

Vergaderjaar 2022–2023

36 246

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

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2023

Op 11 april 2023 stuurde ik de Kamer het briefrapport van het RIVM¹ met de uitkomsten van het onderzoek naar de gevolgen van de voorgestelde herziening van de richtlijn Luchtkwaliteit². Ik heb toen aangegeven de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren over de conclusies die ik uit het briefrapport trek voor de inzet van Nederland in de Raad. Dat doe ik met deze brief.

Overwegingen voor de Nederlandse inzet

Ik ben ervan overtuigd dat een ambitieuze en haalbare Europese richtlijn Luchtkwaliteit in het belang is van Nederland en geheel Europa, en een bijdrage zal leveren aan verdere verbetering van de gezondheid van alle Europeanen. Voor het bereiken en in stand houden van een goede luchtkwaliteit is Nederland ook afhankelijk van de ons omringende landen, en zij van ons. Luchtverontreiniging houdt zich immers niet aan grenzen. In de EU doen zich jaarlijks nog 300.000 voortijdige sterftegevallen voor als gevolg van luchtverontreiniging. Daarom is het belangrijk, dat de onderhandelingen over de richtlijn tot resultaat zullen leiden. Het jaar 2024 is een Europees verkiezingsjaar, waarin een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Commissie van start zullen gaan. Met het oog hierop zal Nederland zich ervoor inzetten dat er binnen een jaar een ambitieuze maar tegelijkertijd haalbare herziene richtlijn wordt overeengekomen.

¹ Kamerstuk 36 246, nr. 11.

² Zie https://environment.ec.europa.eu/publications/revision-eu-air-quality-legislation_en.

Uit het onderzoek van het RIVM blijkt dat Nederland, zoals ook eerder in het BNC-fiche³ is geconstateerd, goed op weg is om te kunnen voldoen aan de nieuwe standaarden van een herziene richtlijn Luchtkwaliteit. Nederland zal binnen afzienbare tijd de voorgestelde grenswaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen NO₂, PM₁₀ en PM_{2.5} kunnen halen, en daarmee goed gepositioneerd zijn voor het vervolgtraject naar nul vervuiling (zero pollution) in 2050. Dit is mede te danken aan het Schone Lucht Akkoord, waarin de afgelopen jaren samen met meer dan honderd decentrale overheden is gewerkt aan verlaging van emissies in alle sectoren, maar bijvoorbeeld ook aan de inzet die los van dit akkoord is gepleegd om emissies in mobiliteit, industrie en landbouw te verminderen.

Er is echter op grond van de berekeningen van het RIVM geen volledige garantie dat in 2030 overal in Nederland kan worden voldaan aan de in het Commissievoorstel opgenomen grenswaarden. Het kabinet en de bij het Schone Lucht Akkoord (Kamerstuk 30 175, nr. 343) aangesloten decentrale overheden werken nog hard aan de uitvoering van concrete maatregelen. Daar tegenover staat dat in de komende jaren maatregelen die in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) zijn aangekondigd tot uitvoering komen op de terreinen klimaat en stikstof in de sectoren mobiliteit en industrie. Deze maatregelen zijn nog niet doorgerekend maar gaan onmiskenbaar een positief effect hebben op die plaatsen waar het het hardst nodig is: een groenere manier van staal maken in de IJmond in 2030 en vergelijkbare transformaties bij andere industriële bedrijven, bijvoorbeeld in de Rijnmond, een systematiek voor de luchtvaart met een maximale milieugebruiksruimte, vermindering van stikstofemissies over alle sectoren in de komende jaren, en steeds verdergaande elektrificatie van het wegverkeer richting 2035. Europees en nationaal beleid dat nog in de maak is, zoals Euro 7, zal ook een bijdrage leveren aan het behalen van de voorgestelde grenswaarden op de plekken waar een extra inspanning noodzakelijk is. Voortgaand bronbeleid gericht op verlaging van emissies in diverse sectoren zullen ons op termijn daarbij helpen.

