

Vergaderjaar 2022–2023

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 448

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2023

Met deze brief wordt u geïnformeerd over de voortgang op verschillende onderwerpen met betrekking tot luchtkwaliteit. Daarbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan een aantal toezeggingen en moties. Het betreft de volgende onderwerpen:

- Voortgang en vooruitblik van het Schone Lucht Akkoord
- Aanvullende maatregelen houtstook
- Overzicht inzet internationaal op luchtkwaliteit

Het Schone Lucht Akkoord (SLA)

Schone lucht is voor iedereen van levensbelang. Nederlanders leven gemiddeld enkele maanden korter door het inademen van ongezonde stoffen. Daarnaast kunnen mensen ziek worden als ze langere tijd deze stoffen inademen en kunnen bestaande ziektes erger worden. In het Schone Lucht Akkoord werk ik inmiddels samen met 107 gemeenten en provincies aan een permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Met deze brief breng ik uw Kamer op de hoogte van de voortgang van het Schone Lucht Akkoord.

In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken om ten opzichte van 2016 in 2030 50% gezondheidswinst te bewerkstelligen door het realiseren van een vermindering van luchtvervuiling uit binnenlandse bronnen. Daarnaast wordt toegewerkt naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit uit 2005. De eerste voortgangsmeting van het RIVM uit 2022 laat zien dat we op koers liggen om de afgesproken doelen te halen¹. Wel is het hierbij een voorwaarde dat de maatregelen zoals afgesproken in het SLA onverkort worden uitgevoerd en dat wij in samenwerking met de andere ministeries zorgen dat de uitwerking van het klimaat- en stikstofbeleid bijdraagt aan een goede luchtkwaliteit.

¹ Kamerstuk 30 175, nr. 397

Het RIVM maakt dit jaar wederom een voortgangsmeting om te bepalen of we nog steeds op koers liggen om de doelen van het SLA te halen. Het RIVM heeft mij laten weten dat deze voortgangsmeting op zijn vroegst eind 2023 of begin 2024 kan worden opgeleverd, doordat schaarse capaciteit bij het RIVM die voor deze meting nodig is de afgelopen periode zwaar belast is geweest op het stikstofdossier.

Uitvoeringsagenda 2024–2030

Mijn inzet was dat de nieuwe uitvoeringsagenda 2024–2030 van het Schone Lucht Akkoord eind dit jaar (2023) zou worden vastgesteld.² Ik vind het belangrijk om de resultaten van de komende voortgangsmeting van het RIVM mee te kunnen nemen in de nieuwe uitvoeringsagenda. Dit wordt gedeeld door de betrokken bestuurders die deel uitmaken van de stuurgroep van het Schone Lucht Akkoord. Dit betekent dat de nieuwe uitvoeringsagenda 2024–2030 iets later dan gepland wordt afgerond, maar niet later dan het tweede kwartaal van 2024. De huidige uitvoeringsagenda van het Schone Lucht Akkoord (2021–2023) blijft van kracht totdat de uitvoeringsagenda 2024–2030 wordt opgeleverd, dus we blijven gezamenlijk werken aan een structurele verbetering van de luchtkwaliteit.

De nieuwe uitvoeringsagenda zal de koers bepalen voor de jaren 2024–2030 zodat de bovengenoemde doelen van het SLA in 2030 behaald kunnen worden. Het vergt inspanningen om de deelnemers in beweging te brengen en te houden. Uit de jaarlijkse monitoring van de uitvoering van de maatregelen door de deelnemers³ in 2022 bleek dat 20% van de maatregelen in uitvoering was en 5% in voorbereiding voor uitvoering. Dit laat zien dat er nog werk verzet dient te worden. Daar werk ik aan, onder andere door kennis over de uitvoering van maatregelen te delen via de verschillende themagroepen en via de website van het SLA, door het organiseren van een SLA-jaarcongres en door hulpmiddelen zoals handreikingen en voorlichtingsmateriaal op te stellen.

