

Vergaderjaar 2019–2020

30 175

Luchtkwaliteit

Q

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 27 februari 2020

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hebben kennisgenomen van de brief² van de Minister voor Milieu en Wonen, d.d. 18 december 2019, waarbij zij de tiende rapportage over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit aanbiedt.

Naar aanleiding hiervan is op 24 januari 2020 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 26 februari 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
De Boer

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Nooren (PvdA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Beukering (FVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD), Pouw-Verweij (FVD), Prins-Modderaar (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), vac. (Fractie-Otten), Vendrik (GL), Verkerk (CU)

² *Kamerstukken I* 2019/20, 30 175, P.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Minister voor Milieu en Wonen

Den Haag, 24 januari 2020

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief³, d.d. 18 december 2019, waarbij u de tiende rapportage over de voortgang van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: NSL) aanbiedt.

De fractieleden van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de Monitoringsrapportage NSL 2019, de stand van zaken betreffende het NSL. Het is goed te constateren dat de luchtkwaliteit in ons land aanzienlijk is verbeterd, waarbij de daling de laatste jaren minder vlot gaat dan eerder geprognoseerd. Zij hebben begrepen dat u daar extra aandacht aan zal geven. Deze leden hebben nog een aantal vragen aan u. De leden van de **ChristenUnie**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van de **PvdA** danken u voor de informatie over het Schone Lucht Akkoord⁴. Zij zijn verheugd dat een dergelijk breed akkoord is gesloten. Naar aanleiding daarvan hebben zij nog enkele vragen. De fractieleden van **GroenLinks**, **ChristenUnie**, **PvdD** en **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **CDA**-fractie*

In de genoemde rapportage van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM)⁵ valt het de CDA-fractieleden op dat het diverse malen voorkomt dat ná sluiting van de monitoringstool en de validatieberekening, de (lokale) overheden, die de verantwoordelijkheid hebben voor de aanlevering van correcte gegevens, aangeven dat de aangeleverde gegevens achteraf onterecht zijn. Op pagina 13 van de rapportage wordt hier expliciet aandacht voor gevraagd: «De onzekerheid in de invoergegevens (zowel lokaal als generiek) is aanzienlijk. Uit vergelijkingen tussen metingen en berekeningen blijkt dat de onzekerheid in de berekende concentratie voor individuele locaties enkele microgrammen per m³ bedraagt.»⁶ Dit ondanks het feit dat er tijdens deze huidige gerapporteerde periode al extra aandacht voor de datakwaliteit is geweest. Het belang van correcte data is des te groter, daar – zo geeft de rapportage aan – de concentraties stikstofdioxide en fijnstof op meerdere locaties dicht bij de Europese grenswaarden liggen. Kleine veranderingen in die concentraties kan het aantal overschrijdingen sterk veranderen. Met andere woorden: onzekerheden in de berekeningen hebben ook invloed op het aantal overschrijdingen. Reden waarom de CDA-fractieleden benieuwd zijn of u extra aandacht heeft en zich inspant voor het verbeteren van de datakwaliteit, en op welke wijze u dat doet.

Ook heeft het RIVM een prognose opgesteld wat de resultaten zullen zijn door het Schone Lucht Akkoord. De prognose geeft aan dat de ambitie om 50% gezondheidswinst in 2030 door Nederlandse bronnen (ten opzichte

³ Kamerstukken I 2019/20, 30 175, P.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 30 175, nr. 343.

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 30 175, P, bijlage Monitoringsrapportage NSL 2019: stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RIVM, 2019).

⁶ Kamerstukken I 2019/20, 30 175, P, bijlage Monitoringsrapportage NSL 2019: stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (RIVM, 2019), p. 13.

van 2016) te realiseren, gehaald kan worden. Het effect van de Nederlandse maatregelen geldt overigens niet alleen voor Nederland maar deels ook voor het buitenland. Andersom geldt ook dat het al of niet realiseren van maatregelen door buitenlandse overheden zijn effect heeft op de luchtkwaliteit in ons land. Zo wordt in de prognose uitgegaan van dat het aandeel buitenlandse bronnen van 36% in 2016 daalt naar 32% in 2030. Is het correct dat er met de relevante overheden in het buitenland afspraken zijn gemaakt over de aldaar te nemen maatregelen, zodat dit een terechte aanname is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Het Schone Lucht Akkoord is het resultaat van onderhandelingen met vele partijen. Een dergelijk akkoord is naar zijn aard een compromis. De PvdA-fractieleden gaan ervan uit dat de in het Akkoord opgenomen normen minimumnormen betreffen waarvan door gemeenten, provincies en Rijk naar boven kan worden afgeweken. Kunt u dit (nogmaals) bevestigen?

