

Vergaderjaar 2020–2021

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 377

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2021

Hierbij stuur ik u de reactie op het manifest «geef kinderen gezonde lucht» van het Longfonds, waar uw Kamer in de procedurevergadering van 23 juni 2021 om heeft gevraagd.

Het Longfonds benadrukt in het manifest het belang van gezonde lucht en geeft aan dat de huidige concentraties van luchtvervuiling nog tot negatieve gezondheidseffecten kunnen leiden, vooral bij kinderen. Het Longfonds doet daarbij, gesteund door een aantal artsen, de oproep aan een nieuw kabinet om:

1. Een nieuwe impuls te geven aan gezonde lucht;
2. Een speciale gezant voor gezonde lucht aan te stellen;
3. De noodzaak van het realiseren van gezonde lucht te verbinden met de opgaven van bijvoorbeeld klimaat, energietransitie en stikstofproblematiek;
4. Een meetlat voor gezondheidseffecten te ontwikkelen;
5. Een serieuze aanpak van de gezondheidseffecten van houtstook.

In de beantwoording van de Kamervragen van het lid Bouchallikh op 7 juni 2021 is een eerste reactie gegeven op het manifest (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 3023). Daarin is aangegeven dat het kabinet het manifest als een belangrijke aansporing ziet om het Schone Lucht Akkoord ambitieus en effectief uit te voeren. In deze brief geef ik een uitgebreidere reactie op de belangrijkste punten uit het manifest. Uiteindelijk is het aan het nieuw te vormen kabinet om te wegen hoe de aanbevelingen uit het manifest worden betrokken bij de kabinetsformatie en de doorontwikkeling van het luchtkwaliteitsbeleid.

1. Nieuwe impuls aan gezonde lucht.

Het Schone Lucht Akkoord (Kamerstuk 30 175, nr. 343) markeert de omslag van het voornamelijk sturen op het voldoen aan de Europese grenswaarden, naar beleid gericht op een permanente verbetering van de

luchtkwaliteit om gezondheidswinst voor iedereen te realiseren. Ook in gebieden waar wordt voldaan aan de Europese grenswaarden en zelfs in gebieden waar al wordt voldaan aan de huidige WHO-advieswaarden, is nog aanzienlijke gezondheidswinst te boeken door het verbeteren van de luchtkwaliteit.

Het Schone Lucht Akkoord geeft tevens een nieuwe impuls aan de samenwerking tussen overheden. Op dit moment nemen, naast het Rijk, alle provincies en 79 gemeenten deel aan het Schone Lucht Akkoord.

De ambities voor luchtkwaliteit zijn in het Schone Lucht Akkoord omgezet in de volgende doelen:

- Partijen streven naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst voor iedereen in Nederland te realiseren waarbij wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof in 2030.
- Partijen stellen als doel om landelijk in 2030 gemiddeld minimaal 50% gezondheidswinst ten opzichte van 2016 te behalen voor de negatieve gezondheidseffecten afkomstig van binnenlandse bronnen.
- Partijen onderschrijven de ambitie om in de sectoren (weg)verkeer, inclusief mobiele werktuigen, landbouw, scheepvaart, industrie en huishoudens een dalende trend in te zetten van emissies van stikstofdioxide en fijnstof naar de lucht.

Voor deze doelstelling is gekozen omdat deze ambitieus én naar verwachting haalbaar is. In 2021 wordt de gezondheidswinst van de maatregelen en plannen van het Schone Lucht doorgerekend met de gezondheidsindicator. Dit resulteert in een nulmeting van het Schone Lucht Akkoord. Het streven is om begin 2022 de resultaten met uw Kamer te delen. Daaruit zal blijken of de partijen uit het Schone Lucht Akkoord op koers liggen om de doelen te realiseren, of dat aanvullende inzet wenselijk is. Mocht blijken dat het mogelijk is om meer gezondheidswinst te realiseren door de luchtvervuiling sneller terug te dringen, dan zal ik mij daarvoor inzetten.

Ambitieuus internationaal luchtbeleid

In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken dat de rijksoverheid zich in internationaal verband inzet om luchtverontreiniging door buitenlandse emissies sterk te verminderen. Deze ambitie loopt in de pas met de Green Deal-initiatieven vanuit de Europese Commissie (hierna Commissie), zoals het Zero Pollution Action Plan dat de Commissie op 12 mei 2021 heeft uitgebracht.

