

Vergaderjaar 2024–2025

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 470

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2024

Schone lucht is essentieel voor een gezonde leefomgeving. De luchtkwaliteit in Nederland wordt steeds beter, maar dat gaat niet vanzelf. Daar moeten we aan blijven werken. Luchtverontreiniging houdt zich niet aan grenzen, dus is samenwerking op alle bestuurlijke niveaus, ook internationaal, van belang.

Deze brief gaat in op een aantal belangrijke zaken rondom luchtkwaliteit. Als eerste worden de belangrijkste bevindingen uit de RIVM monitoringsrapportage luchtkwaliteit 2024 behandeld. Daarna gaat deze brief in op ontwikkelingen die volgen uit Europese afspraken, de implementatie van de richtlijn Luchtkwaliteit en richtlijn Industriële Emissies (RIE). Deze brief informeert daarnaast over de invulling van twee moties gerelateerd aan de RIE.

Monitoringsrapportage luchtkwaliteit 2024

Het RIVM heeft net als in voorgaande jaren ook in 2024 een monitoringsrapportage luchtkwaliteit opgesteld. Deze rapportage is qua opzet en uitgangspunten in grote lijnen gelijk aan de monitoringsrapportage die jaarlijks aan het parlement werd verstuurd in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). De monitoring van de luchtkwaliteit gaat verder in een afgeslankte vorm nu het NSL beëindigd is. De monitoringsrapportage is tot stand gekomen dankzij de inspanningen van de betrokken decentrale overheden, Rijkswaterstaat en het RIVM. De rapportage geeft een terugblik op het jaar 2023 en een doorkijk naar 2025 en 2030.

De luchtkwaliteit in Nederland is verbeterd in vergelijking met 2022. Dit past binnen de dalende trend van emissies van luchtverontreinigende stoffen in Europa. Belangrijke kanttekening bij de resultaten voor 2023 is wel dat de afname in concentraties voor een aanzienlijk deel het gevolg is van de vele regen en wind.

Uit de monitoringsrapportage blijkt dat in 2023 overal in Nederland aan de huidige Europese grenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) en de grove fractie van fijnstof (PM₁₀) langs wegen is voldaan. Door inzet van bevoegde gezagen en de gunstige weersomstandigheden is het aantal overschrijdingen nabij veehouderijen gedaald van 19 in 2022 naar 6 in 2023. De desbetreffende gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het oplossen van de overschrijdingen rondom veehouderijen. Met de specifieke uitkeringsregeling oplossing fijnstofknelpunten rondom veehouderijen is aan de bevoegde gezagen de mogelijkheid tot financiële ondersteuning geboden. De regering vertrouwt erop dat door de inspanningen van de bevoegde gezagen een oplossing gevonden zal worden voor deze knelpunten.

Uit de prognose voor 2030 blijkt dat de verwachte verschoning van de luchtkwaliteit op basis van de dalende emissies doorzet. Ondanks deze verschoning blijkt ook dat het huidige beleid niet volstaat om overal in Nederland aan de aangescherpte grenswaarden in 2030 te voldoen. Dit maakt duidelijk dat inzet en samenwerking voor schone lucht noodzakelijk blijft.

Europese richtlijn luchtkwaliteit

De herziene richtlijn luchtkwaliteit is in de Milieuraad van 14 oktober bekrachtigd (Kamerstuk 21 501-08, nr. 966). Dit zet een nieuwe stip aan de horizon richting het Europese doel van Zero Pollution 2050. Alle lidstaten moeten nu aan de slag met het verbeteren en uitgebreider monitoren van de luchtkwaliteit om een steeds gezondere leefomgeving te realiseren. Ambitieuze Europees beleid is hiervoor essentieel, want zoals gezegd houden luchtvervuilende stoffen zich niet aan grenzen.

De richtlijn wordt zuiver en doelmatig in Nederlandse wetgeving omgezet. De aanpak van verwachte overschrijdingen zal parallel aan de implementatie lopen. Om in Nederland te voldoen aan de normen en andere verplichtingen zijn ook al een aantal acties in gang gezet.

Ten eerste gaat het RIVM een richtlijnanalyse uitvoeren en hierbij in beeld brengen welke verwachte overschrijdingen er zijn in 2030. Dit zijn plekken waar we op basis van het huidige beleid verwachten dat er niet aan de normen uit de richtlijn zal worden voldaan. Deze analyse zal gebaseerd zijn op de meest actuele nationale en internationale emissie- en brongegevens. Op basis van de verwachting kan er een plan worden gemaakt om deze knelpunten op te lossen. Dat zal het Rijk niet alleen kunnen, maar daarin zal moeten worden samengewerkt met medeoverheden.

