

Vergaderjaar 2022–2023

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 446

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2023

Hierbij informeer ik u over de uitvoering van de Europese NEC-richtlijn¹. Deze richtlijn bepaalt voor een aantal luchtverontreinigende stoffen voor iedere lidstaat de maximale hoeveelheid die jaarlijks mag worden uitgestoten. De Emissieregistratie onder regie van het RIVM stelt vast hoe groot de uitstoot ieder jaar is geweest en rapporteert deze informatie namens Nederland aan onder meer de Europese Commissie. De meest recente rapportage betreft 2021 waaruit blijkt dat Nederland ook in dat jaar heeft voldaan aan de verplichtingen van de NEC-richtlijn. De PBL-emissieramingen wijzen uit dat dit ook voor de jaren tot en met 2030 het geval moet kunnen zijn. Tot slot informeer ik u over de meest recente ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende luchtverontreiniging en de internationale dimensie daarvan.

I. Uitvoering NEC-richtlijn in 2021

De emissiereductieverplichtingen uit de NEC-richtlijn hebben betrekking op zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS) en fijn stof (PM_{2,5}). De reductiepercentages uit de NEC-richtlijn zijn gebaseerd op het basisjaar 2005. In onderstaande tabel zijn deze omgerekend naar een emissieplafond in kton/jaar.

Tabel 1: Emissiecijfers NEC-stoffen en NEC-plafond (in kton/jaar)

Emissie ¹	SO ₂	NO _x	NH ₃	NMVOS	PM _{2,5}
2020	19,7	181,9	123,4	182,5	14,9
2021	20,9	177,8	121,9	190,3	14,2

¹ EU Richtlijn 2016/2284 van 14 december 2016

Emissie ¹	SO ₂	NO _x	NH ₃	NMVOS	PM2,5
NEC-plafond	49,1	222,6	134,1	191,1	18,1

¹ De emissies in alle jaren vanaf 1990 zijn terug te vinden op de website van de Emissieregistratie.

Voor alle luchtverontreinigende stoffen die onder de NEC-richtlijn vallen, lag de uitstoot in 2021 onder de emissieplafonds. Voor drie van de vijf stoffen was de uitstoot lager dan in het jaar ervoor, maar de uitstoot van SO₂ en NMVOS steeg door externe factoren daarentegen licht:

- De uitstoot van SO₂ was in 2021 1,2 kiloton hoger dan in 2020. Dat komt doordat raffinaderijen meer procesgassen hebben gestookt waar meer zwavel in zat. Daarnaast is er voor de elektriciteitsproductie meer steenkool gestookt. Ten opzichte van het basisjaar is de uitstoot van zwaveloxiden inmiddels met 69% gedaald (het NEC-doel is 28% minder).
- De uitstoot van NO_x is in 2021 met 4,1 kiloton afgenomen en ligt daarmee 55% lager dan in het basisjaar (het NEC-doel is 45% minder). De daling komt met name doordat auto's steeds schoner worden. Er waren overigens wel enkele activiteiten die iets meer NO_x uitstoot tot gevolg hadden dan tijdens het begin van de coronapandemie in 2020. Zo steeg de uitstoot van vliegverkeer licht met 0,4 kiloton. Personenauto's reden 4% meer kilometers.
- In 2021 werd 121,9 kiloton NH₃ uitgestoten, 1,4 kiloton minder dan in 2020. Daarmee is de uitstoot 21% minder dan in het basisjaar (het NEC-doel is 13% minder). Dit komt vooral doordat er in de landbouw iets minder dieren (rund- en pluimvee en varkens) zijn gehouden en het voer van melkvee minder eiwit bevatte.
- De uitstoot van NMVOS is in 2021 met 7,8 kiloton gestegen ten opzichte van 2020. Dit komt vooral doordat sinds de coronapandemie steeds meer handdesinfectiemiddelen worden gebruikt. Deze middelen bestaan vaak uit vluchtige organische stoffen. Ten opzichte van het basisjaar is de uitstoot met 8% gedaald (het NEC-doel is 8% minder). Voor 2021 ligt de uitstoot van NMVOS het dichtst tegen de maximaal toegestane hoeveelheid aan.
- De uitstoot van PM2,5 is verder gedaald tot 14,2 kiloton in 2021, een daling van 51% ten opzichte van het basisjaar (het NEC-doel is 37% minder).