In 2022 komt de Commissie met voorstellen om de luchtkwaliteitsnormen van de Europese Unie beter af te stemmen op de komende aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie en om de bepalingen inzake monitoring, modellering en luchtkwaliteitsplannen te versterken. In aanloop daarnaartoe zal de Commissie een publieke stakeholderconsultatie houden waarbij ook de lidstaten inbreng kunnen leveren. De centrale boodschap van de Nederlandse inbreng zal zijn – net als dit bij het Schone Lucht Akkoord het geval is – dat de herziening met name gericht moet zijn op het zoveel mogelijk behalen van gezondheidswinst, met name via aangescherpte doelstellingen voor fijn stof (PM_{2,5}).

De Commissie beschrijft in het Zero Pollution Action Plan het voornemen om het Europese bronbeleid aan te scherpen voor emissies vanuit de landbouw, de industrie, het vervoer en de gebouwde omgeving, onder meer via een aantal maatregelen en strategieën van de Europese Green Deal. Eveneens onder de paraplu van de Green Deal zal de Commissie begin 2022 een voorstel doen om de Richtlijn Industriële Emissies zodanig

te herzien dat het aantal sectoren wordt uitgebreid en er strengere normen zullen gaan gelden. Ook werkt de Commissie aan een voorstel om de normstelling voor de uitstoot van personenautos en vrachtwagens met een verbrandingsmotor aan te scherpen. Hierin wordt naar verwachting ook de uitstoot van fijnstof afkomstig van remvoeringen meegenomen, inclusief die van elektrische voertuigen. Dit Euro 7-voorstel staat tentatief geagendeerd voor het vierde kwartaal van 2021.

In aanvulling hierop werkt de Commissie aan een aantal nieuwe voorstellen om de ammoniakemissies afkomstig uit de veehouderij omlaag te brengen. Ammoniak is immers een belangrijke precursor voor de vorming van secundair fijn stof ($PM_{2,5}$). Het kabinet is voorstander van een ambitieuze brongerichte aanpak en zal ieder voorstel vanuit deze invalshoek beoordelen wanneer het verder uitgewerkt voor besluitvorming voorligt.

2. Speciale gezant voor gezonde lucht

Ik vind het pleidooi voor een speciaal gezant een sympathiek idee. Tegelijk hecht ik aan de eigen verantwoordelijkheid van alle deelnemende partijen. Met de uitvoeringsagenda is dit voorjaar een belangrijke mijlpaal gerealiseerd voor een effectieve uitvoering van het akkoord. Bij gemeenten, provincies en de rijksoverheid wordt met veel energie gewerkt aan de uitvoering. Ik vind het daarom nu niet het moment om over een speciaal gezant te besluiten. Naar mijn overtuiging zou de prioriteit de komende tijd moeten liggen op het snel en voortvarend uitvoeren van de afspraken uit het akkoord. Een van die afspraken is dat de rijksoverheid, conform de aanbevelingen uit het IBO luchtkwaliteit, verkent op welke wijze gezondheidseffecten van luchtvervuiling nu al zijn verankerd in ander beleid en waar aanvullende afspraken effectief kunnen zijn. Mijn streven is om begin volgend jaar zowel de eerste resultaten van deze verkenning als de nulmeting van het Schone Lucht Akkoord met uw Kamer te delen. Daarbij zal ik u ook informeren over de resultaten van beide trajecten. Mocht de voortgang onvoldoende zijn en extra inzet nodig, dan zal ik bij het overwegen van aanvullende maatregelen ook de optie van een speciaal gezant betrekken.

3 Verbinden van gezonde lucht met de opgaven voor bijvoorbeeld klimaat, energietransitie en stikstofproblematiek

Het kabinet onderschrijft het belang van het verbinden van verschillende beleidsopgaven om synergie te behalen, maar ook om te voorkomen dat deze tegen elkaar inwerken. Veel maatregelen uit het klimaatbeleid, de stikstofaanpak en het Schone Lucht Akkoord hangen nauw met elkaar samen en versterken elkaar. Voorbeelden zijn de transitie naar elektrisch vervoer, het stimuleren van de fiets en schoon OV, het verlagen van de maximumsnelheid, het instellen van 30 tot 40 zero-emissie zones voor stadslogistiek, investeringen in walstroom, het verduurzamen van de landbouw, de aanpak Schoon en Emissieloos Bouwen, het duurzaamheidskader voor biograndstoffen en het nieuwe programma Gezonde Groene Leefomgeving dat onder de Nationale Omgevingsvisie wordt opgezet.

Aan de andere kant kunnen er ook maatregelen zijn die botsen. Zo bestaan er in de samenleving zorgen over luchtkwaliteitseffecten bij de inzet van houtige biograndstoffen voor warmteproductie. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat dit terechte zorgen zijn en dat zij hier aandacht aan besteedt en actie op onderneemt (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 404).

Om deze voortgang meer structureel vorm te geven, verkent de rijksoverheid, conform de aanbevelingen uit het IBO luchtkwaliteit, op welke wijze gezondheidseffecten van luchtvervuiling zijn verankerd in ander beleid en waar aanvullende afspraken effectief kunnen zijn.

4 Meetlat voor gezonde lucht

In het manifest wordt gevraagd om het «ontwikkelen van een meetlat voor gezonde lucht waarlangs beleidsvoorstellen worden gelegd, zodat daar waar wordt beslist vanuit bijvoorbeeld klimaat-, energie- of stikstof-overwegingen de effecten op luchtkwaliteit en gezondheid worden meegewogen». Ik vind dit een interessante suggestie. Op dit moment is er echter nog geen instrument beschikbaar om de gezondheidseffecten van individuele maatregelen snel en gedetailleerd door te rekenen.

Wel heeft het RIVM de gezondheidsindicator ontwikkeld¹. De gezondheidsindicator gebruikt een gedetailleerd ruimtelijk model met zowel de locatie en verspreidingskarakteristieken van de bronnen als de locatie van de mensen die worden blootgesteld. Met de gezondheidsindicator worden tweejaarlijks de gezondheidseffecten van luchtmissies en maatregelen integraal doorerekend. In de doorrekening wordt ook het effect van klimaat- en stikstofbeleid meegenomen. De gezondheidsindicator is, vanwege de complexiteit van het model, niet geschikt om per individuele maatregel de gezondheidseffecten door te rekenen. Daarom wordt in het Schone Lucht Akkoord gewerkt aan een gereedschapskist met aanvullende instrumenten. Ten behoeve van de specifieke uitkering Schone Lucht Akkoord is een rekentool ontwikkeld waarmee gezondheidseffecten, uitgedrukt in maatschappelijke baten, van maatregelen relatief snel en eenvoudig worden geraamd. Aanvullend werkt het RIVM aan een vereenvoudigde rekentool op basis van de gezondheidsindicator. Doel van deze rekentool is om voor individuele gemeenten en voor individuele maatregelen de gezondheidseffecten in beeld te brengen.

5 Aanpak gezondheidseffecten houtstookemissies

De aanpak van luchtvervuiling door houtstook van consumenten is een belangrijk thema in het Schone Lucht Akkoord. In de aanpak van houtstookemissies gaat speciale aandacht uit naar voorlichting, het verbeteren van de handhaving van overlastsituaties en het creëren van een gezondere leefomgeving voor gevoelige groepen. Wat betreft voorlichting stelt de rijksoverheid sinds 2019 voor alle provincies en gemeenten in Nederland voorlichtingsmateriaal over houtstook beschikbaar². Het voorlichtingsmateriaal kunnen decentrale overheden naar eigen inzicht inzetten en wordt jaarlijks geëvalueerd en geactualiseerd. Daarnaast zorgt de rijksoverheid ervoor dat klachten die via www.stookwijzer.nu binnenkomen worden doorgestuurd naar deelnemende Schone Lucht Akkoord gemeenten. Op het terrein van wet- en regelgeving is de ISDE-subsidie op pelletkachels vanaf januari 2020 afgeschaft en vanaf januari 2022 zullen de nieuwe eisen van de Ecodesign-richtlijn van kracht worden. In Benelux- en Europees verband zet de rijksoverheid zich in voor verdere aanscherping van de Ecodesign-eisen voor nieuwe (particuliere) hout- en pelletkachels. Ook is in januari 2021 een pilot houtstookarme/houtstookvrije wijken gestart. In deze pilot onderzoeken gemeenten en Rijk welke lokale

¹ RIVM-rapport 2019–0209, Methodierapport gezondheidsindicatoren Schone Lucht Akkoord

² InfoMil. Voorlichtingsmateriaal over houtstook (<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/functies/hinder-gezondheidseffecten-outkachels/voorlichtingsmateriaal-houtstook/>)

maatregelen ingezet kunnen worden om het gebruik en de uitstoot van houtkachels te verminderen.

Naast de maatregelen en de pilots die zijn afgesproken in het Schone Lucht Akkoord start dit jaar een verkenning naar mogelijke aanvullende maatregelen voor particuliere houtstook³. In de verkenning wordt bekeken wat de effectiviteit, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van mogelijke aanvullende maatregelen is. De resultaten van deze verkenning worden eind 2021 verwacht.

Met het Schone Lucht Akkoord zijn belangrijke stappen gezet om samen met gemeenten, provincies en in internationaal verband, te werken aan gezondheidswinst voor iedereen. De rijksoverheid, provincies en gemeenten werken met veel ambitie en energie aan het Schone Lucht Akkoord. De negatieve gezondheidseffecten van luchtmissies voor kwetsbare groepen zoals longpatiënten zijn daarbij een belangrijke motivatie om het Schone Lucht Akkoord ambitieus uit te voeren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg

³ Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1992