

Non-paper by the Netherlands in the context of the targeted stakeholder survey of the European Commission on the "Ambient Air Quality Directives"

1. Inleiding

Dit document is een eerste toelichting op de inzet van Nederland in het kader van de Targeted Stakeholder Survey voor de revisie van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen. In dit non-paper licht Nederland zijn huidige denkraam¹ toe op de drie pijlers die de Europese Commissie bij de herziening onderscheidt. Ook legt Nederland de verbinding met relevante nationale beleidsontwikkelingen, waaronder de opgaven die voortkomen uit het Coalitieakkoord van de in januari nieuw aangetreden regering.

De Luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn instrumenteel geweest om de lucht in Europa gedurende de afgelopen decennia flink schoner te krijgen. We zijn er echter nog niet. Tal van analyses, waaronder de Second Clean Air Outlook² en rapportages van het Europees Milieu Agentschap (EMA)³ laten zien dat er nog te veel mensen in de Unie, ook in Nederland, worden blootgesteld aan te hoge concentraties van luchtvervuilende stoffen. Dat heeft vroegtijdige sterfte en ziektelast als gevolg. De nieuwste WHO-advieswaarden, uitgebracht in september 2021 voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen⁴ laten zien dat er nog aanzienlijke gezondheidswinst te behalen is. Hiervoor is nodig dat emissies en concentraties van luchtvervuilende stoffen verder worden teruggebracht. Dit sluit aan bij onze nationale aanpak met het Schone Lucht Akkoord⁵, waarin de nationale overheid samen met meer dan 100 decentrale overheden 50 % gezondheidswinst in 2030 (ten opzichte van 2016) nastreeft voor de negatieve gezondheidseffecten afkomstig van binnenlandse bronnen. Een vergelijkbare focus op zoveel mogelijk gezondheidswinst zou ook centraal moeten staan bij de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijnen.

Wat Nederland betreft kan dit langs drie sporen:

- (1) inzetten op een stapsgewijze verlaging in de komende decennia van de bindende grenswaarden naar de nieuwste WHO-advieswaarden in combinatie met
- (2) een verder dalende gemiddelde blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen in gebieden waar op zich al aan de geldende grenswaarden wordt voldaan.
- (3) Het overnemen van best practices die de WHO adviseert voor stoffen waarvoor geen advieswaarden worden gegeven.

Ambitieuze bronbeleid is hiervoor essentieel. Emissies die vermeden kunnen worden dragen ook niet bij aan concentraties in de lucht. Nederland is dan ook voorstander van een ambitieuze aanpak van emissies in andere herzieningstrajecten, zoals voor de Richtlijn Industriële Emissies (IED), de NEC-richtlijn Euro-7 en bij andere initiatieven in het kader van de Zero Pollution Ambition. De

¹ Op basis van voorgenomen onderzoeken en voortschrijdend inzicht kunnen de standpunten nog wijzigen.

² Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Daad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De tweede "Vooruitzichten voor schone lucht"

³ European Environment Agency, Air quality in Europe 2021

⁴ WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM_{2.5} and PM₁₀), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide (2021)

⁵ Kamerstuk 30175, nr. 343

verduurzaming van de luchtvaart en scheepvaart, zoals ook beschreven in de Luchtvaartnota⁶ en de Havennota⁷, is daar eveneens onderdeel van.

2. Luchtverontreinigende stoffen waarvoor een WHO-advieswaarde is opgesteld

1) Stapsgewijze verlaging van grenswaarden

De WHO heeft voor fijn stof, NO₂ en ozon nieuwe advieswaarden uitgebracht. Daarbij heeft de WHO erkend dat veel landen een lang tijdsbestek nodig zullen hebben om deze einddoelen met geïntensiveerd beleid te halen. Om die reden heeft de WHO ook interim targets meegegeven voor tussenliggende jaren.

Nederland steunt het voornemen van de Commissie om met de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijnen de grenswaarden meer in lijn te brengen met de WHO-adviezen⁸. Dit sluit aan bij de huidige Nederlands ambitie die verder gaat dan voldoen aan de vigerende Europese grenswaarden. Voor het opnemen van een doeljaar waarin aan de nieuwe WHO-advieswaarden zelf moet zijn voldaan, lijkt het nu te vroeg om daarover op dit moment een besluit over te nemen. Vanuit de tijd bezien is dit ook niet nodig. Zodra de Green Deal goed op stoom is, kan hierover met betere onderbouwing alsnog over worden besloten. Met het oog hierop kan de herziene richtlijn een evaluatiebepaling bevatten waarin staat dat de Commissie vanaf een bepaald jaar kan gaan werken aan een volgende herziening die dit specifiek tot doel heeft.