Het Schone Lucht Akkoord legt de (minimale) inspanningen vast tot 2030. Welke ruimte is er om tussentijds de normen aan te scherpen, (a) binnen het Akkoord en (b) buiten het Akkoord? Als voorbeeld nemen deze leden hetgeen (naar het oordeel van hen zeer bescheiden) is afgesproken over houtstook door particulieren. Is het mogelijk om in de nabije toekomst bijvoorbeeld een wettelijke landelijke norm voor de uitstoot door houtstook van particulieren op te leggen naast, of aanvullend op, het Akkoord? Kan een gemeente dergelijke dwingende normen opleggen als voorwaarde voor het afgeven van een vergunning? Geeft de nieuwe Omgevingswet gemeenten de ruimte om de aanleg van houtgestookte kachels en haarden vergunningplichtig te maken? Wat zijn de mogelijkheden voor gemeenten om dwingend binnen en buiten het Akkoord op te treden tegen overlast van houtstook, dan wel tegen door gemeente zelf geconstateerde onwenselijke uitstoot als gevolg van houtstook? Hoe verhoudt de Aanvullingswet natuur bij de Omgevingswet⁷ zich tot dit Akkoord?

De PvdA-fractieleden kijken uit naar de antwoorden op hun vragen.

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 21 februari 2020.

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving
H.J. Meijer

⁷ Kamerstukken 34 985.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 februari 2020

Hierbij doe ik u de antwoorden op vragen over de tiende rapportage Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit toekomen.

Vraag 1

De CDA-fractieleden zijn benieuwd of ik extra aandacht heb voor het verbeteren van de datakwaliteit in de NSL-tool, en de wijze waarop ik mij daarvoor inspan.

Antwoord 1

Ik onderschrijf het belang van goede en betrouwbare data in de NSL tool voor monitoringsdoeleinden. Zowel voor de datakwaliteit als de volledigheid van de data heb ik extra aandacht. Dit is van belang om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de luchtkwaliteit. Deze monitoringronde heeft er, net als de voorgaande ronde, een steekproefsgewijze controle plaatsgevonden op de door gemeenten geactualiseerde invoergegevens. Tijdens en na sluiting van de actualisatieperiode voor invoer in de monitoringstool zijn deze gegevens nagelopen en gecontroleerd. De werkwijze van controles, vragen en opmerkingen is gelijk aan die sinds 2011 in het kader van de «motie Van Tongeren» voor invoer voor weggegevens in het NSL wordt uitgevoerd.

Dit jaar is extra ingezet op tijdig ontdekken van fouten in de invoer van verkeersgegevens. Dit is gedaan met een tussentijdse landelijke berekening waarbij overschrijdingen gerapporteerd werden aan betreffende bevoegde gezagen met het verzoek de juistheid te controleren. Daarmee is een extra controleslag geleverd op de juistheid van de invoergegevens door het bevoegd gezag, voorafgaand aan de definitieve sluiting van de tool. Hiermee zijn fouten in ingevoerde data zo veel mogelijk vroegtijdig afgevangen.

Bij de controles voor de veehouderijgegevens is voornamelijk gekeken naar geldige invoerparameters voor de rekentools, locaties van fijnstofbronnen, locaties van toetspunten, niet-generieke maatreeleffecten, grote veranderingen in emissies van jaar tot jaar en mogelijk ontbrekende veehouderijen. Zo vindt er een generieke controle plaats op alle veehouderij gegevens of ze binnen logische waarden vallen. Ten behoeve van de volledigheid van de data is het bevoegd gezag dit jaar verzocht om ontbrekende veehouderijen alsnog in de monitoringstool op te nemen. De geactualiseerde gegevens van veehouderijen zijn vervolgens steekproefsgewijs door het RIVM op kwaliteit gecontroleerd waarna de resultaten aan het bevoegd gezag zijn voorgelegd. Overigens vindt bij alle in de NSL monitoringsrapportage geconstateerde veehouderij-gerelateerde overschrijdingen, na sluiting van de tool, opnieuw een gedetailleerde analyse plaats of er werkelijk sprake is van een overschrijding van de EU-norm voor fijnstof. Dit geldt ook voor de overschrijdingen langs wegen (NO₂). Indien uit de detailanalyse blijkt dat er sprake is van een overschrijding die mogelijk is veroorzaakt door onjuiste data-invoer, dan kan het bevoegd gezag die invoer corrigeren in de eerstvolgende monitoringronde. Dit is het continue en actief proces van controle en verbetering van de invoer in de monitoring van het NSL-programma.