Stand van zaken in de onderhandelingen

Ook andere lidstaten onderzoeken op dit moment de haalbaarheid van het herzieningsvoorstel. Dit blijkt uit hun inbreng in de onderhandelingen, die tot nu toe uitsluitend op ambtelijk niveau zijn gevoerd. Enkele lidstaten hebben zich positief uitgesproken, terwijl enkele andere lidstaten ernstige twijfels naar voren hebben gebracht. Een deel van die lidstaten voldoet op dit moment niet aan de grenswaarden die zijn vastgelegd in de bestaande richtlijn en ziet hun opgave alleen maar groter worden. Na het beleidsdebat, dat gepland is voor de Milieuraad van 20 juni 2023, zal er meer bekend zijn over het krachtenveld in de Raad.

In het Europees Parlement heeft rapporteur Javi López zijn rapport⁴ uitgebracht, waarin hij aangeeft verder te willen gaan dan het voorstel van de Commissie. Het parlement lijkt verdeeld hierover in aanloop naar een definitief standpunt. Gegeven het krachtenveld in zowel Raad als parlement is de verwachting dat naast het voorstel van de Commissie voor een combinatie van hoogten van grenswaarden, het jaar waarin deze bereikt moeten worden en mogelijkheden voor tijdelijke uitzonderingen in specifieke gevallen, ook andere scenario's op tafel zullen komen om een voor alle lidstaten en het parlement haalbaar compromis te kunnen vinden.

³ Kamerstuk 36 246, nr. 5.

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0037_EN.html.

Inzet van Nederland in de Milieuraad

Nederland zal benadrukken dat voor ambitieuze doelen voor schone lucht gecoördineerd bronbeleid op alle niveaus en door alle spelers, inclusief de lidstaten en de Commissie, essentieel is. Het is daarom de inzet van het kabinet dat vastgehouden wordt aan maatregelen uit diverse Europese voorstellen gericht op bronbeleid, gezien de samenhang met de luchtkwaliteit. Eenduidig EU-beleid gericht op het verlagen van emissies aan de bron is van cruciaal belang. De ambitie die Nederland kan tonen op het gebied van luchtkwaliteit is mede afhankelijk van het overeind blijven van de doelen van Europees bronbeleid.

In de bijlage zijn de resultaten van het aanvullende onderzoek van het RIVM uiteengezet. In het BNC-Fiche is aangegeven dat indien uit het aanvullende onderzoek van het RIVM blijkt dat ook met extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen de nieuwe normstelling in 2030 nog niet overal in Nederland gehaald kan worden, er voor een later doeljaar gekozen moet worden. Daarom zal Nederland in de verdere onderhandelingen aangeven de voorgestelde grenswaarden voor NO_2 , PM_{10} en $\text{PM}_{2,5}$ te willen steunen, maar voorlopig nog een voorbehoud maken wat betreft het jaar waarin deze behaald moeten worden.

De aangescherpte grenswaarden zullen ook invloed hebben op regionale en lokale overheden. Daarom is met deze partners gesproken over het feit dat ook lokaal extra maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat er geen overschrijdingen van de grenswaarden optreden. Dit is complex want regionale en lokale overheden hebben grote opgaven op het terrein van woningbouw en bereikbaarheid op hun bord. Zij geven aan dat de mogelijkheden die zij hebben om in korte tijd concentraties te laten dalen beperkt zijn.

Mijn verwachting is dat er na het ingeplande beleidsdebat in de Milieuraad van 20 juni 2023 meer duidelijkheid zal zijn over het krachtenveld in de Raad. Het gaat hierbij om het jaar waarin de nieuwe grenswaarden gaan gelden en de mate waarin er op vertrouwd kan worden dat de huidige en toekomstige Europese regelgeving voor bronbeleid onder de paraplu van de Europese Green Deal de noodzakelijke emissiereducties zal realiseren. Ook spelen de voorwaarden om gebruik te maken van flexibiliteit – waaronder derogaties – een rol, evenals andere aspecten van het voorstel, zoals toegang tot het recht en compensatie- en sanctiebepalingen. Ondanks het feit dat in Nederland op het gebied van klimaat en stikstof nog maatregelen genomen worden die een gunstig effect zullen hebben op het kunnen bereiken van de doelstellingen van de richtlijn, kunnen we op dit moment niet uitsluiten dat kosten gemaakt zullen moeten worden om in hoog blootgestelde gebieden aan de vereisten van de richtlijn te kunnen voldoen. Om hier meer inzicht in te krijgen wordt nader onderzoek gedaan.

Tot slot

Kortgezegd is het doel: tijdig een ambitieuze, maar haalbare richtlijn die leidt tot verdere verbetering van de luchtkwaliteit in Europa, en dus ook in Nederland. Daarbij hoort een realistische combinatie van luchtkwaliteitsstandaarden (waaronder grenswaarden), doeljaren en mogelijkheden voor flexibiliteit, zoals tijdelijke uitzonderingen op specifieke locaties. In de komende maanden zal het Nederlandse standpunt verder worden vormgegeven.

Ik houd uw Kamer, zoals afgesproken in het kader van het parlementair voorbehoud, in de komende maanden nauwgezet van de vorderingen in de onderhandelingen op de hoogte. Ook informeer ik u als er aanleiding is het standpunt van Nederland te veranderen.

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

Belangrijkste resultaten van het onderzoek van het RIVM

Het onderzoek van het RIVM toont onder andere aan dat de grenswaarden en andere luchtkwaliteitsstandaarden uit het voorstel van de Europese Commissie op het detailniveau waarop aan de EU gerapporteerd wordt voor verreweg het grootste deel van Nederland haalbaar zijn, zonder extra maatregelen. De uitzondering hierop zijn enkele specifieke plekken: de IJmond, de Maasvlakte en Schiphol.

Bij de uitkomsten van de modellering en het ruimtelijke beeld van concentraties in Nederland die dat oplevert, tekent het RIVM aan dat het niet al het voorgenomen en geagendeerd beleid, gericht op het verminderen van emissies, heeft kunnen meenemen. Het beleid was daarvoor nog niet concreet genoeg uitgewerkt. Het is te verwachten dat juist door maatregelen volgend uit beleid waarover het kabinet in het Coalitieakkoord afspraken heeft gemaakt, een verdere reductie van emissies wordt bereikt. Het gaat hier bijvoorbeeld om de 55% emissiereductie van broeikasgassen, die ook ingevuld zal worden voor de mobiliteitssector. Dit zal het aantal plaatsen met overschrijdingen langs de wegen laten dalen. Verder zal de aanpak van stikstof via maatregelen in de landbouw een gunstig effect kunnen hebben voor het verlagen van de fijnstofconcentraties in heel Nederland. Tenslotte zal de door het Kabinet gevolgde maatwerkaanpak voor de verduurzaming van grote industriële uitstoters van broeikasgassen in de IJmond en de Rijnmond een positief effect hebben.

Meer gedetailleerdere modellering, waarover niet aan de EU gerapporteerd wordt, maar die wel gebruikt wordt voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit (NSL) laat zeer lokale pieken zien, die op het grootschaligere niveau uitgemiddeld worden: vlak langs 2% van de wegen worden in 2030 nog beperkte overschrijdingen berekend van de grenswaarde voor NO₂. Deze pieken zijn relevant omdat de rechter op basis van dit type gedetailleerde modellering toetst of ruimtelijke ontwikkelingen doorgang kunnen vinden.

Het RIVM wijst erop dat voor de berekende overschrijdingen langs de wegen geldt dat ze beperkt zijn, en daarom voor het overgrote deel binnen de onzekerheidsmarge zullen vallen die gehanteerd wordt door de Commissie. Ook geeft RIVM aan dat deze overschrijdingen naar verwachting weinig effect hebben op de grootschalige woningbouwplannen, omdat vanwege de verspreidingskarakteristieken van luchtverontreinigende stoffen op 50–100 m van de desbetreffende weg geen overschrijding meer zal zijn en er andere redenen zullen zijn om zo dichtbij wegen niet te willen bouwen, waaronder het voorkomen van geluidsoverlast. Overblijvende of lokale overschrijdingen vergen dan lokaal maatwerk.