

- 30175 Luchtkwaliteit
- 32252 Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wet milieubeheer (modernisering instrumentarium geluidbeleid, geluidproductieplafonds)

Nr. 473 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2025

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op het rapport van de Europese Rekenkamer 'Stedelijke verontreiniging in de EU – Steden hebben schonere lucht, maar nog te veel geluidsoverlast'¹. Op 22 januari 2025 heeft de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat in de procedurevergadering besloten graag mijn reactie te ontvangen². In voorliggende kamerbrief wordt eerst de inhoud van het rapport van de rekenkamer toegelicht en ga ik in op de aanbevelingen van de rekenkamer. Daarna volgt mijn reactie op het rapport.

Inhoud van het rapport

In het rapport van de Europese Rekenkamer komen de laatste wetenschappelijke inzichten over luchtvervuiling en geluidhinder en bestaande Europese wetgeving op deze terreinen aan de orde. Het gaat hier om de twee 'oude' luchtkwaliteitsrichtlijnen en de in oktober 2024 in werking getreden herziene richtlijn Luchtkwaliteit³, de richtlijn Nationale Emissiereductiecommitments (de 'NEC-richtlijn')⁴, de richtlijn Omgevingslawaaai⁵, en het nulvervuilingsactieplan ('Zero Pollution Action plan')⁶. De

¹ Het gaat om het 'Special report 02/2025: Urban Pollution in the EU – Cities have cleaner air but are still too noisy'. Het is te raadplegen via <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2025-02>

² <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2025D02223>

³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj>

⁴ <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2284/oj>

⁵ <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/49/oj>

⁶ Zie: https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan_en

Rekenkamer heeft in drie Europese steden (Athene in Griekenland, Barcelona in Spanje, en Krakau in Polen) bekeken of deze wetgeving goed wordt geïmplementeerd en of maatregelen, inclusief Europees gefinancierde maatregelen, effectief zijn geweest. De steden zijn geselecteerd op een dusdanige manier, dat uiteenlopende situaties van belasting van de leefomgeving bekeken konden worden. De steden zijn daarmee volgens de Europese Rekenkamer representatief voor Europa als geheel.

De Rekenkamer concludeert dat wat betreft luchtkwaliteit in de drie geselecteerde steden de normen op dit moment niet altijd, of soms maar recentelijk gehaald worden. Met de strengere grenswaarden van de herziene richtlijn Luchtkwaliteit in het verschieft voor 2030, hebben de steden een behoorlijke uitdaging. Dit geldt in elk van de drie steden voor stikstofdioxide (NO₂), afkomstig van het verkeer, en specifiek voor Krakau voor fijnstof (PM_{2.5}) afkomstig van het gebruik van vaste brandstoffen voor de verwarming van huishoudens. Er wordt door de desbetreffende autoriteiten hard aan verbetering gewerkt. Toch zullen er in de komende jaren nog flinke inspanningen nodig zijn om de normen te halen, stelt de Europese Rekenkamer.

Over geluidhinder is de Rekenkamer kritischer. Het is moeilijk de vooruitgang op dit terrein te meten. In tegenstelling tot de EU-wetgeving op het terrein van luchtkwaliteit, zijn er voor geluidhinder tot op heden geen EU-grenswaarden of kwantitatieve reductiedoelen. Wel zijn er op grond van de richtlijn Omgevingslawaai verplichtingen om elke vijf jaar de blootstelling aan geluid in kaart te brengen, de bevolking daarover te informeren en om actieplannen te maken. Het terugdringen van geluidhinder is echter in de drie onderzochte steden geen prioriteit en aan de vereisten van de richtlijn wordt maar gedeeltelijk voldaan, zo wordt in het rapport geconstateerd.

De Rekenkamer concludeert dat inbreukprocedures, die de Europese Commissie kan starten wanneer lidstaten niet voldoen aan EU-wetgeving, vaak lang duren en de effectiviteit gering is. Lokale autoriteiten laten steken vallen en actieplannen om de luchtkwaliteit te verbeteren en geluidhinder terug te dringen komen te laat of helemaal niet tot stand. Bovendien is het vaak onmogelijk om van maatregelen die deels met EU-geld gefinancierd worden te achterhalen of ze effectief zijn geweest (bijvoorbeeld uit

de Europese Cohesie- of onderzoeks- en innovatiefondsen of de Connecting Europe Facility).

Belangrijkste aanbevelingen van de Europese Rekenkamer

Op basis van bovenstaande bevindingen geeft de Europese Rekenkamer aan dat wat betreft luchtkwaliteit alle mogelijke maatregelen uitgevoerd moeten worden om aan de huidige en nieuwe grenswaarden voor 2030 en bestaande reductiedoelstellingen te kunnen voldoen. Hierbij is coördinatie binnen regio's essentieel.

Concrete aanbevelingen doet de Rekenkamer op het terrein van geluidhinder. De Europese Commissie zou de haalbaarheid moeten onderzoeken om in de Europese richtlijn Omgevingslawaaï geluidsreductiedoelen en grenswaarden te introduceren. Ook ziet de Rekenkamer daarbij graag dat de niveaus van geluidsbelasting waarbij gerapporteerd moet worden zo nauw mogelijk aansluiten bij de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Deze twee maatregelen zouden wat de Rekenkamer betreft voor 2029 geïmplementeerd moeten worden.

In het vervolg van deze brief staat de reactie van het kabinet op de aanbevelingen van de rekenkamer.

Betekenis voor Nederland - luchtkwaliteit

Schone lucht is essentieel voor een gezonde leefomgeving. Door te blijven werken aan verlaging van emissies, dalen de concentraties van de luchtvervuiling die we inademen en leeft iedereen in Nederland langer en in betere gezondheid. Luchtvervuiling houdt zich niet aan landsgrenzen. Daarom zijn Europese afspraken hierover noodzakelijk. Doordat alle lidstaten er gezamenlijk de schouders onder moeten zetten om overal de nieuwe Europese grenswaarden te kunnen behalen, draagt een Europese aanpak bij aan een gelijk speelveld.

Het beeld uit het rapport dat er extra inspanningen noodzakelijk zijn om in de onderzochte steden voor 2030 te voldoen aan de nieuwe grenswaarden voor NO₂ en PM_{2,5} is ook voor Nederland herkenbaar. Inmiddels wordt overal in Nederland langs wegen aan de huidige grenswaarden voldaan en bij bijna alle intensieve

veehouderijen. Dat geldt nog niet voor de nieuwe grenswaarden die gelden vanaf 2030, zo blijkt uit de analyse die het RIVM heeft gedaan in 2023⁷. Op dit moment onderzoekt het RIVM waar mogelijk knelpunten zullen optreden, op basis van de laatste projecties van emissies en andere ontwikkelingen. Rond de zomer van 2025 zal de Kamer de eerste resultaten van dit onderzoek ontvangen.

Het beeld dat de Europese Rekenkamer schetst over het ontbreken van actieplannen in de onderzochte steden en de afwezigheid van regionale coördinatie geldt in veel mindere mate voor Nederland. Met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, dat liep tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, en met het Schone Lucht Akkoord is voorzien in actieplannen en coördinatie tussen Rijk en decentrale overheden. Op dit moment wordt de herziene richtlijn Luchtkwaliteit in nationale wetgeving geïmplementeerd en wordt ook bekeken hoe de samenwerking tussen Rijk en decentrale overheden voor het behalen van de nieuwe EU-grenswaarden vorm zal krijgen.

Betekenis voor Nederland - geluidhinder

De bevindingen over Athene, Barcelona en Krakau, waar het aanpakken van geluidhinder geen prioriteit zou zijn, herken ik niet voor de Nederlandse situatie. In Nederland is het terugdringen van geluidhinder wel degelijk een prioriteit. Voortgangsrapporten van het Europees Milieuagentschap (EEA)⁸ laten zien dat Nederland het relatief goed doet wat betreft het opstellen van actieplannen om geluidhinder terug te dringen. Dat is van belang omdat geluidhinder van grote invloed is op hoe bewoners de kwaliteit van hun leefomgeving ervaren. Ook kan het op de lange duur tot negatieve gezondheidseffecten leiden. Hiermee is geluidhinder een belangrijke factor voor de gezonde leefomgeving. In tegenstelling tot de ontwikkelingen op het terrein van luchtkwaliteit, is er geen sprake van een duidelijke dalende trend. Alle reden dus om geluid in de leefomgeving aandacht te blijven geven, ook in Europees verband.

⁷ RIVM (2023) Gevolgen van de voorgestelde Europese luchtkwaliteitsrichtlijn voor Nederland. Te vinden op: <https://www.rivm.nl/publicaties/gevolgen-van-voorgestelde-europese-luchtkwaliteitsrichtlijn-voor-nederland>

⁸ Zie bijvoorbeeld: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-noise-in-europe>

Het is voor Nederland echter wel de vraag of de door de Europese Rekenkamer voorgestelde route van Europese reductiedoelstellingen en grenswaarden de juiste is. Geluidhinder is vooral lokaal een probleem. Juist vanwege de Nederlandse context is in de afgelopen decennia nationaal geïnvesteerd in een goed functionerend stelsel van regelgeving op dit terrein. Dit heeft sterk bijgedragen aan het beperken van de blootstelling aan hoge geluidbelastingen. Tegelijkertijd is het mogelijk de balans te bewaken en lokaal belemmeringen voor bijvoorbeeld woningbouw en economische ontwikkelingen te voorkomen.

Wat Nederland betreft, kan dan ook beter ingezet worden op het versterken van het Europees bronbeleid. Door op Europees niveau materialen, producten en productiewijzen te normeren, ontstaat er een gelijk speelveld, en blijft er tegelijk ruimte om afwegingen te maken die passen bij de nationale context. Uit onderzoek blijkt dat dit de meest kosteneffectieve aanpak is⁹.

Tot slot

Het kabinet heeft waardering voor een rapport als dit. Met een onafhankelijke blik wordt de effectiviteit van het Europees beleid tegen het licht gehouden. Grensoverschrijdende uitdagingen, zoals luchtvervuiling of het streven naar een gelijk speelveld bij bronbeleid, vragen om Europese wet- en regelgeving. Nationale wet- en regelgeving is doeltreffend voor lokale uitdagingen, waaronder het terugdringen van lokale blootstelling aan geluidhinder, met weging van lokale belangen. Ik blijf mij inzetten voor een schone en gezonde leefomgeving, zowel Europees als nationaal.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen

⁹ European Commission, Directorate-General for Environment, Kantor, E., Klebba, M., Richer, C., et al., *Assessment of potential health benefits of noise abatement measures in the EU : Phenomena project*, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/24566>