Vraag 2

Is het correct dat er met de relevante overheden in het buitenland afspraken zijn gemaakt over de aldaar te nemen maatregelen, zodat het een terechte aanname is dat het aandeel buitenlandse bronnen van 36% in 2016 daalt naar 32% in 2030?

Antwoord 2

Ja, dat klopt. Het RIVM veronderstelt in de berekeningen dat de buurlanden het beleid uitvoeren zoals dat in EU-verband is afgesproken. Daarop is de prognose van de afname van emissies gebaseerd. Naar verwachting worden in de nabije toekomst aanvullende Europese afspraken gemaakt, zoals bijvoorbeeld in het kader van de Europese Green deal. Deze kunnen zorgen voor aanvullende reductie.

Vraag 3

De PvdA-fractieleden gaan ervan uit dat de in het Akkoord opgenomen normen minimumnormen betreffen waarvan door gemeenten, provincies en Rijk naar boven kan worden afgeweken. Kunt u dit (nogmaals) bevestigen?

Vraag 4

Het Schone Lucht Akkoord legt de (minimale) inspanningen vast tot 2030. Welke ruimte is er om tussentijds de normen aan te scherpen, (a) binnen het Akkoord en (b) buiten het Akkoord?

Antwoord 3 en 4

Het Schone Lucht Akkoord maakt de omslag van het voornamelijk sturen op het voldoen aan de Europese grenswaarden naar het realiseren van gezondheidswinst voor iedereen. Daarom is in het Schone Lucht Akkoord de inzet vastgelegd om minimaal 50% gezondheidswinst te realiseren in 2030 ten opzichte van 2016, voor de gezondheidseffecten afkomstig van Nederlandse bronnen. In het Schone Lucht Akkoord worden geen nieuwe wettelijke normen voor bijvoorbeeld fijnstof en stikstofdioxide voorgesteld. In het Schone Lucht Akkoord is vastgelegd dat partijen streven naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden in 2030. Met het voorliggende pakket worden deze advieswaarden in 2030 gemiddeld in Nederland gehaald. Het Schone Lucht Akkoord bevat een ambitieus pakket aan maatregelen gericht op het behalen van de doelen in 2030. Het akkoord is niet statisch en kan desgewenst tussentijds worden bijgesteld en aangevuld.

Het stelsel Omgevingswet biedt een aantal mogelijkheden voor decentrale overheden om een afwijkende of een aanvullende omgevingswaarde voor het eigen grondgebied vast te stellen. Voor luchtkwaliteit geldt dat in het Besluit kwaliteit leefomgeving (verder: Bkl) de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit zijn opgenomen als rijksomgevingswaarden. Daarmee stelt het Rijk een ondergrens aan de bescherming van de gezondheid. Lokale overheden kunnen onder de Omgevingswet alleen verdergaande gezondheidsambities vastleggen voor het lokaal realiseren van schonere lucht. Lokaal toestaan van vuilere lucht mag niet. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om een ruimere norm vast te stellen dan Europeesrechtelijk verplicht. Om verdergaande ambities te realiseren kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan regels opnemen. Hiervoor geeft de Omgevingswet kaders. Zo moet duidelijk zijn dat deze kan worden gerealiseerd met het treffen van maatregelen door deze gemeente en moeten de economische effecten worden betrokken. Voor deze decentrale omgevingswaarden geldt een monitoringsplicht en bij een dreigende overschrijding moet een programma worden gesteld om aan de eigen omgevingswaarde te voldoen. Ook geldt bijvoorbeeld dat de aanvullende of afwijkende decentrale omgevingswaarde het gebruik of aanpassing van een rijksweg of hoofdspoorweg niet mag belemmeren.

Vraag 5

Is het mogelijk om in de nabije toekomst bijvoorbeeld een wettelijke landelijke norm voor de uitstoot door houtstook van particulieren op te leggen naast, of aanvullend op, het Akkoord?

Antwoord 5

Op dit moment kies ik niet voor een wettelijke landelijke norm voor de uitstoot van houtstook door particulieren. Veel mensen zijn zich niet bewust van de negatieve impact op hun eigen gezondheid en die van hun omgeving. Ik vind het van belang om allereerst aan die bewustwording te werken. Daarnaast kunnen de emissies van houtstook en de impact op gezondheid al flink worden verminderd door een aantal relatief eenvoudige maatregelen, namelijk door niet te stoken bij windstil weer, door de kachel te stoken met droog hout en op de juiste manier de kachel aan te steken en te doven. Voor nieuwe kachels gaan per 2022 Europese emissie-eisen gelden. In het Akkoord is opgenomen dat de rijksoverheid inzet op aanscherping van deze eisen in de toekomst en waar mogelijk een versnelde invoering.

Voor bestaande kachels en open haarden bestaan geen Europese emissie-eisen. Wel is het, in principe, mogelijk om lokaal eisen te stellen aan de uitstoot van houtrook (zie ook antwoord op vraag 6). In de praktijk zijn er echter nog veel vragen over een goede toepassing hiervan. In de pilot houtstookvrije en/-arme wijken van het Schone Lucht Akkoord, zal worden geëxperimenteerd met wat er juridisch en technisch mogelijk is om de uitstoot van particuliere houtstook op lokaal niveau te reguleren. Daarbij wordt ook gekeken naar de uitvoerbaarheid en de consequenties voor mensen.

Vraag 6

Kan een gemeente dergelijke dwingende normen opleggen als voorwaarde voor het afgeven van een vergunning voor de aanleg van houtgestookte kachels en haarden?

Vraag 7

Geeft de nieuwe Omgevingswet gemeenten de ruimte om de aanleg van houtgestookte kachels en haarden vergunningplichtig te maken?

Antwoord 6 en 7

Op grond van zowel het (vigerende) Bouwbesluit 2012 als het toekomstige Besluit bouwwerken en leefomgeving (onderdeel Omgevingswet) kunnen aan de aanleg van houtgestookte kachels en haarden door gemeenten geen eisen worden gesteld. Voor nieuwe kachels en haarden geldt uiteraard wel dat ze aan de betreffende productregelgeving dienen te voldoen en per 1 januari 2022 aan de eisen van de Ecodesignrichtlijn. Voor de aanleg van houtgestookte kachels geldt dat die overeenkomstig de bouwregelgeving moet zijn.

Om regels te stellen aan de uitstoot van houtrook kunnen gemeenten in een Algemene plaatselijke verordening, en straks ook onder de Omgevingswet (in het Omgevingsplan), wel immissie-eisen stellen aan het gebruik van kachels en haarden. Dit betreft eisen aan de buitenlucht, niet aan de kachel zelf. Hier dient dan een zorgvuldige afweging van belangen aan ten grondslag te liggen. Het kunnen hier regels betreffen voor een specifieke locatie, weersomstandigheden of voor een specifieke periode om overlast van houtrook tegen te gaan. De gemeente kan voor dit gebruik desgewenst ook een algemeen verbod of een verbod behoudens vergunning instellen.

Vraag 8

Wat zijn de mogelijkheden voor gemeenten om dwingend binnen en buiten het Akkoord op te treden tegen overlast van houtstook, dan wel tegen door gemeente zelf geconstateerde onwenselijke uitstoot als gevolg van houtstook?

Antwoord 8

Er is al een verbod op het veroorzaken van overlast, inclusief door houtrook. Gemeenten vinden het vaak moeilijk om te beoordelen wanneer er sprake van overlast is. Daarom heb ik TNO opdracht gegeven om een meetmethode te ontwikkelen om overlast objectief te kunnen vaststellen. In het kader van het Schone Lucht Akkoord zullen we deze meetmethode samen met gemeenten uittesten.

Tot die tijd kunnen gemeenten gebruik maken van het kennisdocument Gezondheids- en hindereffecten door houtkachels van particulieren. Dit document is opgesteld door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB). Daarin staan ook stappenplannen voor gemeenten.

Vraag 9

Hoe verhoudt de Aanvullingswet natuur bij de Omgevingswet zich tot dit Akkoord?

Antwoord 9

Het aanvullingsspoor natuur integreert de regels van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Dat gebeurt via een Aanvullingswet, een Aanvullingsbesluit en een Aanvullingsregeling. Met het aanvullingsspoor natuur blijft het beschermingsniveau van de natuur in de Omgevingswet gelijk. Dit beschermingsniveau is gebaseerd op de Europese richtlijnen. De aanpassingen die in het kader van de stikstofproblematiek zijn of worden gedaan aan de huidige natuurregels van de Wet natuurbescherming, worden meegenomen in het aanvullingsspoor natuur en krijgen daarmee een plek in de Omgevingswet.

Omdat de luchtkwaliteit zowel impact heeft op de gezondheid van de mens als op de natuur, zullen de maatregelen die worden genomen in het kader van het Schone Lucht Akkoord tevens bijdragen aan een verbetering van de natuur. Het Schone Lucht Akkoord leidt niet tot een wijziging van de huidige Wet natuurbescherming en straks de Omgevingswet.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer