



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TER BESLISSING

Aan

Minister en staatssecretaris

nota

BNC fiche richtlijn Luchtkwaliteit

**Datum**

24 november 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/277508

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Duurzame Leefomg & Circ  
Economie  
Leefomgeving

**Beslistermijn**

22-11-2022

**Bijlage(n)**

1

**Aanleiding**

Op 26 oktober heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor de herziening van de richtlijn Luchtkwaliteit. Het ministerie van IenW stelt als eerstverantwoordelijke ministerie het interdepartementaal afgestemde BNC-fiche op, met daarin een eerste standpuntbepaling. Het fiche moet binnen zes weken naar de Kamer gestuurd worden. Het traject van onderhandelingen in de EU gaat parallel al van start. De Tweede Kamer heeft een behandelvoorbehoud bij dit voorstel geplaatst, wat betekent dat zij regelmatig geïnformeerd wil worden over het verloop van de onderhandelingen en de Nederlandse inbreng hierin. Tijdens het CD Milieuraad op 13 december bespreekt de Tweede Kamer dit fiche en de te maken werkafspraken ten aanzien van het behandelvoorbehoud.

**Geadviseerd besluit**

Instemmen met het BNC-fiche, met het oog op tijdige behandeling (in november) en MR (3 december).

**Kernpunten**

Het voorstel van de Commissie beschrijft hoe met het aanscherpen van Europese luchtkwaliteitsnormen toegewerkt wordt naar een situatie waarin geen negatieve gezondheidseffecten meer zijn in 2050, in lijn met de lidstaten afgesproken ambitie 'Zero Pollution' in 2050 (geen schade meer aan menselijke gezondheid en aan ecosystemen als gevolg van vervuiling). De recent bijgestelde WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit zijn hierbij leidend. De Commissie stelt 2030 als doeljaar voor waarin de eerste belangrijke stap wordt gezet: een halvering van de nu bestaande normen voor stikstofdioxide ( $\text{NO}_2$ ), en fijnstof ( $\text{PM}_{10}$  en  $\text{PM}_{2,5}$ ). Daarnaast worden er gebiedsgemiddelde blootstellingsreducties voor  $\text{PM}_{2,5}$  en  $\text{NO}_2$  voorgesteld, met name voor de jaren na 2030. Dit betekent dat op plekken waar aan de normen wordt voldaan, er nog steeds gewerkt moet worden aan een reductie van de blootstelling.

*Standpunt in het fiche en politiek-bestuurlijke afweging daarbij*

- Het oordeel over het voorstel in het algemeen is voorzichtig positief. Het voorgestelde systematiek om te komen tot schone lucht in 2050 is effectief. Met het toewerken naar het door de WHO-geformuleerde tussendoel IT4 (identiek aan de oude WHO-advieswaarden) in 2030 zijn we goed op weg naar zero pollution in 2050 en werken we

in CoCo (29

Met inachtneming van opmerkingen op deze nota. Ook graag terugkoppeling voor de MR over aanpassingen op het fiche en de uitkomsten van bespreking in de CoCo.

de door de

Voorzichtig positief lijkt mij te positief, in de volgende twee bullets worden serieuze bezwaren en praktische belemmeringen genoemd, die bepaald niet positief klinken. Dat moet doorlinken in het BNC fiche. Weten we waar we belanden, hebben we een impact assessment en uitvoeringstoets? Zo niet, dan moeten we ons oordeel voorwaardelijk maken aan nog op te stellen toetsen.

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 4

gezonde leefomgeving. Dit is ook al het bestaande doel van het Schone Lucht Akkoord. Nederland zet daarmee in op bescherming van de volksgezondheid.

- Er zijn echter ten aanzien van de uitvoering binnen deze systematiek, nog te veel onzekerheden om nu al een volledig (positief) oordeel te kunnen geven. Bindende grenswaarden gelden overal, ook op plekken waar wellicht extra maatregelen genomen moeten worden om ze helemaal te kunnen halen (bijvoorbeeld het IJmondgebied). Een analyse van de haalbaarheid van RIVM moet nog gemaakt worden. In de toelichting wordt hier dieper op in gegaan.
- Politiek gezien heeft een later doeljaar voor heel Nederland de voorkeur boven het pleiten voor uitzonderingen voor bepaalde gebieden (derogaties). In dat laatste geval zou lijken dat er bijvoorbeeld ten aanzien van Tata Steel met twee maten gemeten wordt.
- Een eventueel verwijt dat dit Nederlandse standpunt onvoldoende ambitieus is, kunt u pareren met het vooruitzicht dat met de uitvoering van het Schone Lucht Akkoord (SLA) we in Nederland al hard op weg zijn naar voldoen aan de nieuwe voorgestelde grenswaarden, en op veel plekken aan meer dan dat. We willen het meest ambitieuze tussendoel (IT4/oude WHO-advieswaarden) halen, maar er ook scherp op zijn om Nederland niet 'op slot te zetten'. Op basis van onderzoek gaan we in het voorjaar van 2023 bepalen waar het SLA mogelijk geïntensiveerd kan worden. Een later doeljaar beschermt Nederland tegen de negatieve gevolgen als het onverhoopt lokaal (op hotspots) tegenzit.
- Het voorstel van de Commissie helpt Nederland in het verbeteren van de luchtkwaliteit omdat ook alle andere Europese landen hiertoe worden verplicht. Dat helpt aanzienlijk bij het verlagen van de grensoverschrijdende deken van verhoogde concentraties en het halen van binnenlandse doelen.