Financiering van het Schone Lucht Akkoord

Voor de periode 2020–2023 is voor de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord een bedrag van in totaal € 50 miljoen gereserveerd op het Mobiliteitsfonds. In de Voorjaarsnota 2023 is voor de jaren 2024 en 2025 respectievelijk € 10 miljoen per jaar opgenomen voor de uitvoering van het SLA⁴. Deze middelen zorgen ervoor dat ik het Schone Lucht Akkoord de komende jaren door kan zetten. Dit stelt ons in de gelegenheid om een Specifieke Uitkering (SpUk) open te stellen zodat gemeenten en provincies cofinanciering kunnen krijgen voor projecten om sneller de lucht schoner en gezonder te maken. Voor de periode van 2026 tot en met 2030 zijn nog geen middelen voor het Schone Lucht Akkoord gereserveerd.

SLA en het behalen van de WHO-advieswaarden 2021

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft in 2021 nieuwe advieswaarden voor luchtkwaliteit uitgebracht. Deze nieuwe advieswaarden zijn een aanscherping van de advieswaarden uit 2005. In het Schone Lucht Akkoord is afgesproken dat, als er nieuwe advieswaarden door de WHO zouden worden vastgesteld, onderzocht zou worden wat de gevolgen daarvan zijn. Het RIVM heeft op mijn verzoek vorig jaar onderzocht of de

² Kamerstuk 30 175, nrs. 397 en 417

³ Rijkswaterstaat (2022) Monitoringsrapportage uitvoering Schone Lucht Akkoord (Bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 397)

⁴ Kamerstukken 36 350 en 36 350 XII

WHO-advieswaarden van 2021 al in 2030 gerealiseerd zouden kunnen worden en welke maatregelen daartoe nodig zouden zijn⁵.

In mijn brief van 1 juli 2022 (Kamerstuk 30 175, nr. 415) heb ik op basis van het onderzoek van RIVM aangegeven dat 2030 te vroeg komt om de WHO-advieswaarden van 2021 te halen en dat er stapsgewijs naar de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit uit 2021 zal worden toegewerkt. Ik heb eerder ook aangegeven dat bij het vaststellen van de uitvoeringsagenda 2024–2030 zal worden aangegeven in welk tempo en met welke tussenstappen naar de WHO-advieswaarden van 2021 toegewerkt gaat worden⁶. Ik zal terugkomen op deze toezegging bij het vaststellen van de uitvoeringsagenda 2024–2030.

Aan het RIVM heb ik gevraagd om in de volgende voortgangsmeting voor het Schone Lucht Akkoord indicatief een doorkijk te geven naar de luchtkwaliteit in 2040. Op basis van die resultaten hoop ik een beter besluit te kunnen nemen over de tussenstappen en het tempo waarin de nieuwe WHO-advieswaarden gehaald kunnen worden. Hierbij betrek ik de resultaten van de verkenning naar mogelijke aanvullende maatregelen die ik in de brief van 1 juli 2022 met uw Kamer heb gedeeld⁷. De stappen richting de nieuwe WHO-advieswaarden zijn tevens de opstap naar het behalen van de doelstellingen van het Zero Pollution Action Plan voor 2050.

Houtstook en de WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit

Om stapsgewijs naar de WHO-advieswaarden van 2021 toe te werken, is het nodig om ons ook bewust te zijn van de luchtvervuiling die ontstaat door particuliere houtstook. In houtrook zitten verschillende schadelijke stoffen waaronder fijnstof, koolmonoxide, stikstofdioxide en kankerverwekkende componenten zoals PAK's (Polycyclische aromatische koolwaterstoffen), benzeen en roet. Houtstook is een bron van gezondheidsschade door luchtvervuiling; in Nederland is 23% van het primair fijnstof en 14% van de negatieve gezondheidseffecten van luchtvervuiling toe te schrijven aan particuliere houtstook. Dat is ongeveer gelijk aan de uitstoot en het effect daarvan van de hele industrie in Nederland. Ook is 70% van de PAK's in de lucht afkomstig van particuliere houtstook. Luchtvervuiling door houtstook kan zorgen voor – soms ernstige – overlast en gezondheidsklachten. Dat laatste geldt zowel voor stokers zelf als voor omwonenden⁸.

In een representatieve flitspeiling die afgelopen november in opdracht van mij is uitgevoerd door I&O Research komt naar voren dat een kwart van de Nederlanders regelmatig tot vaak overlast door houtstook ervaart. Van degenen die overlast ervaren, onderneemt 80% nooit actie om de overlast tegen te gaan. Van de 20% die wel actie onderneemt, sluiten de meesten de deuren en ramen tegen de overlast en gaat de helft in gesprek met de burens. Ruim een kwart blijft binnen tot het stoken voorbij is. Van de mensen die hout stoken geeft driekwart aan dat het hen zou aanmoedigen om beter, minder of geen hout te stoken als men wordt aangesproken door de burens over stookgedrag. Van de mensen die hout stoken doet ongeveer 8% dat als hoofdverwarming; het overgrote deel van de mensen stookt hout omdat ze dat gezellig vinden. U vindt de flitspeiling als bijlage bij deze brief.

⁵ R.J.M. Maas et al. (2022): Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO-advieswaarden in 2030 te realiseren. RIVM-rapport 2022-0094 (Bijlage bij Kamerstuk 30 175, nr. 415)

⁶ Kamerstuk 30 175, nr. 397

⁷ Idem

⁸ (onderzoek RIVM, Utrecht, Scouting Den Haag)

Met gemeenten en provincies heb ik in het kader van het Schone Lucht Akkoord een pakket aan maatregelen, activiteiten en pilots met betrekking tot houtstook afgesproken. Daarnaast heb ik het rapport «aanvullende maatregelen op het Schone Lucht Akkoord om de emissies van houtstook te beperken» laten opstellen. Dat heb ik u vorig jaar 30 maart 2022 aangeboden⁹. Op basis van deze verkenning naar mogelijkheden en effecten van aanvullende maatregelen heb ik met mede-overheden en stakeholders om de tafel gezeten om te bezien wat goede vervolgstappen zijn. Bij deze informeer ik uw Kamer over de huidige stand van zaken en de vervolgstappen. Daarmee geef ik invulling aan de toezegging in mijn brieven van 10 oktober 2022 en van 30 maart 2022 om uw Kamer te informeren over de aanvullende maatregelen om de overlast van houtstook te verminderen en de toezegging tijdens het tweeminutendebat Leefomgeving op 20 april 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 75, item 5) met betrekking tot de mogelijkheden om houtrookemissies te verminderen.

Aanvullende maatregelen houtstook

Ik vind het belangrijk om te voorkomen dat er een toename is van luchtvervuiling, negatieve gezondheidseffecten en overlast door houtstook. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk om rekening te houden met de gevolgen voor huishoudens met een kachel. Daarom wil ik een goede balans vinden tussen het voorkomen van overlast en het beschermen van kwetsbare, hoog-gevoelige groepen enerzijds en grip voor stoken, anderzijds. Zowel in de Tweede Kamer als daarbuiten pleiten verschillende partijen voor een stookverbod tijdens een stookalert of een code rood van de stookwijzer. Vanuit het perspectief van de luchtkwaliteit is dat weliswaar begrijpelijk, maar het grijpt tegelijkertijd fors in op de persoonlijke levenssfeer van mensen. Uit de flits enquête is gebleken dat veel mensen die stoken, bereid zijn om rekening te houden met hun burens indien deze overlast ervaren. Tevens blijkt uit de enquête dat veel mensen niet op de hoogte zijn van de nadelige gezondheidseffecten van houtstook. Er lijkt dus nog verdere winst te behalen in het bewustmaken van de negatieve effecten op gezondheid en milieu bij mensen. Daarom wil ik nu inzetten op de volgende maatregelen.

