

Rondetafelgesprek luchtkwaliteit 23.02.23. Position paper RIVM

Op 26 oktober 2022 maakte de Europese Commissie (EC) een voorstel bekend voor aanpassing van de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn van 2008. Doel is om de richtlijn meer in overeenstemming te brengen met de voortschrijdende wetenschappelijke inzichten in de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Deze zijn in 2021 door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vastgelegd in nieuwe advieswaarden. Naar aanleiding van de bespreking van het kabinetsstandpunt over de herziening van de Luchtkwaliteitsrichtlijn op 13 december 2022 met de Kamercommissie voor buitenlandse zaken heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gevraagd de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde nieuwe EU richtlijn voor Nederland nader te onderzoeken. Het RIVM zet hiervoor de bestaande kennis op een rij en zal hierover eind maart 2023 rapporteren. Dit position paper vat alvast een aantal belangrijke aspecten uit deze rapportage samen.

Haalbaarheid

Volgens de impactanalyse van de EC zijn de voorgestelde luchtkwaliteitseisen voor Nederland haalbaar. Daarbij houdt de EC rekening met realisatie van de klimaatdoelen, conform de fit-for-55 afspraken voor 2030 en met lagere ammoniak emissies op basis van de regels voor veehouderij uit de Richtlijn industriële emissies en aanpassingen in de Europese landbouw subsidies. De EC baseert zich op berekeningen voor de gemiddelde concentratie in 250*250m vierkanten en niet op specifieke pieklocaties daarbinnen. Deze rekenwijze is vergelijkbaar met de Nederlandse "Generieke Concentraties Nederland" (GCN)-benadering. De eerste voortgangsmeting voor het Schone Lucht Akkoord¹ toont op basis van GCN berekeningen dat de voorgestelde EU-normen in Nederland met het vastgestelde luchtbeleid grotendeels haalbaar zijn. Zie bijlage, figuur 1 en 2 links.

Concentraties langs drukke wegen

Evenals voorheen schrijft de voorgestelde Luchtkwaliteitsrichtlijn (net als de Nederlandse 'Regeling beoordeling Luchtkwaliteit') voor om naast meetpunten die representatief zijn voor de gemiddelde bevolkingsblootstelling, ook te rapporteren over metingen op plekken met de hoogste concentratie, waar mensen verblijven. Voor het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), dat in 2009 van kracht werd, ontwikkelde het RIVM modelinstrumentarium dat het mogelijk maakt om de luchtkwaliteit op toetspunten langs drukke wegen vast te stellen. Dit instrumentarium laat zien dat de voorgestelde eisen voor jaargemiddelde concentraties voor NO₂ en fijnstof in Nederland in 2030 op ongeveer 98,5% van de NSL toetspunten haalbaar zijn bij uitvoering van vastgestelde luchtbeleid. Op een kleine 6000 toetspunten (met name locaties langs drukke wegen) lukt dat mogelijk niet. Zie bijlage, figuur 1 en 2 rechts.

Synergie met klimaat en stikstofbeleid

Het stikstofbeleid en het klimaatbeleid leiden tot schonere voertuigen, schepen, landbouw en industrie². De verbetering van de luchtkwaliteit is een potentieel belangrijk neveneffect van het klimaat- en stikstofbeleid. Met concretisering van de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de Europese klimaatambitie (55% CO₂-reductie), inclusief minder gebruik van fossiele energiebronnen, verduurzaming van de industrie en lagere NO_x-emissies uit het verkeer (door meer elektrische voertuigen), is de verwachting dat het aantal overschrijdingen langs wegen en bij industriegebieden verder zal afnemen. Invulling van het aangekondigde stikstofbeleid (lagere NO_x- en ammoniakemissies) zal onder andere de vorming van secundair fijnstof beperken, wat bijdraagt aan lagere achtergrondconcentraties van fijnstof.

¹ Ruysenaars, P.G. et al., (2021): Monitoringsrapportage Doelbereik Schone Lucht Akkoord. Eerste voortgangsmeting. RIVM-rapport 2021-0114, Bilthoven.

² Maas, R.J.M. et al., (2022): Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO advieswaarden voor luchtkwaliteit in 2030 te realiseren. RIVM briefrapport 2022-0094, Bilthoven.

De EC heeft wel een (minder gedetailleerde) inschatting gemaakt van de effecten van Europees klimaatbeleid op luchtkwaliteit. Een meer concrete nationale inschatting van de maatregelen die nodig zijn voor de realisatie van de 55% CO₂-reductiedoelstelling in 2030 is nog onvoldoende gemaakt. Omdat dit essentieel is voor een gedetailleerde berekening van de effecten op de luchtkwaliteit, is deze berekening nog niet uitgevoerd door het RIVM. Van de op 10 februari gepresenteerde NPLG plannen is op dit moment nog onduidelijk in welke mate die zullen bijdragen aan schonere lucht.

Aandachtspunten

Minder gebruik van fossiele bronnen in het kader van het klimaatbeleid zal tegelijkertijd leiden tot minder broeikasgasemissies en minder NO_x-emissies, maar sommige klimaatmaatregelen kunnen (als geen aanvullende eisen zouden worden gesteld) leiden tot hogere NO_x-emissies, zoals toepassing van koolstofafvang (CCS) of het gebruik van waterstof bij hoge temperatuur in de industrie.

Continue aandacht blijft ook nodig voor de daadwerkelijke uitvoering en handhaving van het vastgestelde beleid, bijvoorbeeld voor de sectoren transport, landbouw en industrie.

Beleidsrisico's

Voor het overgrote deel van de specifieke toetspunten langs wegen waar zonder aanvullend klimaat- en stikstofbeleid in 2030 een overschrijding wordt verwacht van de voorgestelde NO₂-grenswaarde, geldt dat de verwachte concentratie binnen de onzekerheidsmarge valt waarboven de Europese Commissie zal over gaan tot ingebrekestelling. Nieuwe grootschalige bouwplannen zullen naar verwachting amper geraakt worden, omdat op 50-100 meter van de weg de NO₂-grenswaarde niet meer overschreden zal worden.

Lokale overschrijdingen van de NO₂-grenswaarden binnen steden zullen vermoedelijk wel blijven bestaan. Het oplossen daarvan vergt lokaal maatwerk en afweging van belangen waaronder gezondheid. Locatie-specifieke verkeersmaatregelen zullen vaak maar voor enkele blootgestelden gezondheidswinst opleveren, maar kunnen door het omleiden van verkeersstromen wel de gemiddelde blootstelling in een wijk verhogen en per saldo zelfs leiden tot gezondheidsverlies.

Berekende gezondheidseffecten

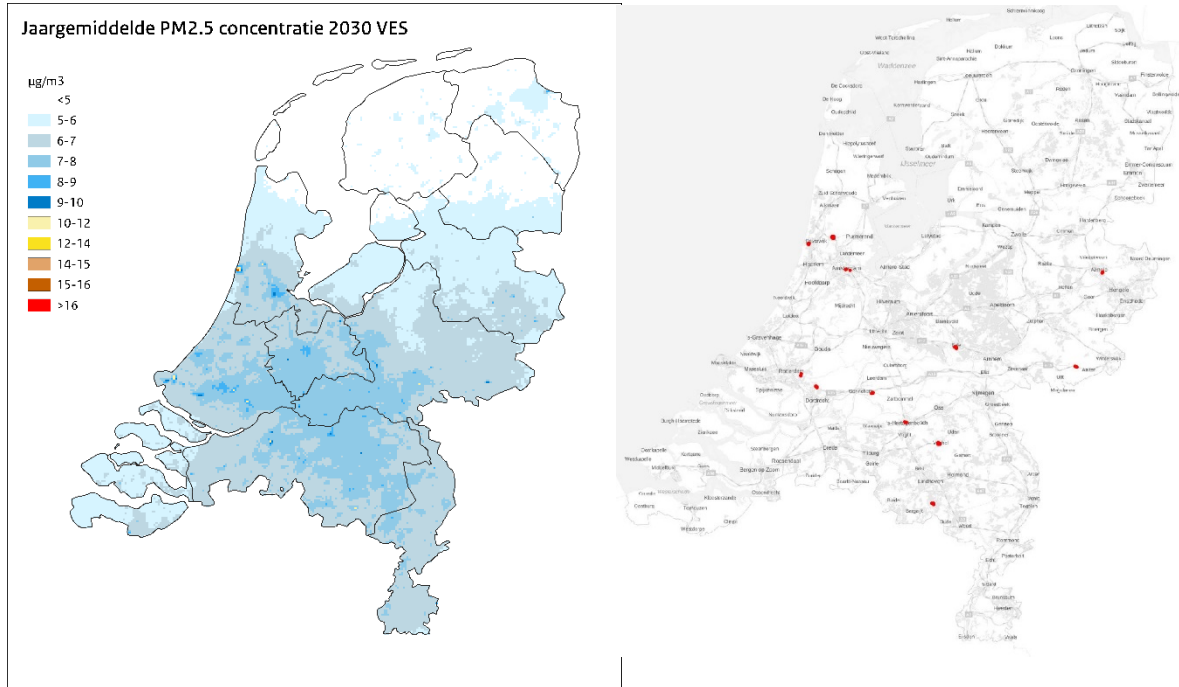
RIVM heeft berekend dat met het vastgestelde lucht en klimaatbeleid in 2030 een gezondheidswinst wordt geboekt van ruim 50.000 levensjaren ten opzichte van 2016. Met de aangekondigde klimaatmaatregelen en SLA maatregelen, zoals nul-emissie bouwmaschinen, komen hier circa 3.500 levensjaren bij. Met het oog op het halen van de WHO advieswaarden in 2030, analyseerde het RIVM in 2022 de potentiële gezondheidswinst van denkbare aanvullende maatregelen¹. Strengere emissie-eisen aan voertuigen en een verbod op houtstook zijn het meest effectief, gevolgd door minder emissies uit scheepvaart, landbouw en industrie.

Overige aspecten

- Bij realisatie van de jaargemiddelde grenswaarden zal waarschijnlijk ook aan de voorgestelde daggemiddelde grenswaarden voor NO₂ en fijnstof worden voldaan. Normale fluctuaties in het weer en klimaatverandering vormen daarbij een onzekerheid.
- Of het aantal dagen met overschrijding van de voorgestelde norm voor ozon beperkt kan blijven tot 18 is onzeker. Door klimaatverandering zal de kans op overschrijdingsdagen toenemen. Voor vermindering van de ozonniveaus is het van belang dat met name de methaanconcentraties (wereldwijd) dalen.
- De EC formuleert ook streefwaarden voor de vermindering van de gemiddelde blootstelling in landsdelen (zogenoemde AERO's) voor vier landsdelen. Ten opzichte van de gemiddelde blootstelling in de jaren 2018-2020 kan overall worden voldaan aan de beoogde 25% blootstellingsreductie. Maar als het lockdownjaar 2020 als basis wordt gebruikt zouden aanvullende beleidsplannen nodig zijn.

Bijlage Position paper RIVM, rondetafelgesprek luchtkwaliteit Tweede Kamer 23 februari 2023

Figuur 1: Berekende concentraties PM_{2,5} in 2030. Links: GCN, 1*1 km. Rechts: berekende overschrijding voorgestelde norm (10 µg/m³) op NSL toetspunten



Figuur 2: Berekende concentraties NO₂ in 2030. Links: GCN, 1*1 km. Rechts: berekening overschrijding voorgestelde norm (20 µg/m³) op NSL toetspunten