**Datum**

24 november 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/277508

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Duurzame Leefomg & Circ  
Economie  
Leefomgeving

**Aan**

Minister en staatssecretaris

**Bijlage(n)**

1

Hoe is de balans tussen import en export? Bij stikstof exporteren we meer depositie dan dat we binnenkrijgen...

**Toelichting**Oordeel over 2050-doelstelling

Het kabinet onderschrijft het doel van nul-vervuiling (zero pollution) in 2050 voor de hele leefomgeving, ook voor de luchtkwaliteit. Dit sluit helemaal aan bij op het Nationale Milieuprogramma dat hetzelfde doel nastreeft, namelijk een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

Oordeel over bindende grenswaarden in 2030

Voor wat betreft de voorgestelde normstelling in 2030 wil Nederland voorkomen dat EU regelgeving er toe leidt dat Nederland (deels) op slot gaat. Dat gevaar kan bestaan, omdat het RIVM heeft berekend dat bij huidige beleidsvoornemens (maatregelen in het Schone Lucht Akkoord, klimaat-, energie- en stikstofbeleid) de normstelling weliswaar op de meeste plaatsen haalbaar is, maar niet overal. De door de Commissie voorgestelde normstelling voor 2030 komt overeen met de oude WHO-advieswaarden uit 2005, die voor het Schone Lucht Akkoord al in beeld waren om naar toe te werken in 2030. Met andere woorden: Datgene wat

Nederland op eigen initiatief zo veel als mogelijk al probeerde te bewerkstelligen, wil de Commissie nu wettelijk bindend maken. Een bindend doel voor 2030 houdt echter in dat de luchtkwaliteit in 2030 overal aan de grenswaarden moet voldoen, ook in de IJmond, de Rijnmond en op Schiphol, waar nog slagen gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld in de maatwerkafspraken met grote broeikasgasuitstoters, bij de overgang van Tata Steel op waterstof en elektriciteit, en bij de elektrificatie van voertuigen), waarvan de resultaten waarschijnlijk slechts kort voor 2030 te realiseren zijn.

Het Nederlandse standpunt is dat het noodzakelijk kan zijn om te kiezen voor een later doeljaar dan 2030 als verder onderzoek uitwijst dat extra kosteneffectieve en uitvoerbare maatregelen ontoereikend zijn om de nieuwe normstelling in 2030 overal in Nederland te halen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het kader van het Schone Lucht Akkoord en komt in het voorjaar van 2023 beschikbaar. Het verschuiven van het doeljaar mag er echter ook weer niet toe leiden dat de route naar schone lucht in 2050 te veel in gevaar komt. Een doeljaar later dan 2035 doet dit wel. **Op basis van het bovenstaande zal Nederland bij de onderhandelingen in de Raad vooralsnog het standpunt innemen dat het doeljaar binnen de bandbreedte van 2030-2035 kan vallen. De nadere precisering volgt dan in de eerste helft van 2023.**

#### Oordeel over blootstellingsreductieverplichtingen

In principe is Nederland voorstander van een mechanisme om de blootstelling aan de luchtverontreinigende stoffen te verminderen in situaties waarin aan de grenswaarden wordt voldaan. Het voorstel van de Commissie roept echter nog te veel vragen op om hierover een definitief standpunt in te nemen, zoals ten aanzien van de gebiedsindeling die gehanteerd wordt om de gemiddelde blootstellingsindicator uit te rekenen, het reductiepercentage van 25% over ieder tienjaarsinterval, en het jaar waarin dit mechanisme zou moeten starten. **Een gefundeerd standpunt kan Nederland pas innemen op basis van een nadere analyse waarvoor eerst aanvullende informatie verkregen moet worden.**

#### Verdere aandachtspunten

Het kabinet zal de toegevoegde waarde en de consequenties nader bestuderen van enkele juridisch voorstellen in de richtlijn. Het gaat hierbij om bepalingen over de toegang voor burgers tot de rechter, een recht op compensatie voor geleden gezondheidsschade, en de verplichting boetes op te leggen bij schendingen. Hierbij wordt gekeken naar zo veel mogelijk harmonisatie met vergelijkbare voorstellen in andere richtlijnen die nu in onderhandeling zijn.

