
Vergaderjaar 2020 – 2021

30 175 Luchtkwaliteit

S VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG
Vastgesteld 19 maart 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ heeft kennisgenomen van de door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat bij brief van 21 december 2020 aangeboden elfde NSL²-monitoringsrapportage.³

Naar aanleiding hiervan is op 5 februari 2021 een brief met enkele vragen van de fracties van GroenLinks en FVD gestuurd aan de staatssecretaris.

De staatssecretaris heeft op 19 maart 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Meijer (VVD) (*voorzitter*), Moonen (D66), Nicolai (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) (*ondervoorzitter*)

² Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

³ Kamerstukken I 2020/21, 30 175, R.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

Den Haag, 5 februari 2021

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving heeft kennisgenomen van de door u bij brief van 21 december 2020 aangeboden elfde NSL⁴-monitoringsrapportage.⁵ De rapportage is voor de leden van de fracties van **GroenLinks** en **FVD** aanleiding u enkele vragen voor te leggen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** willen u bedanken voor de informatie over het NSL. Zij hebben een paar vragen naar aanleiding hiervan.

Er is een sterke relatie tussen luchtkwaliteit en de aanwezigheid van (intensieve) veeteeltbedrijven. Deze leden zijn benieuwd hoe het kan dat er vergunningen voor nieuwe (lees: extra) bedrijven worden afgegeven, die leiden tot een toename van veehouderijen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Hoe houdt de regering regie op het behalen van luchtkwaliteitsdoelstellingen? Hoe heeft de vergunningverlenende overheid ervoor gezorgd dat de lokale leefbaarheid, en in het bijzonder de gezondheid van omwonenden, daarbij niet verder in het geding kwam? Zijn bij de vergunningverlening van deze bedrijven mer⁶-beoordelingen gebruikt of is er in deze gevallen sprake geweest van een volwaardige mer?

Kunt u, in geval van het gebruik van het instrument mer-beoordeling, aangeven hoe u kijkt naar de keuze voor het betreffende instrumentarium? Als u deze informatie niet zelf heeft, bent u bereid om deze op te vragen bij relevante decentrale overheden en de Eerste Kamer daarover te informeren? Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat, wanneer er sprake is van overschrijdingen van normen, het redelijk zou zijn te verwachten dat een decentrale overheid zorgvuldig handelt en derhalve vraagt om een volwaardige mer, omdat daarmee beter inzichtelijk wordt gemaakt wat de effecten voor de omgeving zijn en er beter inzichtelijk wordt gemaakt wat de best beschikbare techniek en alternatieven zijn? Graag ontvangen deze leden een reactie van u.

De leden van de fractie van **FVD** stellen de volgende vragen.

1. De concentratie stikstofdioxide en fijnstof liggen in 2019 onder de Europese grenswaarden, maar ook onder deze grenswaarde is luchtverontreiniging schadelijk, aldus de Monitoringsrapportage NSL 2020. Over welke schade gaat het hier en hoe groot is de kans dat mensen schade oplopen als de luchtkwaliteit onder de Europese grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof valt? Is deze Europese grenswaarde niet streng genoeg, ondanks het feit dat de gehanteerde norm voor stikstof gelijk is aan de norm van de WHO⁷?
2. Als de waarden van stikstofdioxide en fijnstof in de lucht onder of rond de Europese grenswaarden liggen, wat is dan de noodzaak tot verdere verschoning van het wagenpark in Nederland?
3. Als waarden van stikstofdioxide en fijnstof in de lucht rond of onder de Europese grenswaarden liggen, wat is dan de noodzaak tot stikstofreductie zoals de regering die voorstaat? Zijn deze maatregelen dan niet disproportioneel? Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat het doel van de

⁴ Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit.

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 30 175, R.

⁶ Milieueffectrapportage.

⁷ World Health Organization.

stikstofwet feitelijk al is bereikt, omdat 76% van het areaal van stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden wordt gekwalificeerd als 'in goede of uitstekende staat'?