II. Uitvoering NEC-richtlijn richting 2030

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft, in samenwerking met RIVM, TNO en Wageningen University & Research (WUR), op 28 februari 2023 de Emissieramingen van luchtverontreinigende stoffen 2023² uitgebracht. Het rapport geeft een beeld van de verwachte ontwikkeling van de emissies van de luchtverontreinigende stoffen die onder de NEC-richtlijn vallen voor de jaren 2025 en 2030, met een doorkijk naar 2040. Uit het rapport kan worden afgeleid dat Nederland op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid kan voldoen aan de emissiereductie-verplichtingen voor zowel de periode tot 2030, als voor de periode vanaf 2030 (die vanaf dat jaar strenger zijn).

² Geraamde ontwikkelingen in nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen 2023, Rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022, 28 februari 2023, PBL-publicatienummer 4930.

Tabel 2: Emissieramingen NEC-stoffen en NEC-plafond (in kton/jaar) voor 2030

2030	SO ₂	NO _x	NH ₃	NMVOS	PM2,5
Geraamde emissie	20 (15–22)	139 (125–157)	116 (108–122)	149 (141–159)	12,9 (12,3–13,7)
NEC-plafond	32	154	121	177	15

Het vastgestelde en voorgenomen beleid³ is doorgerekend in de KEV 2022 en vormt de basis voor de emissieramingen van luchtverontreinigende stoffen. Naast het vastgesteld en voorgenomen energie- en klimaatbeleid is bij de emissieramingen specifiek gekeken naar de effecten van het vastgesteld en voorgenomen beleid uit de stikstofaanpak, het Schone Lucht Akkoord (SLA) en Europese richtlijnen.

PBL heeft ook nog apart gekeken naar het geagendeerde nationale en Europese beleid. Voor een deel van de geagendeerde maatregelen waarvoor dit mogelijk was, zijn er op hoofdlijnen inschattingen gemaakt van de denkbare emissiereductie-effecten in 2030. Voor een deel van de geagendeerde maatregelen was dit echter niet mogelijk omdat er nog onvoldoende aanknopingspunten in de plannen waren voor een kwantificering door het PBL. Bij de geagendeerde maatregelen gaat het onder meer om maatregelen in de landbouw (zoals de landelijk beëindigingsmaatregel veehouderijlocaties, verlaging eiwitgehalte in voer voor melkvee), de industrie (zoals vergunnen zoveel als mogelijk aan de onderkant van de BREF-range), luchtvaart (elektrisch taxiën), scheepvaart (meer walstroom), wegtransport (Euro7) en mobiele werktuigen (meer schoon en emissieloos bouwen).

Daarnaast heeft de Minister van EZK op 26 april 2023 een extra pakket maatregelen aangekondigd om de klimaatdoelen in 2030 te halen (Kamerstuk 32 813, nr. 1230). Deze maatregelen zorgen naar inschatting van het kabinet niet alleen voor een extra uitstootvermindering van ongeveer 22 megaton, maar tevens voor een extra emissiereductie van met name NO_x en PM2,5. Omdat nog niet al het geagendeerde beleid doorberekend kon worden, is de kans echter zeer aanzienlijk dat – indien al dit geagendeerde beleid wordt gerealiseerd – de emissies in 2030 lager zullen zijn dan de ramingen op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid, nu aangeven.

Nationaal NEC-programma

In artikel 6 van de NEC-richtlijn is opgenomen dat iedere lidstaat een nationaal programma heeft waarin staat aangegeven hoe wordt voldaan aan de emissiereductieverplichtingen. Dit programma moet ten minste eens in de vier jaar worden herzien. Een herziene versie is voor de deadline van 1 april 2023 ingediend bij de Europese Commissie, met de kanttekening dat de parlementaire behandeling nog niet heeft plaatsgevonden en daarnaast een zienswijzeprocedure doorlopen moet worden. Het nationaal programma heeft inmiddels een zienswijzeprocedure doorlopen⁴. Het is mijn voornemen om het nationale programma na het zomerreces van uw Kamer definitief vast te stellen en te publiceren in de Staatscourant.

³ In de emissieramingen is onderscheid gemaakt tussen het (1) vastgestelde beleid dat op 1 mei 2022 in werking was, (2) het voorgenomen beleid dat op 1 mei 2022 openbaar was, dat officieel was aangekondigd in Kamerbrieven en dat op die datum concreet genoeg was uitgewerkt en (3) het geagendeerde beleid in de vorm van beleidsplannen en -intenties die op 1 mei 2022 wel openbaar waren, maar nog niet concreet genoeg waren uitgewerkt.

⁴ Op een herziening van een plan of een programma is krachtens artikel 4.1a, eerste lid, van de Wet milieubeheer afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

III. Grensoverschrijdende en internationale dimensie

Europese Unie

Op 8 december heeft de Europese Commissie de 3e Clean Air Outlook⁵ uitgebracht waaruit blijkt dat verdergaand beleid noodzakelijk is om de luchtkwaliteit in de EU te verbeteren. Ambitieuze Europees bronbeleid is wat Nederland betreft hiervoor essentieel en het wettelijk aanscherpen van emissienormen van voertuigen (Euro7), schepen, de energiesector en de industrie, alsook het vaststellen van aangescherpte ontwerpisen voor «schone» verwarmingsketels en kachels, krijgt vanuit Nederland volop steun. Het tweede spoor betreft de luchtkwaliteitsnormstelling in de Richtlijn Luchtkwaliteit (2008/50/EG). De Europese Commissie heeft eind 2022 een voorstel uitgebracht om de richtlijn Luchtkwaliteit te herzien. Het voorstel wordt nu behandeld in de Raad en het Europees Parlement en uw Kamer is hierbij nauw betrokken. Het derde spoor betreft het verminderen van grensoverschrijdende luchtverontreiniging waarvoor de NEC-richtlijn het aangewezen instrument is. Ook in Nederland komt luchtvervuiling voor een belangrijk deel van bronnen uit het buitenland (in 2021 ongeveer 30% van totale PM10 concentratie, 49% van PM2,5 en 25% van NO₂⁶). Tegelijkertijd is Nederland zelf ook verantwoordelijk voor een niet onbelangrijk deel van de luchtvervuiling in de ons omringende landen wat voor mij nog eens een reden te meer is om de emissies in Nederland, onder meer met behulp van het Schone Lucht Akkoord, te verminderen.

Een belangrijke aanjager van het Europese luchtkwaliteitsbeleid is het tweejaarlijkse Clean Air Forum. Ik ben er trots op dat de vierde editie, op 23 en 24 november 2023, in Rotterdam plaats zal vinden. Het programma wordt in goed overleg tussen Commissie en mijn ministerie opgesteld. Emissies van de scheepvaart, de relatie met het klimaatbeleid en ruimtelijke ordening komen aan de orde, net als de herziening van de Richtlijn luchtkwaliteit waarover nu onderhandeld wordt in de Raad en het Europees parlement.

Air Convention

Vanwege de gestaag dalende uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (uitgezonderd ammoniak) in Europa neemt het relatieve belang van het inperken van luchtverontreiniging van bronnen *buiten* de EU toe. Naast het actief stellen van eisen in het EU toetredings- en nabuurschapsbeleid en het ontwikkelen van sterkere internationale partnerschappen, betekent dit ook dat de EU (nog) sterker naar buiten toe moet optreden, zowel bilateraal als op multilaterale fora, zoals het UNECE Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (Air Convention). Onder dit verdrag vigeert het Gothenburg Protocol met soortgelijke emissiereductieverplichtingen als in de NEC-richtlijn voor 2020 (maar nog niet voor daarna).

Eind 2022 is het Gothenburg Protocol geëvalueerd. Dit jaar wordt besproken hoe aan de slag te gaan met de punten ter ontwikkeling die hieruit kwamen. In dit kader is het met name van belang om het aantal partijen bij het protocol te vergroten. Dit aantal is afgelopen jaren weliswaar toegenomen, maar er zijn nog steeds (te) weinig ratificaties door niet-EU-partijen. Daarnaast staat op de agenda om de toegevoegde waarde te bespreken van een aanvullend initiatief om de uitstoot tegen te

⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, «De derde «Vooruitzichten voor schone lucht», COM(2022) 673

⁶ RIVM, Grootchalige concentratie- en depositiekaarten Nederland. Rapportage 2022

gaan van twee relatief nieuwe onderwerpen: methaan en zwarte koolstof (black carbon). Ook hier is het zaak om breder te kijken dan de EU. Methaan – naast een broeikasgas ook een precursor van verontreiniging door ozon op leefniveau – verspreidt zich op grote afstand. Hierdoor zorgt de hoge uitstoot in Noord-Amerika en Azië voor een gestaag stijgende achtergrondconcentratie van ozon op het noordelijk halfrond, en dus ook in Nederland. Het huidige Europese beleid dat is gericht op het omlaag brengen van de piekconcentraties van ozon tijdens zomerse dagen, wordt hierdoor minder effectief. Zwarte koolstof (of roet) heeft vanwege de specifieke samenstelling een verhoogd negatief effect op de gezondheid. Daarnaast absorbeert zwarte koolstof licht en warmte in de lucht en draagt daardoor bij aan opwarming van de aarde, met name in de Arctische gebieden. Een vermindering van de emissies van methaan en zwarte koolstof zal zowel bijdragen aan schone lucht als minder klimaat-opwarming.

Benelux

Ook binnen de Benelux is en wordt er constructief samengewerkt. Dit heeft enerzijds betrekking op het afstemmen en zo mogelijk gezamenlijk optrekken in de Raad van de Europese Unie voor wat betreft de lopende herzieningen van de Richtlijn Industriële Emissies, de Verordening Portaal Industriële Emissies en de Richtlijn Luchtkwaliteit en anderzijds op specifieke dossiers zoals houtstook en de handhaving van mileuzones met betrekking tot voertuigen met buitenlandse kentekens. Tot slot kan ik melden dat de politieke verklaring waarvan ik in mijn brief van 21 april 2022⁷ melding heb gemaakt, nu ook ondertekend is door Noordrijn-Westfalen.

Tot slot

In 2025 zal de NEC-richtlijn geëvalueerd worden, op basis waarvan de Commissie een voorstel tot herziening van de richtlijn of andere wetgevende voorstellen kan doen. Deze evaluatie en eventuele herziening, zoals gesteld in de NEC-richtlijn zelf, zal zich in ieder geval moeten richten op het EU klimaat- en energiebeleid en op maatregelen die de uitstoot van ammoniak verminderen. Naar verwachting zal de Commissie voorstellen dat er een emissiereductie-verplichting voor methaan in de NEC-richtlijn wordt opgenomen.

Ondanks dat Nederland heeft voldaan aan de verplichtingen uit de NEC-richtlijn, blijft de noodzaak aanwezig om grensoverschrijdende luchtverontreiniging verder in te perken, zowel in EU-verband als VN-verband. Ik zal mij hiervoor blijven inzetten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁷ Kamerstuk 30 175, nr. 409