Voorlichting

Ik ben voornemens om door middel van een landelijke voorlichtings-aanpak inzetten op het vergroten van de kennis van en bewustzijn over de effecten van houtstook. Veel mensen die stoken zijn niet op de hoogte van de schadelijke effecten van houtstook, voor zichzelf en voor hun burens. Daarnaast kennen veel mensen het stookalert van RIVM en de stookwijzer nu niet. Zoals uit de flitspeiling blijkt, willen velen best rekening houden met hun burens, maar weten ze niet hoe ze dit kunnen doen. Door de landelijke voorlichting en de gemeentelijke communicatie goed op elkaar af te stemmen, kunnen hier in samenwerking goede stappen in gezet worden. Ik wil dat de landelijke communicatie-aanpak in het stookseizoen 2023–2024 van start gaat.

Beschermen hoog-gevoelige groepen

Daarnaast wil ik inzetten op het beschermen van de hoog-gevoelige groepen in de samenleving. Ouderen, kinderen en bijvoorbeeld mensen met longaandoeningen ondervinden meer schadelijke effecten en overlast

⁹ Brief «Uitkomsten «Verkenning aanvullende maatregelen houtstook» en «Samenwerking Houtrookonderzoek» dd. 30 maart 2022 (Kamerstuk 30 175, nr. 399).

van houtstook dan anderen. Voor deze groep mensen zou het goed zijn als er woonplekken komen waar ze gegarandeerd vrij zijn van houtrook. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan een houtstookvrije zone rondom scholen, ziekenhuizen en verpleeghuizen en aan houtstookvrije wijken. In de pilot houtstookarme /-vrije wijken is er gewerkt aan het houtstookvrij houden van nieuw te bouwen wijken. Met het ingaan van de omgevingswet zijn er nieuwe mogelijkheden om houtstook tegen te gaan. Samen met de deelnemende gemeenten en met mijn collega van BZK breng ik in beeld hoe die nieuwe mogelijkheden kunnen worden ingevuld en wat het Rijk kan doen om gemeenten daarbij te helpen.

Houtstook, SpUk's en hoge bevolkingsdichtheid

Gemeenten die deelnemen aan het Schone Lucht Akkoord kunnen cofinanciering krijgen voor maatregelen om houtstook in hun gemeente aan te pakken. De gemeenten Nijmegen en Utrecht hebben succesvolle subsidieregelingen gehad om stookkanalen te verwijderen. Naar aanleiding van deze voorbeelden heb ik het dit jaar mogelijk gemaakt voor gemeenten om via de SpUk cofinanciering te krijgen voor een subsidieregeling om rookkanalen te verwijderen. Daarmee wordt de bron van luchtverontreiniging aangepakt en hoop ik op structurele wijze de overlast van particuliere houtstook te verminderen.

In gebieden met een hoge bevolkingsdichtheid en/of waar huizen dicht op elkaar staan, is er meer overlast van houtstook dan in buitengebieden. Er zijn al vijftien gemeenten in Nederland die, om de luchtkwaliteit te verbeteren, een milieuzone hebben ingevoerd waar bepaalde vervoersmiddelen niet mogen rijden. Gemeenten die dat willen, zouden aan die geografisch bepaalde zone, ook een houtstookvrije zone kunnen koppelen. Ik zal in samenwerking met het Ministerie van BZK en de gemeenten van de pilots kijken of we een kader kunnen opstellen waar gemeenten, indien zij dit willen, gebruik van kunnen maken om gekoppeld aan een bepaalde zone, houtstook te reguleren of verbieden.

Niet stoken bij ongunstige weersomstandigheden

Het is belangrijk dat bij ongunstige weersomstandigheden zo min mogelijk gestookt wordt omdat rook dan niet of te weinig verwaait. Dat zorgt voor overlast en gezondheidsproblemen in de omgeving. Op www.stookwijzer.nu kunnen mensen die stoken nagaan of het op hun adres of postcode beter is om niet te stoken gegeven het weer. Daarnaast kunnen de omstandigheden dusdanig zijn dat het RIVM een stookalert geeft: dat is een advies voor een hele provincie om niet te stoken.