Nederland heeft wel een voorlopig standpunt over hoe met de WHO interimwaarden om zou kunnen worden gegaan. Een voorzichtig uitgangspunt voor verdere analyse en doorrekening ten behoeve van de daaropvolgende besluitvorming zou kunnen zijn dat ergens in het tijdvak 2030-2035 de grenswaarden voor fijn stof en NO₂ bij respectievelijk WHO Interim Target 3 en WHO Interim Target 2 komen te liggen. Daarbij geldt vanuit gezondheidskundig oogpunt dat dit liever eerder dan later is in dat tijdvak, met inachtneming van mogelijke effecten op toekomstige ontwikkelingen, met name in de ruimtelijke ordening en de woningbouw.

In dit verband is het ook de vraag of de herziene grenswaarden meteen voor alle plekken in alle zones en agglomeraties zouden moeten gelden. Een dergelijke uniforme aanpak zou ertoe kunnen leiden dat de meest vervuilde gebieden en de resterende hotspots bepalend zijn voor de keuze wanneer welke grenswaarde in zou moeten gaan. Een aanpak waarbij gekozen wordt voor ambitieuze grenswaarden die van kracht worden voor het overgrote deel van een lidstaat of voor het overgrote deel van de bevolking, kan aanzienlijke meerwaarde in termen van gezondheidswinst bieden. Daarnaast kan de problematiek van allesbepalende hotspots ook worden ondervangen door de grenswaarde te laten gelden voor een gebiedsgemiddelde met de omvang van een stad of buurt of een kaartvierkant met kleine omvang (bijvoorbeeld 100 x 100 m), in plaats van iedere puntlocatie.

Verder is relevant dat Nederlandse overheden (zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau) op het verder verlagen van de concentraties van fijn stof en NO₂ nog maar beperkt invloed hebben. Het arsenaal aan verdere mogelijkheden wordt kleiner naarmate steeds meer maatregelen al genomen zijn en de uitvoering van ons Schone Lucht Akkoord plaatsvindt en succesvol is.

Hoewel de WHO ook voor ozon een advieswaarde geeft, kan Nederland er niet in mee gaan om deze tot een bindende EU grenswaarde op te waarderen. De vorming van ozon uit luchtvervuilende

⁶ Kamerstuk 31 936, nr. 820

⁷ Kamerstuk 31409, nr. 306

⁸ Kamerstuk 22112, nr. 3157 (BNC fiche Zero Pollution Action Plan)

stoffen ('precursors') gebeurt op een grote geografische schaal, voor een deel ook buiten de EU, waardoor individuele lidstaten van de Unie zelf weinig invloed kunnen uitoefenen op verhoogde ozonconcentraties. De vorming van ozon moet worden tegengegaan via de NEC-richtlijn en multilaterale afspraken met landen op het gehele noordelijk halfrond. Om dezelfde reden kan worden betwijfeld of de nu geldende alarmdrempel behouden moet blijven. De herziene richtlijn kan wat Nederland betreft wel een informatiedrempel blijven bevatten, met name gericht op gevoelige groepen. Nederland draagt uiteraard actief bij aan een ambitieuze en gecoördineerde inzet van de EU bij de multilaterale onderhandelingen om de vorming van ozon verder te verminderen.

2) Verder dalende blootstelling

Het tweede spoor betreft gezondheidsverbetering door continue verbetering van de luchtkwaliteit, ook in gebieden waar inmiddels al wordt voldaan aan de grenswaarden. De richtlijn in de huidige vorm bevat voor PM2.5 al een instrument dat geschikt lijkt om door te ontwikkelen: de Average Exposure Indicator (AEI). Dit is een maat, op basis van monitoring, voor de gemiddelde blootstelling van de stedelijke bevolking in een gebied en daarmee een indicatie van de belasting van de gezondheid. Wat Nederland betreft keert dit instrument terug in de herziene richtlijn voor meer stoffen dan PM2.5 en, indien dit voordelen biedt, ook in geregionaliseerde vorm. De AEI geldt nu voor het gemiddelde over het hele grondgebied van een lidstaat, maar zou binnen de herziene richtlijn ook kunnen worden toegesneden op specifieke zones en agglomeraties. Deze indicator kan als instrument fungeren om de afname in luchtvervuilende stoffen en daarmee de toename in gezondheidswinst, te blijven monitoren op gedetailleerd niveau, ook als er wordt voldaan aan grenswaarden. Op deze manier blijft er voor lidstaten een prikkel om maatregelen te blijven nemen voor gezondheidswinst.

3. Luchtverontreinigende stoffen waarvoor geen WHO-advieswaarde is opgesteld

Voor stoffen waarvoor de WHO in september 2021 geen advieswaarden heeft opgenomen maar wel best practices, vindt Nederland dat de uitrol van deze best practices moet worden meegenomen in de nieuwe Richtlijnen. Het gaat bijvoorbeeld om nieuwe meetstrategieën, normering, ontwikkeling van kennis of het nemen van bepaalde maatregelen die waarschijnlijk de concentraties van deze stoffen zullen laten dalen. Zo zou, mede gelet op de ervaringen in Nederland rond de staalfabriek Tata Steel, de opname van depositiegrenswaarden van bijvoorbeeld lood overwogen kunnen worden.

Focus op gezondheidswinst betekent voor Nederland dat ook als aan normen wordt voldaan, of er geen normen zijn, er nog steeds een prikkel moet zijn om emissies en concentraties verder omlaag te krijgen. De normstelling in de Luchtkwaliteitsrichtlijnen is wat Nederland betreft de bovengrens waaraan voldaan moet worden. In lijn met de Zero Pollution Ambition moeten de concentraties uiteindelijk naar een niveau waarbij er geen enkel significant effect meer is voor de gezondheid. Hiervoor zijn lagere concentraties in de buitenlucht noodzakelijk onder de grens- en streefwaarden die nu in de Luchtkwaliteitsrichtlijnen staan. Zelfs het behalen van de WHO-advieswaarden garandeert niet het uitblijven van gezondheidseffecten mede door mogelijke cumulatieve effecten. Daarom zou het goed zijn om in de richtlijn één of meerdere wetgevende mechanismen⁹ in te bouwen met als doel nieuwe wetenschappelijke inzichten over de relatie tussen blootstelling en gezondheidseffecten tussentijds te kunnen verwerken.

⁹ Gedelegeerde of uitvoeringshandelingen die in de richtlijn concreet zijn omschreven

Ook moet er wat Nederland betreft in Europees verband werk gemaakt worden van het meten van ultrafijnstof; in eerste instantie om meer inzicht te krijgen en voor te bereiden op toekomstige normering. De Gezondheidsraad in Nederland heeft hierover in 2021 advies uitgebracht.¹⁰ Emissiereducerende maatregelen (nationaal of in het kader van de EU) gericht op bronnen die ultrafijnstof uitstoten moeten hierop uiteraard niet wachten.

In aanvulling op hetgeen hierboven naar voren is gebracht kan er worden overwogen om op een of andere manier niet alleen concentraties van afzonderlijke stoffen, zoals roetdeeltjes en organisch koolstof (elemental carbon & organic carbon) te normeren, maar ook een indicator te ontwikkelen die rekening houdt met cumulatie van verschillende stoffen. Hierbij staat gezondheid voorop en ligt de focus op stoffen die de meeste gezondheidsschade toebrengen. De herziene richtlijn zou hiertoe een bepaling kunnen bevatten dat dit verder onderzocht moet worden.

4. Het wetgevende kader

Een goedwerkend wetgevend kader is belangrijk om de luchtkwaliteit te laten voldoen aan de grenswaarden. Luchtkwaliteit is een grensoverschrijdend probleem. Lidstaten die zich onvoldoende inspannen om dit te verbeteren en de leefomgeving voor alle Europeanen schoner te maken, zouden sneller aangepakt moeten worden dan nu het geval is. De langlopende inbreukprocedures zijn onwenselijk en kunnen ertoe leiden dat een slechte gezondheidssituatie van burgers te lang in stand blijft.

