

VNG standpunt ten behoeve van het rondetafelgesprek

Herziening van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit

23 februari 2023

Aanleiding

Op 26 oktober 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd over luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Deze wetgeving regelt de grens- en streefwaarden voor luchtverontreiniging. De Europese Commissie stelt een samenvoeging voor van de huidige twee Richtlijnen ([Richtlijn 2004/107/EG](#) en [Richtlijn 2008/50/EG](#)).

In dit position paper geeft VNG haar standpunt ten aanzien van de Commissievoorstellen weer. Ons standpunt bestaat uit onderstaande drie punten:

1. De EU-grenswaarden moeten haalbaar zijn en dat vraagt om een ambitieus EU-bronbeleid;
2. Het belang voor extra derogatie en het bieden van beleidsopties aan het decentrale bestuur;
3. De voorstellen ten aanzien van een goed rechtsgang.

1. Haalbaarheid van de EU-grenswaarden en de noodzaak voor een ambitieus EU-bronbeleid

De grenswaarden zijn niet overal haalbaar

- **Bezorgde opstelling:** VNG kiest voor een voorzichtige opstelling ten aanzien van de Commissievoorstellen rond de grenswaarden van de *ambient air quality and cleaner air for Europe Richtlijn*.
- Het voorstel van de Europese Commissie bevat **ambitieuze doelstellingen** betreffende de aanscherping van de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit met ingang van 2030.
- VNG vindt dat de voorstellen van de Europese Commissie getuigen van ambitie en aandacht voor gezondheid van de mens en bescherming van de natuur. Dit is positief. VNG steunt het streven van de EC naar schonere lucht en een gezondere leefomgeving.
- Wij zijn echter voorzichtig ten aanzien van de Commissievoorstellen rond de grenswaarden van de Richtlijn. **Wij vinden het belangrijk dat de voorgestelde grenswaarden uitvoerbaar zijn** en goed zijn afgestemd met de herzieningen voor het EU-bronbeleid. Na het stikstofdossier moet worden voorkomen dat Nederland te maken krijgt met een problematisch luchtkwaliteitsdossier, voor bijvoorbeeld fijnstof en/of stikstofdioxide (NO₂), mede i.v.m. de enorme (woning)bouwopgave waar ons land voor staat.
- **Daarom is meer onderzoek door RIVM nodig naar de luchtkwaliteit in 2030 en later jaren:** Het RIVM voert dat onderzoek uit en komt met de resultaten in uiterlijk april 2023. Pas dan kunnen wij verantwoord een definitief standpunt innemen.

Een ambitieus EU-Bronbeleid is noodzakelijk

➤ **Decentrale overheden hebben slechts beperkt invloed op de lokale en regionale luchtkwaliteit.**

Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend fenomeen: Het ligt niet volledig in de macht van een gemeente of provincie om met een lokaal programma te bewerkstelligen dat aan rijks-omgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan.

Decentrale overheden kunnen daarom slechts een klein deel (ongeveer 20%) van de lokale luchtkwaliteit met maatregelen beïnvloeden. De overige maatregelen moeten op nationaal en vooral op Europees niveau worden genomen. Decentrale maatregelen worden bovendien aan het einde van de beleidsketen genomen. Het heeft de voorkeur om in het begin van deze keten maatregelen te nemen. Daarnaast is het essentieel dat decentrale overheden vanuit het Rijk en EU het wettelijk instrumentarium krijgen om scherper te kunnen vergunnen. Hiervoor is voldoende EU-bronbeleid (richting zero-emission) noodzakelijk, zoals de herziening van de EU-Richtlijn Industriële Emissies, het EU-mobiliteitsbeleid, het voorstel voor de Euro 7 normen en scheepvaart, luchtvaart, Niet Mobiele Werktuigen, herziening eco-design richtlijn op het gebied van houtkachels (dit voorstel wordt in 2024 verwacht).

➤ **We staan daarom voor een zeer ambitieus emissiebeleid dat overeenkomt met de ambities van de grenswaarden.**

Het is belangrijk dat de Europese grenswaarden en het bronbeleid goed met elkaar in balans zijn, met andere woorden, we hebben een ambitieus Europees bronbeleid nodig, dat gemeenten en provincies helpt om tijdig te kunnen voldoen aan de gestelde (aangescherpte) EU-grenswaarden. Dit standpunt is tevens gebaseerd op het “de vervuiler betaald” principe. Echter de onderhandelingen van EU-bronbeleid, zoals de Richtlijn Industriële Emissies, laten zien dat het EU-bronbeleid waarschijnlijk onvoldoende zal zijn.

2. De noodzaak voor extra derogatie en het bieden van beleidsopties aan het decentrale bestuur

➤ **De grenswaarden zijn moeilijk haalbaar binnen de gestelde termijn:**

VNG vreest dat het voorliggende voorstel van de Europese Commissie voor Nederland, dat veruit het dichtstbevolkte land van de Europese Unie is, niet overal in Nederland haalbaar zal zijn binnen de gestelde termijnen. Dit geldt met name voor stedelijke agglomeraties, landbouwgebieden en gebieden langs drukke vaar- en/of verkeersknooppunten en/of nabij industrie. Vanwege deze verwachte problemen is een verlenging van de derogatieperiode noodzakelijk. Vooral voor NO₂ worden problemen verwacht. De voorgestelde grenswaarden zijn namelijk twee keer zo streng als de huidige doelen van het luchtbeleid (Schone Lucht Akkoord).

➤ **De bouwopgave staat op het spel**

Het voorstel van de Europese Commissie is voor Nederland bijzonder risicovol ten aanzien van de enorme (woning)bouwopgave waarvoor de gezamenlijke overheden staan.

➤ **Meer beleidsopties nodig**

Met het uitblijven van bronbeleid op Europees niveau is lokaal en regionaal beleid van groot belang. Het is belangrijk dat gemeenten en provincies tijdig de ruimte krijgen om ervoor te zorgen dat richting 2030 voldoende lokale maatregelen genomen worden om te gaan voldoen aan de (naar verwachting) aangescherpte EU-grenswaarden.

Denk hierbij aan het verruimen van het juridisch kader van de milieuzones, voor de scheepvaart en de industrie.

➤ **Noodzaak voor een ruimere derogatie**

Een verlenging van de derogatieperiode is nodig omdat er vaak minstens drie jaar nodig is om een beleidsmaatregel in te voeren. Vanuit **het (juridisch) principe van “redelijkheid”** is het welhaast onmogelijk om nog vóór 2030 de bestaande en geplande toelatingsregimes voor milieuzones aan te scherpen. Milieuzones (en emissievrije zones) behoren in grotere steden tot de belangrijkste – meest effectieve – luchtkwaliteitsmaatregelen. Deze maatregelen vragen echter veel tijd. Pas als de haalbaarheid, de maatschappelijke impact voor bewoners, ondernemers, bezoekers; de algehele verkeerskundige aspecten, en zaken als handhaving, overgangsregelingen en financiële gevolgen (inclusief eventuele schadeclaims) duidelijk in beeld zijn, kan een besluit over de invoering van een milieuzone worden genomen. Dit geldt niet alleen over mobiliteit, maar voor alle relevante beleidsdossiers (industrie, klimaat, energie en het stikstofdossier).

➤ Het voorstel van de Europese Commissie biedt de mogelijkheid voor een derogatieperiode van drie jaar. Gezien bovenstaande stelt VNG voor om deze mogelijkheid te verlengen tot een **optionele derogatie-termijn van minimaal vijf jaar**.

➤ **Juridisch bindend kader - de noodzaak voor een nationaal luchtkwaliteitsplan:** Om voor derogatie in aanmerking te komen wordt als voorwaarde gesteld dat een programma wordt opgesteld dat waarborgt dat binnen de verleende uitsteltermijn wordt voldaan aan de desbetreffende EU-grenswaarde(n). Met inwerkingtreding van de Omgevingswet houdt het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) op te bestaan. Het Schone Lucht Akkoord (SLA) is op vrijwillige basis en biedt de (deels juridische) mogelijkheden van het NSL niet. Er moet daarom binnen de omgevingswet naar een tijdelijke juridische binden middel - naar analogie van het succesvolle NSL – worden gezocht.

3. De voorstellen ten aanzien van een goede rechtsgang

- Tot slot, het voorstel van de Europese Commissie bevat nieuwe bepalingen om de toegang tot de rechter voor burgers makkelijker te maken (artikel 27). Daarnaast stelt de Commissie dat personen die gezondheidsschade hebben geleden in aanmerking komen voor compensatie (artikel 28) en geeft het voorstel de mogelijkheid over het kunnen opleggen van boetes aan natuurlijke of rechtspersonen die handelen in strijd met de luchtkwaliteitsrichtlijnen (artikel 29). Inmiddels zijn dergelijke wetteksten ook opgenomen in voorstellen over Industriële Emissies, stedelijk afvalwater en natuurherstel.
- Er moet worden vermeden dat er per sectorregelgeving telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel en dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.
- Wij vinden het belangrijk dat over deze voorstellen door de EU-Raad van Ministers een raadspositie wordt aangenomen, waarin wordt opgenomen dat juridische zaken (toegang tot de rechter, compensatie en sancties) **niet** sectoraal in wetgeving dienen te worden opgenomen. Dit moet in horizontale wetgeving worden geregeld.

Vragen of toelichting: richard.vanvliet@vng.nl 06 575 93 158