Deze analyse van het RIVM verschilt op een aantal punten met de prognose voor 2030 in de monitoringsrapportage luchtkwaliteit 2024. In de monitoringsrapportage wordt enkel gekeken naar de bijdragen van wegverkeer en veehouderijen. In de richtlijnanalyse zal worden gerekend met de meest actuele emissie- en brongegevens. Daarnaast wordt ook gekeken naar andere normen in de richtlijn, zoals de verplichting om de gemiddelde blootstelling te verminderen, ook na 2030. Voor de zomer wordt een update van de eerder toegezegde analyse van de impact van de herziening voor Nederland gestuurd.

Bij het plan om de verwachte overschrijdingen aan te pakken kan er gebruik gemaakt worden van de aanpak voor hoogblootgestelde gebieden, waaraan wordt gewerkt in het kader van het Schone Lucht Akkoord (SLA). Er zijn vier pilots uitgevoerd om kennis op te doen over dergelijke gebieden en het eindrapport daarover is inmiddels online in te

zien¹. Eerder is aangegeven dat de aanpak van hoogblootgestelde gebieden dit jaar klaar zou zijn² maar deze wordt nu in de loop van 2025 verwacht.

Ten tweede stelt de richtlijn nieuwe verplichtingen aan het meten en monitoren van luchtverontreinigende stoffen. Zo moeten de lidstaten monitoring supersites gaan opzetten. Het RIVM realiseert deze supersites. Deze supersites meten een groot aantal reguliere stoffen, en zullen tevens voorzien in de nieuwe verplichting om UFP (ultrafijnstof) te monitoren. Nederland moet twee supersites realiseren; één op een stedelijke achtergrondlocatie en één op een landelijke achtergrondlocatie. De stedelijke supersite wordt geplaatst op een bestaand achtergrond station in de Rijnmond, in samenwerking met de DCMR Milieudienst Rijnmond. De landelijke supersite wordt gerealiseerd in het bestaande meetstation op het atmosferische monitoringsterrein in Cabauw.

Tot slot wordt door het RIVM gewerkt aan de uitbreiding van de informatievoorziening in het geval van kortdurende episodes van slechte luchtkwaliteit (smog). De afspraken in de richtlijn betekenen voor Nederland dat gedurende periodes met veel PM_{2,5} in de lucht aparte waarschuwingen dienen te worden afgegeven. Dit is voor periodes van hoge concentraties ozon, zwaveldioxide, NO₂ en PM₁₀ reeds het geval. Deze uitbreiding zal in de loop van 2025 gereed zijn.

Implementatie herziene richtlijn industriële emissies

De richtlijn industriële emissies (RIE) is gericht op het verminderen van de uitstoot van grote industriële installaties. Bij het debat over externe veiligheid van 21 maart is toegezegd³ dat de Kamer wordt geïnformeerd over de contouren van de implementatie van de herziening van de RIE. Het doel van de RIE is om de menselijke gezondheid en ecosystemen te beschermen. Daarom dienen verontreinigende emissies naar lucht, water en bodem van grote industriële installaties, vallend onder de richtlijn (waaronder IPPC-installaties⁴), voorkomen en beperkt te worden. Voor IPPC-installaties wordt gebruik gemaakt van Europese referentiedocumenten (de zogenaamde BREF's) waarin de beste beschikbare technieken (BBT's) voor een gegeven industrieel proces beschreven zijn. Op basis van de BBT worden in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit emissiegrenswaarden vastgelegd voor de uitstoot van een installatie.

Naar aanleiding van een evaluatie op Europees niveau is de richtlijn industriële emissies herzien. Belangrijke punten van de herziening zijn de volgende:

- Bevoegde gezagen moeten IPPC-installaties vergunnen aan de onderkant (strengste kant) van de BBT-bandbreedte. Bedrijven moeten een analyse aanleveren waarop de emissiegrenswaarden in de vergunning gebaseerd worden.
- De vergunningen van IPPC-installaties moeten uiterlijk in 2035 kosteloos en makkelijk elektronisch vindbaar zijn voor het publiek.
- Er is de mogelijkheid om innovatieve ontwikkelingen tijdelijk flexibeler te vergunnen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/24/gebiedsaanpak-hoogblootgestelde-gebieden>

² Kamerstukken 36 600 XII, nr. 8, antwoord op vraag 18

³ TZ202403-068 (Kamerstuk 22 343, nr. 395)

⁴ *Integrated Pollution Protection and Control* – voornamelijk grote industriële installaties die onder de RIE vallen.