Verschillende gemeenten willen een stookverbod invoeren bij code rood van de stookwijzer en bij een stookalert. Daarvoor is het belangrijk dat stookwijzer en stookalert goed werken. Daarom heb ik het RIVM de opdracht gegeven om beide instrumenten te integreren en te verbeteren. Per 1 oktober 2023 zal er één eenduidig instrument zijn dat door iedereen gebruikt kan worden om te zien of het verstandig is gezien de weersomstandigheden om al dan niet te stoken. Gemeenten kunnen op basis van dit instrument een stookverbod afkondigen als de weersomstandigheden ongunstig zijn voor houtstook. Pas als het instrument zich heeft bewezen, in de zin van betrouwbaar, voor iedereen toegankelijk en breed bekend, kan eventueel aan een breder stookverbod bij code rood worden gewerkt. Daarnaast zal voor dit instrument ook een eenvoudig te raadplegen app worden gemaakt, zodat mensen de stookwijzer altijd eenvoudig kunnen raadplegen. Door de integratie van de instrumenten stookwijzer en stookalert heb ik de toezegging van 7 april 2022 om de Kamer te infor-

meren over argumenten om de stookwijzer in te zetten in relatie tot het stookalert gestand gedaan.

Alternatief hoofdverwarming

De nieuwe stookwijzer zal zich moeten bewijzen en tijdens het gebruik zullen de kinderziektes er zo snel mogelijk uit gehaald moeten worden. Die tijd wil ik gebruiken om degenen die houtstook als hoofdverwarming hebben, te stimuleren om over te gaan op een alternatief. Ik denk daarbij aan een experimentele opzet om te kijken of met een subsidie op het weghalen van een kachel en rookkanaal in combinatie met een subsidie op de aanschaf van een warmtepomp mensen geholpen kunnen worden. Op die manier zorg ik dat de bron van luchtvervuiling wordt aangepakt. Ik hecht er daarbij aan dat dat op vrijwillige basis gebeurt. Dit wil ik opnemen in de uitvoeringsagenda 2024–2030.

Ecodesign kachels

Per 1 januari 2022 mogen alleen nog eco-design kachels worden verkocht. Dit betekent een stap vooruit ten opzichte van het gebruik van open haarden en oude kachels. Daarbij is het ook van belang dat kachels op de juiste wijze worden aangelegd én op de juiste wijze worden gestookt met goed gedroogd hout. De kachelbranche is samen met andere organisaties zelf ook aan de slag om tot minder uitstoot van houtstook te komen. Op basis van monitoring zal nagegaan worden of en hoeveel effect de verschillende maatregelen gezamenlijk hebben.

Met betrekking tot het verzoek van uw Kamer om informatie te doen toekomen over de mogelijkheden om te handhaven op houtstook (middels uw commissiebrief van 24 november 2022) kan ik u mededelen dat er in mijn opdracht een routewijzer «Houtstook en overlast» is opgesteld. Deze is te vinden op de website van het Schone Lucht Akkoord: www.schoneluchtakkoord.nl/thema/houtstook-particuliere-huishoudens/routewijzer-houtstook-overlast/.

Overzicht inzet internationaal op luchtkwaliteit

Tijdens het Commissiedebat Leefomgeving van 7 april 2022 (Kamerstuk 30 175, nr. 412) heb ik toegezegd een overzicht te zullen sturen van mijn inspanningen op internationaal niveau, onder andere op het gebied van luchtkwaliteit en zeer zorgwekkende stoffen. Dit overzicht vindt u in bijlage 2 bij deze brief.

Met betrekking tot de toezegging van 25 januari 2023 (Kamerstuk 36 246, nr. 4) aan de heer Haverkort over het informeren van de Kamer over de vergunningen wat betreft de meest vervuilende stoffen van bedrijven in het buitenland moet ik u helaas mededelen dat dit overzicht niet bestaat en ook niet opgesteld kan worden. Lokaal of regionaal worden overheden in Nederland, indien van toepassing, in staat gesteld door onze buurlanden om in te spreken op vergunningen. Dit wordt niet in een overzicht bijgehouden.

Daadwerkelijke emissies industriële bedrijven

Met betrekking tot de motie van Kamerlid Van der Plas (Kamerstuk 32 813, nr. 999) om een plan van aanpak te ontwikkelen om de daadwerkelijke emissies van industriële bedrijven in beeld te krijgen, merk ik graag het volgende op. Op landelijk niveau worden de emissies door de emissieregistratie bijgehouden. Dat levert het volgende beeld op van de broeikasgasemissies in Mton CO₂-equivalent in 2021:

	CO ₂		CH ₄		N ₂ O		F-gassen	
Industrie	47,4	34%	3,7	20%	1,9	26%	1,1	79%
Landbouw	7,8	6%	14,2	76%	4,6	64%	–	–
Elektriciteitsopwekking	32,2	23%	0,1	<1 %	0,1	1%	–	–
Gebouwde omgeving	23,8	17%	0,7	4%	0,4	6%	–	–
Verkeer en vervoer	29,3	21%	0,1	<1 %	0,2	3%	0,3	21%
Totaal	140,4	100%	18,7	100%	7,2	100%	1,4	100%

Voor de emissies voor luchtverontreinigende stoffen per sector bestaat het volgende beeld:

	NH ₃ (Ammoniak)		NO _x (Stikstofoxiden)		SO ₂ (zwaveldioxide)		NM-VOS (niet-methaan-VOS)		PM 10 (Fijnstof)		PM 2,5 (Fijnstof)	
Industrie, energie, raffinaderijen	2,9	2%	42,3	14%	19,6	81%	35,7	13%	6,9	24%	3,8	23%
Landbouw	107,9	88%	38,1	12%	0,1	<1 %	89,4	32%	5,2	18%	0,6	4%
Verkeer (incl. zeescheepvaart)	3,3	3%	217,2	70%	3,9	16%	35,7	13%	8,2	29%	5,8	35%
Consumenten	7,4	6%	7,5	2%	0,4	2%	93,9	33%	6,2	22%	5,7	34%
HDO en bouw	0,6	<1 %	3,4	1%	0,1	<1 %	29,1	10%	2,1	7%	0,7	4%
Totaal	122,1	100%	308,4	100%	24,2	100%	283,8	100%	28,7	100%	16,7	100%

Bron: emissieregistratie.nl; De percentages in beide tabellen zijn afgerond, hierdoor kan het dat de percentages niet optellen tot 100%.

Daarnaast toont de emissieregistratie de emissiecijfers van alle Nederlandse bedrijven die hun emissies rapporteren via het elektronisch Milieujaarsverslag (e-MVJ). De ingevoegde cijfers worden geaccordeerd door het Bevoegd Gezag. Algemeen geldt dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van emissiecijfers. De desbetreffende bevoegde gezagen moeten controleren of emissies correct worden gemeten of bepaald, daarna worden de cijfers geaccordeerd.

RIVM combinatierapport gezondheid en emissies in de IJmond

Zoals ik uw Kamer eerder heb gemeld, heb ik het RIVM gevraagd een aantal deelonderzoeken uit te voeren. Het betreft een beschrijving van de keten tussen industriële bronnen en gezondheidseffecten, een samenvatting van vijftien jaar onderzoek naar industriële emissies en gezondheid in de IJmond en een uitwerking («Proof of Concept») van het kwantitatief verband tussen de uitstoot door Tata Steel en de effecten en risico's daarvan voor de gezondheid van omwonenden (Kamerstuk 28 089, nr. 246). Ik heb toegezegd dit rapport voor de zomer van dit jaar aan uw Kamer toe te sturen.

Het RIVM heeft zeer recent laten weten dat zij het rapport helaas niet tijdig kan opleveren. Het inhoudelijke werk is in de afrondende fase en er moet nog een aantal kwaliteitscontroles plaatsvinden. Hierdoor schuift de oplevering over het zomerreces. Ik heb met het RIVM afgesproken dat publicatie vóór het Commissiedebat Externe Veiligheid van 11 oktober aanstaande plaatsvindt.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen