

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

### Akkoord in Richtlijn Luchtkwaliteit

Datum  
Kenmerk  
KvI2007123736

Geachte Voorzitter,

Op 28 november jl. is in Brussel een akkoord bereikt tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europese Parlement in de zgn. triloog inzake de Richtlijn Luchtkwaliteit. Graag informeer ik u middels deze brief over dit bereikte akkoord, mede op basis van uw verzoek d.d. 29 november 2007.

Ik kan u aangeven dat ik tevreden ben met het bereikte akkoord. Vooral omdat Nederland veel belang heeft bij een spoedige inwerkingtreding van de nieuwe Richtlijn. Deze geeft ons namelijk meer flexibiliteit in de uitvoering. Ook de invoering van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is gekoppeld aan de nieuwe Richtlijn.

Hoewel niemand op dit moment kan garanderen dat we de normen in deze Richtlijn overal en tijdig kunnen halen, lijkt het erop dat de nieuwe normstelling voor PM<sub>2,5</sub> voor Nederland geen aanscherping vormt ten opzichte van de huidige normstelling voor PM<sub>10</sub>. Ook het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) geeft in zijn analyses aan dat de luchtkwaliteitsnormen grotendeels tijdig gehaald kunnen worden uitgaande van een verkrijgen van derogatie en uitvoering van voorgenomen luchtbeleid. Het is de verantwoordelijkheid van het kabinet ervoor te zorgen dat ook de laatste resterende knelpunten tijdig zullen zijn opgelost. Het NSL biedt daarvoor het instrumentarium. Waar nodig zal het Kabinet aanvullende maatregelen voorstellen om ook op de hotspots aan de normen te kunnen gaan voldoen.

Het Europees Parlement zal op 12 december a.s. stemmen over het bereikte akkoord. Daarna zal de Raad (als hamerstuk) het door het EP aangenomen compromis vaststellen. Naar verwachting kan de Richtlijn dan nog voor het eind van het jaar gepubliceerd worden. Inwerkingtreding wordt voorzien voor het eerste kwartaal 2008. Dan zal ook onmiddellijk het derogatieverzoek naar Brussel worden gestuurd. Goedkeuring hiervan kan 9 maanden in beslag nemen.

#### Wat eraan vooraf ging

Na een lang onderhandelingsproces hebben de Raad, het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie (EC) op 28 november jl. overeenstemming bereikt over de nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit. Hiermee kon de tweede lezing succesvol worden afgerond.

De EC publiceerde in september 2005 een voorstel voor de herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit. In deze richtlijn wordt een nieuwe norm voor de fijnere fractie van fijn stof (PM<sub>2,5</sub>) voorgesteld. Ook geeft de



Richtlijn meer flexibiliteit qua uitvoering als het gaat om het realiseren van de bestaande normen voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>).

De Milieuraad bereikte in oktober 2006 een Politiek Akkoord over de conceptrichtlijn. Nederland heeft daarbij aangegeven niet te kunnen instemmen met dit Akkoord en meer ruimte (een ruimere uitstelbepaling) en meer EU-breed bronbeleid nodig te hebben om de normen tijdig te kunnen halen. Hoewel de inzichten over de luchtkwaliteit in Nederland na de eerste lezing gunstiger waren dan bij de start van de onderhandelingen van de richtlijn, waren nog niet alle knelpunten opgelost. In het bijzonder werd een norm voor NO<sub>2</sub> voorgesteld die voor Nederland niet overal op tijd haalbaar zou zijn. Uit analyses van het MNP bleek dat Nederland bij de voorgestelde normen nog steeds enkele overschrijdingen zou blijven houden. Juist deze overschrijdingen, in combinatie met de onzekerheden rond fijn stof, waren voor Nederland aanleiding om tegen het Gemeenschappelijk Standpunt te stemmen.

Een ruime meerderheid van de Raad kon wel instemmen en daarmee vormde het Gemeenschappelijk Standpunt (GS) het uitgangspunt van de tweede lezing. In die tweede lezing (gestart in september 2007) was het belangrijkste onderhandelingspunt voor Nederland de aanscherping van de PM<sub>2,5</sub> norm.

Het EP wilde deze norm aanscherpen naar 20 µg/m<sup>3</sup> als jaargemiddelde. Nederland wilde geen aanscherping van de PM<sub>2,5</sub> norm van 25 µg/m<sup>3</sup> zoals de Raad die in zijn GS heeft opgenomen, omdat deze norm al moeilijk haalbaar lijkt. Dankzij een constructieve onderhandelingsinzet en gebruikmakend van het rapport<sup>1</sup> dat onder leiding van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) op mijn verzoek is opgesteld over de haalbaarheid van de normen, raakten de meeste andere lidstaten in de tweede lezing ervan overtuigd dat een strengere PM<sub>2,5</sub> norm dan 25 µg/m<sup>3</sup> zeer moeilijk haalbaar is. Een en ander heeft geresulteerd in een compromis met een norm van 20 µg/m<sup>3</sup>, die alleen van toepassing is op stedelijke achtergrondconcentraties en niet op lokale hotspots. Deze norm zal leiden tot meer structureel stedelijk luchtbeleid, wat voor meer mensen een positief effect heeft dan de puur-lokale maatregelen met als doel alleen lokale hotspots terug te dringen. De NO<sub>2</sub>-normen hebben in de onderhandelingen in tweede lezing geen enkele rol meer gespeeld omdat de meerderheid van de Raad en het EP het daarover al in eerste lezing eens werden.

#### De Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet is steeds gericht geweest op ambitieuze, maar ook haalbare doelstellingen. De haalbaarheid was nadrukkelijk de wens van de Tweede Kamer (motie van het lid De Krom c.s., november 2005)<sup>2</sup>. De ambitie van Nederland kwam onder meer tot uiting in de erkenning dat reductie van PM<sub>2,5</sub> van groter gezondheidskundig belang is dan verdere reductie van PM<sub>10</sub>. Nederland was dus zeker geen tegenstander van een nieuwe PM<sub>2,5</sub> norm, maar wenste wel een realistische norm, mede gezien de nog bestaande onzekerheden rond het meten van PM<sub>2,5</sub>. Naast het realiseren van de normen vanuit het oogpunt van gezondheid speelde nadrukkelijk een rol dat voorkomen moest worden dat Nederland 'op slot' ging vanwege overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen bij ruimtelijke-infrastructurele ontwikkelingen. Nederland streefde bovendien naar spoedige besluitvorming op dit dossier, omdat de nieuwe Richtlijn meer flexibiliteit biedt in de uitvoering dan de bestaande Richtlijn. De nieuwe Richtlijn biedt immers een uitstelmogelijkheid, zeezout kan buiten beschouwing worden gelaten als fijn stof en de monitoring wordt meer geharmoniseerd. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) neemt deze en andere verbeteringen in de nieuwe richtlijn als uitgangspunt.

1 PM2.5 in the Netherlands, MNP, 2007

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 XI, nr. 60



Inhoudelijk was de Nederlandse inzet in tweede lezing gericht op:

1. géén aanscherping EC-voorstel voor een  $PM_{2,5}$  norm, dus vasthouden aan  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ;
2. meer ruimte voor uitstel;
3. koppeling met communautair bronbeleid.

Ook in tweede lezing was de inzet erop gericht dat de hoogte van de norm in goede verhouding moet staan met het geboden uitstel en met de mate en het tempo waarin het bronbeleid wordt vastgelegd. De goede onderbouwing van de (on)haalbaarheid van de normen die Nederland dankzij het MNP kon inbrengen, speelde hierin ook een grote rol.

Dit alles leidde tot een akkoord tussen Raad en EP op 28 november j.l. Op 4 december j.l. kon ook het Coreper (Comité van Permanente Vertegenwoordigers) instemmen met het bereikte compromis. Nederland heeft in Coreper wel een verklaring afgelegd over de Nederlandse zorg over de onzekerheden rond fijn stof in relatie tot de haalbaarheid van de normen (bijlage 1). Op 12 december zal het EP plenair stemmen over het compromis. Het valt niet te verwachten dat dit nog tot problemen zal leiden.

#### De normen en de consequenties

Nieuw element in deze Richtlijn is de norm voor  $PM_{2,5}$ . De laatste wetenschappelijke gegevens suggereren dat juist deze kleinere deeltjes fijn stof een gevaar voor de gezondheid vormen. Met de nieuwe Richtlijn kan het aantal vroegtijdige overlijdensgevallen verder worden teruggedrongen.

Omdat voor Nederland de reeds bestaande  $PM_{10}$  norm de meest vergaande norm blijft, levert deze  $PM_{2,5}$  norm voor Nederland waarschijnlijk nauwelijks extra overschrijdingen op. Dit maakt overigens aanvullende maatregelen nog wel noodzakelijk omdat ook deze knelpunten moeten worden opgelost. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) zal - zonodig in combinatie met een pakket aanvullende maatregelen - hier zorg voor moeten dragen. Alleen dan kunnen we garanderen tijdig overal in Nederland aan de normen in de Richtlijn te kunnen voldoen.

#### Wat is er afgesproken?

De huidige normen voor  $NO_2$  en  $PM_{10}$  worden niet aangescherpt. Wel wordt een nieuwe norm geïntroduceerd voor  $PM_{2,5}$ . Zoals bekend gaat het bij  $PM_{2,5}$  om kleinere stofdeeltjes dan bij  $PM_{10}$ . Juist deze kleinere stofdeeltjes zijn schadelijk voor de gezondheid omdat ze dieper doordringen in de longen. Er wordt in de nieuwe normstelling voor fijn stof verschil gemaakt tussen de totale maximaal toegestane concentratie fijn stof in de lucht die overal geldt (grenswaarde) en de (stedelijke) achtergrondconcentratie die niet op lokale hotspots van toepassing is (de zogenaamde ECO-norm). Met andere woorden: in 2015 moet overal in Nederland de fijnstofconcentratie  $PM_{2,5}$  onder de  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zijn. In 2020 moet de fijnstofconcentratie onder de  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  zijn (als streefwaarde).

Voor Nederland is van groot belang dat de Europese Commissie zich in een formele Verklaring vastlegt op het tijdig presenteren van nieuw Europees bronbeleid, en bij de beoordeling van de derogatieplannen ook rekening houdt met tijdige beschikbaarheid hiervan.

#### Welke normen worden wettelijk vastgelegd?

De huidige normen voor  $PM_{10}$  en  $NO_2$  blijven **ongewijzigd**. ( $PM_{10}$  dagnorm  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (max. 35 dg/jr overschrijding);  $PM_{10}$ : jaarnorm  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ );  $NO_2$  uurnorm van  $200 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (max. 18 x/jr overschrijding);  $NO_2$  jaarnorm  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ). Deze normen zijn vastgesteld in de 1e Dochterrichtlijn Lucht (1999)<sup>3</sup>.

De  $PM_{10}$  norm is van kracht sinds 2005, maar wordt opgeschoven naar 2008, met de mogelijkheid van 3 jaar uitstel vanaf inwerkingtreding Richtlijn (= 2011).

De  $NO_2$  norm wordt van kracht per 2010 maar de Richtlijn biedt een uitstelmogelijkheid van 5 jaar (= 2015)

<sup>3</sup> Richtlijn 1999/30/EG van de Raad van 22 april 1999 betreffende de grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in lucht. PbEG L 163/41 van 29-6-1999.



Er komt een **nieuwe norm voor PM<sub>2,5</sub>**:

- a. een grenswaarde/jaarnorm van 25 µg/m<sup>3</sup> die in 2015 bereikt moet zijn;
- b. een streefwaarde van 20 µg/m<sup>3</sup> in 2020 (te bekijken bij evaluatie in 2013);
- c. een verplichte gemiddelde stedelijk PM<sub>2,5</sub> concentratie in Nederland (zogenaamde ECO-norm) van 20 µg/m<sup>3</sup> in 2015 (dus exclusief de hotspots);
- d. een Exposure Reduction Target (ERT) van 15 % reductie van de gemiddelde stedelijk PM<sub>2,5</sub> concentratie in Nederland in 2020, ten opzichte van 2010; ervan uitgaande dat de gemiddelde stedelijke PM<sub>2,5</sub>-concentratie in 2010 lager is dan 18 µg/m<sup>3</sup>.

De Europese Commissie komt met een formele Verklaring over tijdige inzet EU-bronmaatregelen. Dit betreft in elk geval nieuwe voorstellen op het gebied van de emissie-eisen aan vracht- en personen/bestelauto's, en de herziening van de zgn. 'IPPC'-Richtlijn.<sup>4</sup>

#### Analyse MNP

Volgens analyses, die het MNP in samenwerking met het ECN, het RIVM en TNO heeft uitgevoerd en gepubliceerd in het rapport "PM<sub>2,5</sub> in the Netherlands", vormen de nu voorgestelde normen voor Nederland geen onoverkomelijk probleem. Dit rapport vindt u ter informatie bijgevoegd. Hieruit blijkt dat de nieuwe PM<sub>2,5</sub> norm van 25 µg/m<sup>3</sup> in 2015 zo goed als overal kan worden gehaald met het voorgenomen beleid. De nieuwe norm voor stedelijke achtergrondconcentratie (20 µg/m<sup>3</sup> in 2015, die niet op lokale hotspots geldt) wordt waarschijnlijk in Nederland nu al gehaald en dit lijkt ook voor de komende jaren het geval.

Uit eerdere analyses van het MNP bleek dat aan de PM<sub>10</sub> norm, waaraan nu nog niet kan worden voldaan, in 2011 grotendeels wel kan worden voldaan met het voorgenomen beleid. De NO<sub>2</sub> norm wordt – mits Nederland derogatie krijgt – pas van kracht in 2015. Ook daar laten de analyses zien dat in 2015 grotendeels kan worden voldaan aan deze norm als Nederland het voorgenomen luchtbeleid uitvoert.

Dit betekent niet dat Nederland nu op zijn lauweren kan gaan rusten. Naast het wegwerken van de huidige overschrijdingen PM<sub>10</sub> (en NO<sub>2</sub>) zal zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding de derogatie worden aangevraagd. In het derogatieverzoek moet Nederland aantonen dat het tijdig aan de gevraagde deadlines (NO<sub>2</sub> = 2015; PM<sub>10</sub> = 2011) kan voldoen. Rekening houdend met enerzijds onzekerheidsmarges en anderzijds soms sterk fluctuerende emissiegegevens lijkt het verstandig een beperkt aanvullend maatregelenpakket te formuleren. De toekenning van de derogatie kan 9 maanden in beslag nemen. In die tussentijd moet Nederland blijven aantonen met actief beleid de resterende knelpunten aan te pakken.

#### Relatie met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit

Het nu in voorbereiding zijnde NSL hoeft niet te worden aangepast aan de nieuwe Brusselse normen. De aannames vooraf over de mogelijke uitkomsten van de Richtlijn zijn accuraat geweest.

Met de zogenaamde saneringstool kunnen de resterende saneringsopgave voor PM<sub>10</sub> en NO<sub>2</sub> worden berekend. Deze berekeningen zijn hoopgevend in de zin dat de saneringsopgave minder groot lijkt te zijn dan eerder het geval leek. Deze "overzichtelijke saneringsopgave" is oplosbaar met gemeentelijke maatregelen (gericht op het onderliggend wegennet) en met maatregelen gericht op het hoofdwegennet. Het Kabinet verkent de mogelijkheden van een pakket aanvullende nationale beleidsmaatregelen ter verdere reductie van de saneringsopgave. Dit kan leiden tot minder lokale maatregelen voor lokale overheden, dan wel tot minder overdrachtsmaatregelen langs het hoofdwegennet.

<sup>4</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging PbEG L 257 van 10/10/1996 blz. 26 - 40  
Ministerie van VROM KvI2007123736



### Tot slot

Gesteld kan worden dat de normen zoals gepresenteerd in het uiteindelijke compromis voor Nederland bijna overal tijdig haalbaar lijken. Vooral het feit dat de  $PM_{2,5}$  grenswaarde van  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$  is blijven staan maakt het bereikte compromis redelijk positief uitpakt voor Nederland. Zonder te kunnen garanderen dat we tijdig de normen overal kunnen halen, is duidelijk dat we met een goede invulling van het NSL en met een goede inzet van de gemeenten en provincies de doelstellingen nadrukkelijk binnen bereik brengen. Nu de saneringsopgave binnen handbereik ligt, ontstaat er ook weer ruimte voor de ontwikkelopgave van ons land. Met de aanvaarding van de wet luchtkwaliteit en de inwerkingtreding van de AmvB nibm zijn daartoe de eerste stappen gezet. In het voorjaar van 2009 (na het verkrijgen van de derogatie vanuit Brussel) verwacht ik met een onherroepelijk NSL weer verdere ruimte voor de bouwproductie te kunnen bieden. Zoals u weet is de planning van het NSL erop gericht om het beleidsvoornemen komend voorjaar voor te leggen aan Brussel en gelijktijdig in de inspraak te leggen.

Kijkend naar hoe het speelveld er na de eerste lezing uitzag, durf ik te stellen dat Nederland tevreden kan zijn met het bereikte compromis. Het is een goede mix van enerzijds invoering van een nieuwe fijn stof norm die van groot belang is voor de gezondheid, en anderzijds flexibiliteit ten behoeve van een goede uitvoering door de lidstaten. Tenslotte geeft de nieuwe Richtlijn meer en duidelijker zicht op Europees bronbeleid, wat voor Nederland altijd een belangrijk onderhandelingspunt is geweest. Met deze Richtlijn kan Nederland aan de slag om tijdig aan de normen te kunnen voldoen en tegelijkertijd voldoende ruimte te kunnen bieden voor de ontwikkelopgave van ons land.

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

dr. Jacqueline Cramer