Wel moet altijd rekening worden gehouden met de mate van invloed die een lidstaat zelf heeft op luchtverontreiniging. Een belangrijk deel van de concentraties in de buitenlucht wordt veroorzaakt door emissies in het buitenland. Mocht blijken dat een overschrijding van een grenswaarde mede veroorzaakt wordt door uitstoot in lidstaten die zich niet houden aan hun nationale emissiereductieverplichtingen (NEC-plafonds) dan dient dat bij het opstellen van nationale luchtkwaliteitsplannen expliciet duidelijk te worden gemaakt. Dit is ook het geval indien EU-wetgeving voor bronnen onverhoopt minder emissiereductie oplevert dan werd verwacht op het moment dat er over de hoogte van de grenswaarden besloten werd. Indien juridisch verwoordbaar, zou een bepaling hierover in de richtlijn niet misstaan.

De mogelijkheid om de bijdrage van zeezout en strooizand niet te laten meetellen bij het vaststellen of aan de luchtkwaliteitsnormen wordt voldaan (artikel 20 en 21 van de huidige richtlijn) moet wat Nederland betreft blijven bestaan.

5. Informatievoorziening

Informatie over de leefomgeving moet beschikbaar zijn voor iedere burger. Die heeft belang bij duidelijke en begrijpelijke informatie over de plek waar hij leeft en kan zo - al dan niet via ngo's - mogelijk signalen afgeven richting de handhavende overheid of grote uitstoters. Nederland heeft verschillende ICT-platformen waar men informatie kan vinden over de luchtkwaliteit¹¹. Een app als

¹⁰ <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/adviezen/2021/09/15/risicos-van-ultrafijnstof-in-de-buitenlucht>

¹¹ www.luchtmeetnet.nl
www.atlasleefomgeving.nl

Compendium voor de leefomgeving: www.clo.nl

de European Air Quality Index App is een goed initiatief voor burgers in landen waar men (nog) geen uitgebreide informatievoorziening heeft voor luchtkwaliteit.

Hoewel verdere verbeteringen altijd mogelijk zijn, is Nederland van mening dat de informatievoorziening over de luchtkwaliteit zich in ons land op hoog niveau bevindt. De herziening van de Richtlijnen Luchtkwaliteit zouden niet moeten leiden tot ingrijpende wijzigingen op basis van verplichtingen die verder gaan dan wat Nederland nu heeft.

6. Meten en modelleren

Metten is de basis van kennis over de kwaliteit van de leefomgeving. Met het steeds verbeteren van data en de modellering van luchtkwaliteit komen we ook al tot steeds betere informatie over de luchtkwaliteit. Beslissingen over het verhogen van het aantal voorgeschreven meetpunten moeten zeer goed onderbouwd worden. Onze voorkeur gaat uit naar bijvoorbeeld meer vrijheid in het modelleren van luchtkwaliteit, het gebruik van gevalideerde small size samplers, en het bevorderen van citizen science. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de vergelijkbaarheid met data van andere lidstaten. Ook kan actief gekeken worden in hoeverre innovatie, bijvoorbeeld via remote sensing (denk aan het omvangrijke Europese Ruimtevaartprogramma met de Copernicus-satellieten, drones etc.) een rol kan spelen om metingen en modellering verder te verbeteren.

Specifiek voor SO₂ geldt dat de grenswaarde in Nederland vrijwel zeker nooit meer overschreden zal gaan worden; sinds de jaren 90 van de vorige eeuw zijn er geen normoverschrijdingen meer geweest. De uitfasering van het stoken met kolen en de normstelling voor zwavelhoudende brandstoffen hebben geleid tot dit gunstige resultaat. Nederland pleit daarom voor een opt-out in de richtlijn die de lidstaten kunnen gebruiken wanneer kostbare metingen er voor compliance checking niet meer toe doen. Metingen van concentraties die langdurig onder de grenswaarden liggen kunnen wellicht op eenvoudigere wijze en minder vaak gedaan worden.

De richtlijn kan wel meetverplichtingen voor ultra fijn stof, elementair koolstof en organisch koolstof gaan bevatten, met name in gebieden waar verhoogde concentraties te verwachten zijn, zoals rond grote havens, luchthavens, snelwegen en industrie en waar de bevolkingsdichtheid hoog is.