarden uit 2005 zijn daarbij als uitgangspunt benoemd,

¹ R.J.M. Maas et al. (2022): *Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO-advieswaarden in 2030 te realiseren*. RIVM-rapport 2022-0094

² Kamerstuk 30 175, nr. 387 en Kamerstuk 30 175, nr. 408

³ Kamerstuk 30 175, nr. 378

⁴ Kamerstuk 30 175, nr. 397

waarbij is afgesproken dat, als er nieuwe advieswaarden worden vastgesteld, onderzocht wordt wat de gevolgen zijn.

In september 2021 heeft de WHO (Wereldgezondheidsorganisatie) nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit uitgebracht. De nieuwe waarden zijn fors naar beneden bijgesteld. Dit is gedaan omdat wetenschappelijk onderzoek aantoonde dat er ook negatieve gezondheidseffecten optreden bij lagere concentraties dan eerder gedacht.

In oktober 2021 heeft uw Kamer de motie van het lid Bouchallikh c.s. aangenomen⁵. De motie verzoekt de regering om te onderzoeken met welke maatregelen de nieuwe WHO-advieswaarden in 2030 zouden kunnen worden gerealiseerd. Mijn voorganger heeft het RIVM gevraagd om de nodige maatregelen in beeld te brengen⁶. Op 11 mei jl. heeft uw Kamer een aanvullende motie aangenomen⁷ die de regering verzoekt om bij de analyse door RIVM een pakket van maatregelen te presenteren waarmee de WHO-advieswaarde voor PM^{2,5} in 2030 kan worden gehaald.

Toelichting op het onderzoek

Het RIVM heeft onderzocht of met verschillende pakketten aanvullende maatregelen de WHO-advieswaarden in 2030 gerealiseerd zouden kunnen worden. Hierbij is gekeken naar de advieswaarden voor zowel het grovere als het fijnere fijnstof (PM¹⁰ en PM^{2,5}) en voor stikstofdioxide (NO₂). In de pakketten is zowel gekeken naar een maximale inzet van technische maatregelen, zoals aanscherping van emissie-eisen, als naar structurele maatregelen, zoals vermindering van het wegverkeer, een verdere vermindering van fossiele brandstoffen, inkrimping van de veestapel en bijvoorbeeld een houtstookverbod. Het onderzoek gaat ook uit van vergelijkbare grote inspanningen door onze buurlanden.

Resultaten van de analyses

Uit het onderzoek van het RIVM blijkt dat de nieuwe WHO-advieswaarden in 2030 alleen met bijzonder ingrijpende maatregelen overal gehaald kunnen worden.

Boven de al genoemde technische en structurele maatregelen, zouden nog verdere inkrimpingen nodig zijn zoals 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 beperken van de lucht- en zeevaart. 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 redelijk korte termijn om de WHO-advieswaarden te halen. Daarbij komt dat vergelijkbare maatregelen niet alleen in Nederland nodig zijn maar ook in de ons omringende landen.

Het RIVM heeft ook de gezondheidseffecten van de scenario's berekend. Daaruit blijkt dat, als de recente WHO-advieswaarden overal in Nederland gehaald zouden worden, het levensduurverlies door luchtvervuiling afneemt van gemiddeld 8 maanden in 2016 naar gemiddeld 2,5 maanden in 2030⁸. Dit zou dus gemiddeld 2 maanden extra gezondheidswinst opleveren bovenop de gemiddeld 3,5 maanden die met de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord wordt gerealiseerd.

⁵ Kamerstuk 30 175, nr. 387

⁶ Kamerstuk 30 175, nr. 390

⁷ Kamerstuk 30 175, nr. 408

⁸ De meest recente gezondheidsstudies laten zien dat negatieve gezondheidseffecten zelfs onder de nieuwe WHO-advieswaarden kunnen optreden.

Vervolgstappen

Ik vind dat iedereen in Nederland in gezonde lucht moet kunnen leven. De nieuwe WHO-advieswaarden laten het belang zien om de luchtkwaliteit in heel Nederland te verbeteren, ook in de relatief schone gebieden. Ik deel de ambitie uit de motie Bouchallikh dat de WHO-advieswaarden uiteindelijk leidend moeten zijn in ons luchtkwaliteitsbeleid.

Het onderzoek van het RIVM laat zien dat het halen van de nieuwe WHO-advieswaarden in 2030 vergaande maatregelen zou vragen waarvan de uitvoerbaarheid erg onzeker is. Ook zouden andere landen zich moeten committeren aan gelijke reducties om in de buurt te komen van de nieuwe WHO-advieswaarden in 2030. We kunnen het simpelweg niet alleen doen.

Mijn inzet is daarom om stapsgewijs toe te werken naar de nieuwe WHO-advieswaarden. Het RIVM onderzoek geeft nog geen zicht op wanneer de nieuwe WHO-advieswaarden wel gehaald kunnen worden en welke tussenstappen mogelijk en effectief zijn. Hiervoor is meer informatie nodig over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit in onze buurlanden en een beter inzicht welke maatregelen in Nederland aanvullend effectief en haalbaar zijn om de luchtkwaliteit sneller te verbeteren. Volgend jaar wordt in Europa gesproken over de herziening van de luchtkwaliteitsrichtlijn. Dan kunnen we beter inschatten hoe de luchtkwaliteit zich ontwikkelt na 2030. De Europese Commissie voert hier ook momenteel onderzoek naar uit. Mijn streven is daarom om eind 2023 bij het vaststellen van de SLA uitvoeringsagenda 2024–2030, op te nemen in welk tempo, en met welke tussenstappen, wij in Nederland naar de WHO-advieswaarden toe kunnen werken.

Om tot dit besluit te komen zet ik in op twee sporen: ik verken welke aanvullende gezondheidswinst in Nederland nog kan worden gerealiseerd met het Schone Lucht Akkoord en ik zet in op een aanscherping van de Europese richtlijn luchtkwaliteit.

Het Schone Lucht Akkoord

Binnen Nederland werk ik met gemeenten, provincies en andere ministeries aan het Schone Lucht Akkoord. In het Schone Lucht Akkoord staat gezondheidswinst centraal. Daardoor zorgen wij dat de lucht overal schoner wordt, ook in gebieden waar de EU-normen of WHO-advieswaarden al gehaald worden.

Het huidige Akkoord kent een ambitieus pakket aan maatregelen en vooruitstrevende doelen. Mijn belangrijkste prioriteit is een voortvarende uitvoering van de afspraken. Ik wil zorgen dat de gezondheidswinst uit het Schone Lucht Akkoord ook echt wordt gerealiseerd. Tegelijk wil ik ook met medeoverheden en andere ministeries in gesprek over de uitkomsten van het onderzoek naar de WHO-advieswaarden en wil ik de mogelijke aanvullende stappen die we samen kunnen zetten, verkennen. Daarbij betrek ik ook de resultaten van de pilots uit het Schone Lucht Akkoord en bijvoorbeeld de verkenning aanvullende maatregelen om houtstookemissies te verminderen. Uw Kamer ontvangt dit najaar meer informatie over de voortgang en resultaten van de pilot houtstookarme/ houtstookvrije wijken. De resultaten neem ik op in de uitvoeringsagenda 2024–2030 voor het Schone Lucht Akkoord. Wijzigingen in het Akkoord zijn alleen mogelijk met instemming van de deelnemers. Ik kan de ambitie in het Akkoord niet eenzijdig wijzigen.

Naast de gezondheidseffecten, 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 verbeteren, wil ik daarom ook in kaart brengen welke ondersteuning nodig is om dit mogelijk te maken.

Het onderzoek van het RIVM maakt ook duidelijk dat de manier waarop klimaat- en stikstofbeleid wordt uitgevoerd grote invloed heeft op de luchtkwaliteit. Zo kan de toepassing van koolstofopvang en -opslag, het gebruik van biomassa en van waterstof in de industrie juist leiden tot meer NO_x-uitstoot. Samenwerking met andere beleidsterreinen is dus essentieel als we schonere lucht willen bereiken. In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken om te verkennen op welke wijze de gezondheidseffecten van luchtvervuiling zijn verankerd in ander beleid en waar aanvullende afspraken effectief kunnen zijn. Ik ben hierover met medebevindspersonen in gesprek.

Internationaal

Op dit moment loopt de herziening van de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijnen. Het voorstel van de Europese Commissie wordt dit najaar verwacht. Mijn inzet heb ik eerder met uw Kamer en de Europese Commissie gedeeld⁹. Deze is gericht op een stapsgewijze verlaging van grenswaarden voor luchtvervuilende stoffen richting de WHO-advieswaarden, het verder laten dalen van de gemiddelde blootstelling aan luchtverontreiniging, ook in gebieden waar al aan wettelijke normen wordt voldaan, en het overnemen van best practices die de WHO adviseert voor stoffen waarvoor geen advieswaarden worden gegeven, zoals ultrafijnstof.