4. Wat is de wetenschappelijke relatie tussen concentratie van stikstofdioxide-emissie in de lucht en de stikstofdioxidedepositie? Hoe wordt dit berekend en gemeten en wordt hierbij verschil gemaakt tussen stikstofoxide (NO) die net zo zwaar is als lucht, en stikstofdioxide (NO₂) die 1,5 maal zo zwaar is als lucht? Hoe betrouwbaar zijn in dit verband de berekende NO₂-waardes zoals genoemd in dit rapport en hoe groot in procenten is de mogelijke variatie van deze waarden?

De vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

H.J. Meijer

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

BRIEF VAN DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2021

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de vragen van de GroenLinks-fractie en FVD-fractie n.a.v. de NSL monitoringsrapportage 2020.

De leden van GroenLinks vragen hoe het kan dat er vergunningen voor nieuwe bedrijven worden afgegeven, die leiden tot een toename van veehouderijen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Ook wordt gevraagd hoe de regering regie houdt op het halen van de luchtkwaliteitsdoelstellingen, en hoe de vergunningverlenende overheid ervoor heeft gezorgd dat de lokale leefbaarheid niet verder in het geding is gekomen.

Voor zowel nieuwe stallen als voor uitbreidingen van bestaande stallen geldt dat het bevoegd gezag (gemeente) elke vergunningaanvraag toetst aan wet- en regelgeving, inclusief de eisen die gelden voor luchtkwaliteit. Een aanvraag voor een uitbreiding waarbij de veehouderij de luchtkwaliteitsnormen gaat overschrijden, moet het bevoegd gezag weigeren op grond van artikel 5.16 van de Wet milieubeheer. Ik merk hierbij op dat daar waar in de monitoringsrapportage wordt gesproken over 'nieuwe' veehouderijen, het niet gaat om veehouderijen die recent zijn opgericht, maar om reeds bestaande veehouderijen (met vergunning) die voor het eerst zijn opgenomen in de monitoring in het kader van de verbeterde invoerdata door gemeenten. Het meenemen van deze 'extra' veehouderijen in de monitoring leidt dan ook niet tot een verslechtering van de feitelijke luchtkwaliteit in veehouderijgebieden. Wel geeft de monitoring een beter beeld van de lokale luchtkwaliteit en de resterende overschrijdingen.

Om de resterende overschrijdingen voor luchtkwaliteit zo snel mogelijk op te lossen heb ik op 28 september 2018 de Aanpassing NSL 2018 vastgesteld. Expliciet onderdeel van deze aanpassing is een gerichte aanpak van de resterende fijnstof overschrijdingen in veehouderijgebieden. Afgelopen jaar heb ik constructief overleg gehad over de aanpak van deze bedrijven met de betreffende gemeenten. De gemeenten verwachten dit jaar nog tot overeenstemming te komen over de benodigde maatregelen om de fijnstofoverschrijdingen zo spoedig mogelijk op te lossen. Nadat de vergunningen zijn gewijzigd en besluiten over nadeelcompensatie zijn genomen, kan gestart worden met de uitvoering van de benodigde maatregelen. Ik heb op frequente basis overleg met gemeenten en het adviesbureau dat de gemeente adviseert over de nadeelcompensatie voor de veehouders. Dit overleg heeft betrekking op de voortgang. Ik ondersteun de gemeenten met inhoudelijke expertise en financieel. Ik bekostig het onafhankelijke adviesbureau dat de gemeenten adviseert over nadeelcompensatie, en ik zorg voor een specifieke uitkering aan gemeenten om de door hen te betalen nadeelcompensatie te bekostigen.