#### *Afstemming*

Het fiche is geschreven in afstemming met de volgende IenW-dienstonderdelen: DGMO, DGLM, HBJZ, FEZ en de Directie Internationaal, en daarnaast met het ministerie van EZK, ministerie van BZK, ministerie van LNV, ministerie van VWS, ministerie van Financiën, ministerie van JenV, ministerie van BuZa, IPO, VNG, Rijkswaterstaat en RIVM.

#### *Financiële/juridische overwegingen*

Deze worden toegelicht in het fiche. Vooralsnog lijken de financiële implicaties voor het bedrijfsleven niet groot. Aanscherpingen van vergunningen en emissiegrenswaarden is een continu proces, op basis van bepalingen in een

**Datum**

24 november 2022

**Onze referentie**

IENW/BSK-2022/277508

**Opgesteld door**

Bestuurskern  
Dir Duurzame Leefomg & Circ  
Economie  
Leefomgeving

**Aan**

Minister en staatssecretaris

**Bijlage(n)**

1

Binnen de bandbreedte 2030-2035 omvat (ook) nog steeds 2030, dus dat is geen stellingname. EC zal dan concluderen dat 2030 dus gewoon kan. Dus zolang er nog geen precisering is moet je juist inzetten op 2035.

andere richtlijn (Industriële Emissies) en nationale regelgeving. Uitsluitend wanneer de grenswaarden voor de luchtkwaliteit niet dreigen te worden gehaald, moet er voor het desbetreffende gebied een luchtkwaliteitsplan worden opgesteld en uitgevoerd.

*Strategie*

IenW zal zich in de onderhandelingen constructief opstellen, maar houdt daarbij het Nederlands belang van haalbaarheid altijd scherp voor ogen. Dit zal naar verwachting zeker ook voor andere dichtbevolkte lidstaten gelden.

*Voorgaande ontwikkelingen en alternatieven*

Eerder dit jaar heeft u ingestemd met het versturen van een non-paper aan de Europese Commissie met daarin denkrichtingen voor de herziening van de richtlijn. Het voorstel om de Luchtkwaliteitsrichtlijn te herzien is op hoofdlijnen hiermee in lijn.

**Informatie die niet openbaargemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

**Bijlagen**

Volgnummer	Naam	Informatie
1	BNC-fiche richtlijn Luchtkwaliteit	Het BNC-fiche bevat een eerste interdepartementaal en interbestuurlijk afgestemd Nederlandse standpunt over het nieuwe Commissievoorstel voor de herziene richtlijn Luchtkwaliteit.

**Datum**  
24 november 2022  
**Onze referentie**  
IENW/BSK-2022/277508

**Opgesteld door**  
Bestuurskern  
Dir Duurzame Leefomg & Circ

Economie  
Leefomgeving  
Aan  
Minister en staatssecretaris  
Bijlage(n)  
Begrijp de zinsnede "constructief opstellen" niet, we zijn altijd netjes maar we moeten hier ons hier uitsluitend met een scherp oog voor de nationale haalbaarheid opstellen.

## Memo - Aanpassingen aan het BNC-fiche Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit

Aan: Staatssecretaris IenW

Van: Bescherming persoonlijke levenssfeer

Datum: 6 december 2022

Bijlage: Fiche met tracks, op basis van commentaren minister en staatssecretaris

### Uw aandachtspunten, aangevuld met onze reactie:

- Graag dit fiche behandelen zoals ook gedaan is bij fiche over natuurherstel, dezelfde toon en uitgangspositie moeten we hier ook gebruiken

*We hebben nu in het begin van hoofdstuk 3b ('Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel') de toon aangepast. Er staat nu duidelijk gemarkeerd dat Nederland weliswaar de hoofddoelen van het voorstel (samenvoegen meerdere oude richtlijnen, meer in lijn brengen van normen met WHO-advieswaarden, etc.) onderschrijft, maar over de manier waarop die behaald moeten worden voorlopig neutraal oordeelt. Het kabinet wil op die punten voorbehouden maken, en kan pas instemmen nadat verdere analyses en nadere informatie uitwijzen dat ze haalbaar zijn.*

*Dit is passend bij de inschatting die wij nu hebben van de haalbaarheid. Die is heel anders dan bij de natuurherstel. Daar waren ernstige twijfels. Bij deze richtlijn hebben wij en het RIVM een positief gevoel over de haalbaarheid. Met het SLA en het huidige doel van het SLA zijn we al heel goed op weg om de nieuw voorgestelde grenswaarden in 2030 gewoon te halen. Er zijn er alleen twijfels over 'voldoen op alle plekken al in 2030'.*

*Met de doorgevoerde wijzigingen zijn de eerste zinnen van het Nederlandse oordeel in lijn met de teksten die volgen. Daarin zijn al veel voorbehouden gemaakt, onder andere:*

- Grenswaarden overal halen, ook in zeehavens en vlak bij intensieve veehouderijen: eerst haalbaarheid toetsen (RIVM);*
- Verplichte grenswaarden op grond van analyse pas laten ingaan als het kan, ergens tussen 2030 en 2035;*
- Op enkele specifieke locaties daarna nog uitstel mogelijk;*
- Flexibiliteit houden voor ruimtelijke ontwikkelingen;*
- Eerst nadere analyses alvorens in te stemmen met een ozonnorm;*
- Geen definitief standpunt over de AERO, kritisch op NUTS-1 en referentiejaar 2021.*

- Hoofdstuk 3a; Nederlandse inzet richt zich ook op maatwerk (SLA) en daarmee zorgen we ervoor dat elk geval beoordeeld kan worden op de omstandigheden in dat gebied.

*Het klopt inderdaad dat we met het SLA daar waar dat kan verder willen gaan en concentraties willen verlagen onder de bestaande normen. In het huidige fiche geven we aan dat we voor enkele plekken waar dat niet mogelijk zou zijn liever uitstel zouden hebben. Daar pleit Nederland dus ook voor maatwerk.*

- Oordeel moet voor zover dat kan neutraal zijn, niet vooruitlopen op bijv de uitvoeringstoets

*Zie tekstvoorstel in het begin van hoofdstuk 3b (('Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel')).*

- Waar is de belangenafweging tussen de gevolgen en ingrijpende aard van de maatregel versus de verwachte (gezondheids-)winst? Zie ook t recente RIVM-rapport over de nieuwe WHO advieswaarden

*De impact assessment die de Commissie heeft laten maken geeft hier informatie over. Daarin staan resultaten van modellering en berekeningen, die uitwijzen dat de nieuw voorgestelde normen haalbaar zijn op verreweg de meeste locaties. Ook staat daarin informatie over de verhouding tussen de kosten en de baten, waarbij de baten de kosten ver overtreffen. Voor de hele EU bedragen de geschatte baten 42 miljard Euro/jaar vanaf 2030, terwijl de geschatte kosten 6 miljard Euro/jaar bedragen.*

- Hoe zitten andere lidstaten erin? Graag meer info daarover. Welke bondgenoten zijn er op dit thema en in hoeverre kampen andere lidstaten met dezelfde problematiek als het dichtbevolkte Nederland?

*We hadden in het fiche al genoteerd dat 'de meeste lidstaten aan de ene kant ambitie zullen willen tonen om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar tegelijkertijd ook de haalbaarheid en de kosten van nieuwe luchtkwaliteitsstandaarden in de eigen lidstaat zwaar mee willen wegen bij hun oordeel over het voorstel. Voor het krachtenveld is bepalend dat de Ausgangssituatie niet in alle lidstaten hetzelfde is, net zomin als de mogelijkheden om de luchtkwaliteit snel te verbeteren. Lidstaten zullen daarbij ook goed kijken naar de implicaties voor met name hun industrie-, mobiliteits- en landbouwsector.'*

*Hieraan kunnen we op dit moment nog niet veel toevoegen. Er is inmiddels één Raadswerkgroep geweest waarop de Commissie het voorstel heeft gepresenteerd, en lidstaten vragen mochten stellen. De lidstaten hielden de kaarten tegen de borst en maakten veelal een studievoorbehoud. Veel lidstaten gaven al aan moeite te hebben met het behalen van de huidige standaarden. Ze reageerden daarom gematigd positief op het voorstel. Hoewel ze het belang van het voorstel inzien, hebben ze veel vragen en is het enthousiasme niet overweldigend.*

*Dit betekent dat Nederland zeker niet de enige zal zijn met kanttekeningen. Westelijke lidstaten zullen zich ook afvragen of de AERO haalbaar is (denk aan steden / NUTS-1-gebieden als Ile de France, groot Berlijn), terwijl Oostelijke lidstaten die nog bruinkool gebruiken en nu in een extra moeilijke (energie)situatie zitten, ook vragen zullen stellen bij de haalbaarheid van zowel grenswaarden als het jaar 2030.*