Het is op dit moment nog niet bekend wat het voorstel van de Europese Commissie voor nieuwe grenswaarden en andere normen voor de luchtkwaliteit zal zijn, laat staan wat de uitkomst zal zijn van de onderhandelingen in Raad en Europees parlement die daarop volgen. Het voorstel van de Commissie wordt naar verwachting in het najaar gepubliceerd. Wel zijn de nieuwe WHO-advieswaarden en de tussendoelen op weg daarnaartoe belangrijke input voor de discussie, evenals de doelen uit het Zero Pollution Action Plan voor 2050.

In de tussentijd wordt in Europees verband ook gewerkt aan aanscherping van bronbeleid, waarmee voorkomen kan worden dat luchtvervuilende stoffen überhaupt uitgestoten worden. Belangrijk zijn de herziening van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE/IED), waarvoor uw Kamer onlangs het BNC-fiche heeft ontvangen¹⁰, en bijvoorbeeld de NEC-richtlijn (nationale emissieplafonds) en de uitstootnormen voor verbrandingsmotoren (Euro-7).

Metingen van (ultra)fijnstof

Tijdens het commissiedebat leefomgeving op 7 april 2022 heb ik toegezegd om uw Kamer te informeren over de expertise die nodig is om metingen van (ultra)fijnstof uit te voeren. Uw Kamer heeft ook gevraagd of het mogelijk is om onderscheid te maken in het type fijnstof dat wordt gemeten.

Het is mogelijk om verschillende soorten fijnstof te onderscheiden. Voor de gezondheidseffecten van fijnstof zijn twee factoren van belang: de deeltjesgrootte en de chemische samenstelling van die deeltjes. Meetstations door heel Nederland meten onder andere de concentraties van het grovere (PM₁₀) en het fijnere deel van fijnstof (PM_{2,5}). Ultrafijnstof (UFP) wordt nog niet structureel gemeten in het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML)¹¹. Daardoor is er maar beperkt inzicht in de bijdragen van verschillende bronnen, de blootstelling, en de trends daarin ten opzichte van andere componenten van luchtverontreiniging. Dat schrijft ook de

⁹ Kamerstuk 30 175, nr. 398

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 2212

¹¹ <https://www.luchtmeetnet.nl/>

Gezondheidsraad¹². Ik heb het RIVM gevraagd mij voor het einde van dit jaar te adviseren over een meet- en modelleerstrategie voor UFP. Op basis daarvan worden vervolgstappen voor het meten en monitoren van UFP bepaald.

Naast deeltjesgrootte wordt op een aantal van deze meetstations ook de chemische samenstelling van fijnstof vastgesteld. De chemische samenstelling van fijnstof geeft een indicatie van de herkomst van fijnstof. Op basis van eerder onderzoek¹³ is bekend dat meer dan driekwart van het fijnstof in Nederland afkomstig is van menselijke activiteit. Belangrijke bronnen van fijnstof zijn verkeer, landbouw, industrie en houtstook. Ook dragen natuurlijke bronnen, zoals zeezout, bij aan de fijnstofconcentratie in de lucht.

Over het verschil in schadelijkheid tussen verschillende typen fijnstof is nog relatief weinig bekend. Deze vraag staat daarom ook in de kennisagenda van het Schone Lucht Akkoord. Er wordt momenteel onderzocht, door onder andere TNO en het RIVM, wat de relatie is tussen chemische samenstelling van fijnstof en gezondheidseffecten. Aan de hand van de resultaten die uit deze onderzoeken komen, zal ik nagaan of mogelijke verschillen in gezondheidseffecten kunnen worden meegenomen in het luchtkwaliteitsbeleid.

Conclusie:

De nieuwe WHO-advieswaarden zijn voor mij een extra stimulans om door te gaan met al het werk om de lucht schoner te maken. 2030 komt echter te snel om de WHO-advieswaarden al overal in Nederland te halen. Het kabinet kiest er daarom voor om stapsgewijs toe te werken naar WHO-advieswaarden.

Ik vind het voor onze gezondheid en schone leefomgeving van groot belang dat we gaan voor een permanente verbetering van luchtkwaliteit. De luchtkwaliteit van Nederland verbetert gelukkig snel. En dat moet ook, want iedereen heeft recht op schone lucht. Daar zet ik op in; in Europa, nationaal, en in samenwerking met de gemeenten en provincies in het Schone Lucht Akkoord.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹² Bijlage «Kernadvies Risico's van ultrafijnstof in de buitenlucht» bij Kamerstuk 30 175, nr. 378

¹³ Schaap, M., Weijers, E.P., Mooibroek, D., Nguyen, L., Hoogerbrugge, R. (2010) Composition and origin of Particulate Matter in the Netherlands Results from the Dutch Research Programme on Particulate Matter.