Vervolgens vragen de leden van Groen Links of bij de vergunningverlening van de 'nieuwe' bedrijven sprake is geweest van een mer⁸-beoordeling of volwaardige mer, hoe ik kijk naar de keuze in het gebruik van het instrument mer-beoordeling, en, indien ik niet over deze informatie beschik, of ik bereid ben deze op te vragen bij de relevante decentrale overheden en uw Kamer daarover te informeren. Tot slot wordt gevraagd of het redelijk zou zijn te verwachten dat een decentrale overheid zorgvuldig handelt en derhalve vraagt om een volwaardige mer, wanneer er sprake is van overschrijdingen van normen.

Of een mer-beoordeling nodig is, is afhankelijk van de aard en omvang van de gewenste wijzigingen bij een veehouderij. Het bevoegd gezag (gemeente) besluit hierover op grond van mer-regelgeving. Dit kan het geval zijn bij een (grote) toename van emissies. De mer is een instrument om mogelijke maatregelen te onderzoeken. Het is de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van het bevoegd gezag, de gemeente, om te beslissen over een mer-beoordeling. Gelet op deze wettelijke verantwoordelijkheidsverdeling beschik ik niet over gegevens over aantallen mer-beoordelingen of afwegingen daartoe.

De leden van FVD stellen de volgende vragen:

⁸ Milieu effect rapportage

Vraag 1

De concentratie stikstofdioxide en fijnstof liggen in 2019 onder de Europese grenswaarden, maar ook onder deze grenswaarde is luchtverontreiniging schadelijk, aldus de Monitoringsrapportage NSL 2020. Over welke schade gaat het hier en hoe groot is de kans dat mensen schade oplopen als de luchtkwaliteit onder de Europese grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof valt? Is deze Europese grenswaarde niet streng genoeg, ondanks het feit dat de gehanteerde norm voor stikstof gelijk is aan de norm van de WHO?

Vraag 2

Als de waarden van stikstofdioxide en fijnstof in de lucht onder of rond de Europese grenswaarden liggen, wat is dan de noodzaak tot verdere verschoning van het wagenpark in Nederland?

Antwoord vraag 1 en 2

De Gezondheidsraad stelt in zijn adviesrapport 'Gezondheidswinst door schonere lucht' uit 2018 dat ook bij concentraties onder de WHO-advieswaarden er nog sprake is van nadelige effecten op de luchtwegen, longen, hart en bloedvaten die leiden tot vervroegde sterfte en ziekteverzuim. Alle burgers in Nederland worden blootgesteld aan luchtkwaliteit en ondervinden daarvan de gevolgen. Maar, zoals de Gezondheidsraad in haar advies aangeeft is er binnen de bevolking sprake van 'hooggevoelige' (bv kinderen, ouderen en mensen met luchtwegaandoeningen) en 'hoogblootgestelde' groepen die een verhoogd risico lopen op gezondheidsschade door luchtverontreiniging.

Met het Schone Lucht Akkoord zet ik gezondheid centraal in het luchtkwaliteitsbeleid, en werk ik toe naar de WHO advieswaarden in 2030 met als doel het realiseren van gemiddeld 50% gezondheidswinst voor de gezondheidseffecten van emissies van Nederlandse bronnen. Het verder verschonen van het Nederlandse wagenpark is daarbij een belangrijke maatregel.

Vraag 3

Als waarden van stikstofdioxide en fijnstof in de lucht rond of onder de Europese grenswaarden liggen, wat is dan de noodzaak tot stikstofreductie zoals de regering die voorstaat? Zijn deze maatregelen dan niet disproportioneel? Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat het doel van de stikstofwet feitelijk al is bereikt, omdat 76% van het areaal van stikstofgevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden wordt gekwalificeerd als 'in goede of uitstekende staat'?

Antwoord vraag 3

De maatregelen die het kabinet neemt zijn in lijn met de verplichting die volgt uit de Habitatrichtlijn om te streven naar een gunstige staat van instandhouding op landelijk niveau. Minister Schouten heeft in haar brief dd 19 februari (KST970208, kenmerk 35600)⁹ aangegeven dat de richtlijn niet bepaalt wanneer dat einddoel bereikt moet zijn. Het is aan de lidstaten van de Europese Unie om te bepalen op welke wijze en in welk tempo aan dat doel uitvoering wordt gegeven. Dat geeft ruimte in de tijd om de doelstellingen te halen. Met het voorgestelde pakket aan natuurmaatregelen en stikstofreducerende maatregelen geeft het kabinet invulling aan de continue verplichting om de landelijke staat van instandhouding te verbeteren totdat deze gunstig is. De wettelijke verankering van drie resultaatsverplichtende omgevingswaarden, in combinatie met de programmaplicht en het voorgestelde systeem van monitoring en bijsturing, garandeert een substantiële stikstofreductie. Daarnaast verbiedt de Habitatrichtlijn verslechtering. Met de structurele aanpak is in 2025, 2030 en 2035 op ten minste respectievelijk 40, 50 en 74% van het areaal stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden geen sprake meer van een overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW). Het is daarbij ook belangrijk om herstelmaatregelen uit te voeren voor het daadwerkelijk voorkomen van verslechtering en het halen van de instandhoudingsdoelen. Met alleen bronmaatregelen zal dat niet volledig bereikt worden, ook omdat ophoping van stikstofdepositie uit het verleden in de bodem nog voor knelpunten kan zorgen. Daarom maakt een forse investering in natuurmaatregelen in de komende tien jaar onderdeel uit van het pakket, zodat er structureel gewerkt kan worden aan dat natuurherstel. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat herstelmaatregelen vaak óf een eenmalig karakter hebben óf niet bij herhaling effectief zullen blijven. De inspanning van het kabinet is er daarom op gericht om de vermindering van de

⁹ Nadere memorie van antwoord – Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering)

KDW-overschrijding snel genoeg te laten plaatsvinden en te sturen op samenhang tussen bron- en natuurmaatregelen zodat behoud verzekerd is.

Vraag 4

Wat is de wetenschappelijke relatie tussen concentratie van stikstofdioxide-emissie in de lucht en de stikstofdioxidedepositie? Hoe wordt dit berekend en gemeten en wordt hierbij verschil gemaakt tussen stikstofdioxide (NO) die net zo zwaar is als lucht, en stikstofdioxide (NO₂) die 1,5 maal zo zwaar is als lucht? Hoe betrouwbaar zijn in dit verband de berekende NO₂-waardes zoals genoemd in dit rapport en hoe groot in procenten is de mogelijke variatie van deze waarden?

Antwoord vraag 4

De depositie van een stof vindt plaats in twee vormen: via natte depositie (wat komt er neer met de neerslag) en via droge depositie. De droge depositie is de opname en afbraak aan stoffen aan het aardoppervlak. Hoeveel er van een stof gedeponeerd wordt hangt dus af van hoeveel er van die stof in de lucht zit, de concentratie en de snelheid waarmee de stof deponeren. De natte depositie wordt berekend door de concentratie te vermenigvuldigen met uitwas of uitregenfactoren en bij de droge depositie met de depositiesnelheid. De natte depositie wordt gemeten, de droge depositie wordt (nog) niet gemeten. Bij het berekenen van de depositie wordt verschil gemaakt tussen NO en NO₂. Het molecuulgewicht heeft daarbij nauwelijks een effect op de mate waarin stoffen deponeren.

De door het RIVM berekende NO₂ concentraties in de NSL rapportage geven een betrouwbaar beeld van de luchtkwaliteit in Nederland. De door het RIVM gehanteerde rekenmethoden worden regelmatig gevalideerd, en voldoen ruimschoots aan de eisen in de Europese richtlijnen. Uit RIVM onderzoek¹⁰ blijkt dat de concentraties van stikstofdioxiden en fijnstof die in de lucht langs wegen zijn berekend gemiddeld goed overeenkomen met de daar gemeten concentraties. De onzekerheid van zowel gemeten als berekende waarden kan daarbij enkele microgrammen bedragen.

DE STAATSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

¹⁰ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2016-0106.pdf>