- Zeer zorgwekkende stoffen moeten in het milieubeheerssysteem opgenomen worden.
- IPPC-installaties moeten transformatieplannen opstellen om aan te geven hoe ze toewerken naar minder emissies en naar circulariteit.
- Methaan is onder de RIE gebracht.
- De agro-industrie (d.w.z. de grote varkens- en pluimveehouderijen) krijgt een apart hoofdstuk in de RIE en krijgt eigen uitvoeringsregels, waardoor de administratieve lasten zullen afnemen.

De implementatie van de herziene richtlijn industriële emissies in Nederlandse regelgeving wordt op dit moment voorbereid. De beoogde datum van inwerkingtreding van de implementatieregelgeving is 1 juli 2026. De implementatie bestaat uit een wijziging van de Omgevingswet en de wijziging van een aantal besluiten onder de Omgevingswet. Het streven is om de wijziging van de Omgevingswet voor het zomerreces van 2025 aan de Tweede Kamer aan te bieden en de voorhang van de andere besluiten in de tweede helft van 2025 te doen.

Vergunnen volgens BBT vóór ingang van de RIE (motie)

In de motie met Kamerstuk 28 089, nr. 322 verzoekt het lid Kostić de regering om ervoor te zorgen dat, in de periode tot de herziene richtlijn industriële emissies is geïmplementeerd, alle bevoegde gezagen de instructie krijgen om zo veel mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte te vergunnen. De regering vindt het belangrijk dat zoveel als mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte wordt vergund. Daarom heeft het Rijk in het Schone Lucht Akkoord samen met de deelnemende provincies en gemeenten al ingezet op het vergunnen aan de onderkant van de BBT-bandbreedte. Zowel in het Schone Lucht Akkoord als in de herziening van de RIE is dit het uitgangspunt.

BREF IJzer en Staal

De regering wordt via motie met Kamerstuk 33 118, nr. 269 verzocht om de Europese Commissie te wijzen op het streven om BBT-referentiedocumenten uiterlijk acht jaar na publicatie van de vorige versie te hebben bijgewerkt. De motie vraagt ook om in Europa te pleiten voor het zo snel mogelijk herzien, uiterlijk voor 31 december 2024, van de BBT-conclusies in de BREF voor de ijzer- en staalindustrie.

Nederland heeft bij de herziening van de richtlijn industriële emissies gepleit voor het tijdig actualiseren van BREF's en voor het sneller bijwerken van de referentiedocumenten. In de herziene RIE is mede daardoor opgenomen dat een BREF-herziening maximaal 4 jaar mag duren.

Met betrekking tot het herzien van de BBT-conclusies voor de ijzer- en staalindustrie, heeft Nederland in internationale bijeenkomsten aangegeven aan de Commissie dat een spoedige actualisering van de BREF ijzer- en staalindustrie belangrijk is voor Nederland. Er zijn echter vaste procedures om tot de actualisering van een BREF te komen. Bij de actualisering van een BREF zijn niet alleen alle EU-lidstaten betrokken, maar ook het bedrijfsleven en NGO's. Het is voor Nederland niet mogelijk, ook niet samen met een kopgroep, om te zorgen dat een bepaalde BREF voor een bepaalde datum wordt herzien omdat het gaat om een gezamenlijk proces met vele partijen onder leiding van de Europese Commissie. Volgens de huidige planning van de Europese Commissie wordt in 2026 gestart met de herziening van de BREF ijzer en staal. Dit is de eerste BREF die opgepakt wordt na de start van de procedures voor

drie nieuwe BREF's (stortplaatsen, grote batterijen en mijnen). Hiermee is deze motie afgedaan.

Tot slot

De monitoringsrapportage laat zien dat de luchtkwaliteit in het afgelopen jaar meer is verbeterd dan verwacht door de vele regen en wind. De trend van luchtverontreiniging is ook nog steeds dalend. Voor een gezonde en schone leefomgeving en het halen van de Europese luchtkwaliteitsdoelen blijft verdere inzet nodig. Het kabinet blijft hieraan nu en in de toekomst werken, samen met andere overheden, zowel op nationaal als internationaal niveau.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen