

Vergaderjaar 2007–2008

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

Nr. 97

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJK
ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2008

Op 5 oktober 2007 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken rond het halen van de nationale emissieplafonds voor een aantal verzurende en luchtverontreinigende stoffen die vanaf 2010 gelden (TK 2007–2008, kamerstuk 28 240, nr. 88). Het betreft hier emissieplafonds die voortvloeien uit de EU-richtlijn «National Emission Ceilings» (NEC-richtlijn) van 2001. In deze brief gaf ik aan dat Nederland goed op schema ligt om de emissieplafonds voor stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂), ammoniak (NH₃) en Vluchtige Organische Stoffen (VOS) te halen. Dit zal binnenkort opnieuw worden bevestigd in de Milieubalans 2008 van het Planbureau voor de Leefomgeving.

In deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken rond de herziening van de NEC-richtlijn, die door de Commissie is aangekondigd voor publicatie dit jaar en die (naar verwachting aangescherpte) emissieplafonds voor 2020 zal bevatten, evenals een emissieplafond voor zeer fijn stof (PM_{2,5}).

Inmiddels heeft de Europese Commissie het voorstel voor de herziening van de NEC-richtlijn voorlopig «bevroren». Hoewel het voorstel helemaal gereed is, wil de Europese Commissie wachten met de presentatie totdat de Europese onderhandelingen over de verdeling van de klimaatdoelstellingen zijn afgerond. De Commissie vreest anders een te grote werkdruk voor de Raad en het Europees Parlement. Hoe lang deze bevroering zal duren is vooralsnog niet bekend, maar naar het er nu naar uitziet zal niet vóór begin 2009 het voorstel worden gepubliceerd.

In reactie op het «bevroeren» van de NEC-richtlijn heeft een aantal lidstaten de Commissie te kennen gegeven dat dit niet bevorderlijk is voor de aanpak van de problematiek rond luchtverontreiniging in Europa. Ook Nederland betreurt deze vertraging. Ik heb dit reeds schriftelijk aan de Europese Commissaris Dimas laten weten.

De emissieplafonds uit de NEC-richtlijn zijn voor Nederland een belangrijk instrument om de luchtkwaliteitsnormen te halen. Enerzijds omdat

hiermee een limiet op de emissies naar de lucht wordt gesteld en anderszijds omdat de achtergrondconcentraties van luchtverontreinigende stoffen grotendeels worden bepaald door emissies uit buurlanden. Verlaging van de emissies van luchtverontreinigende stoffen in de landen om ons heen zal ook onze luchtkwaliteit verbeteren. Dit geldt omgekeerd ook voor de impact van de Nederlandse emissies op het buitenland. Een aanscherping van de emissieplafonds uit de NEC-richtlijn zal dus de achtergrondconcentratie van luchtverontreinigende stoffen in ons land verlagen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat er zicht is op effectief Europees bronbeleid.

Overigens wordt momenteel ook het Gotenburg Protocol herzien. Dit betreft een protocol onder de UN/ECE «Convention on Long-range Transboundary Air Pollution» (CLRTAP). Naar verwachting levert dit in 2010 een nieuwe set van plafonds op voor 2020 voor dezelfde stoffen als die onder de NEC-richtlijn vallen. Niet alleen de lidstaten en de Europese Commissie zijn lid van het Gotenburg Protocol, maar ook de VS, Canada en landen ten (Zuid-)Oosten van Europa. Het Gotenburg Protocol verplicht landen tot het toepassen van emissiegrenswaarden voor stationaire en mobiele bronnen en de best beschikbare technieken, maar heeft een minder verplichtend karakter dan de NEC-Richtlijn. De inzet van Nederland is erop gericht beide herzieningen zo veel mogelijk in samenhang te zien.

Nederland heeft reeds het nodige voorbereidende onderzoek gedaan om tot een goede onderbouwing van het Nederlandse standpunt op de herziene NEC-richtlijn en het Gotenburg Protocol te komen. Onderzocht is welke effecten Nederland zou ondervinden van aangescherpte emissieplafonds. Voor diverse scenario's zijn daarom kosten-batenanalyses uitgevoerd. Daarnaast is bekeken wat het effect van het kabinets-programma «Schoon & Zuinig» is op de emissie van luchtverontreinigende stoffen. Tenslotte is door prof. dr. Backes van de Universiteit van Maastricht gekeken naar de wijze van implementatie van de huidige NEC-richtlijn en de afdwingbaarheid ervan. De nu afgeronde onderzoeken zal Nederland de komende tijd gebruiken om zich goed voor te bereiden op de komende onderhandelingen.

Het gaat concreet om de volgende rapporten, die ik u hierbij ter informatie toezend:¹

- «Trendanalyse Luchtverontreiniging», ECN-E-08-002, mei 2008: effecten van het klimaatprogramma «Schoon en Zuinig» op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen;
- «Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse van NEC-plafonds 2020», CE, juli 2008 en
- «Implementatie en Afdwingbaarheid NEC-plafonds», Universiteit van Maastricht, prof.dr. Ch. W. Backes, april 2008.

In het ECN-rapport «Trendanalyse Luchtverontreiniging» is gekeken wat de effecten zijn van klimaatmaatregelen op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. De Europese Commissie zal in haar voorstel voor de herziene NEC-richtlijn de effecten van het Europese klimaat- en energiepakket zwaar willen laten meewegen. Dit leidt in de optiek van de Commissie tot een groot positief effect op zowel de baten als de kosten. Gezien de onzekerheid rond deze synergetische effecten, heb ik het ECN gevraagd de berekening specifiek voor Nederland te maken. Hier komt uit dat de positieve effecten van klimaatmaatregelen wel aanwezig zijn, maar veel kleiner zijn dan de Commissie veronderstelt. Dit betekent dat ik kritisch zal kijken naar de meeweging van klimaateffecten in het uiteindelijke voorstel van de Commissie.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse bekijkt voor een aantal varianten van NEC-plafonds wat de effecten hiervan zijn op milieu en gezondheid en welke mogelijke maatregelen genomen kunnen worden om deze plafonds te realiseren. Ook is gekeken naar de kosten die met deze maatregelen samenhangen. Uitkomst hiervan is dat de baten de kosten zeker zullen overstijgen, maar dat goed moet worden gekeken naar de verdeling van de lusten en de lasten over de verschillende sectoren in Nederland. De uitkomsten van deze studie neem ik mee bij het bepalen van het uiteindelijke Nederlandse standpunt in de onderhandelingen met de Commissie.

Op mijn verzoek heeft prof.dr. Backes onderzoek gedaan naar de implementatie en afdwingbaarheid van NEC-plafonds. In Nederland hebben we te maken met emissiegrenswaarden voor mobiele en stationaire bronnen (direct afdwingbaar) en met emissieplafonds (nationale verplichting, geen directe werking voor emittenten). Hiertussen kan soms spanning optreden, bijvoorbeeld als alle bronnen voldoen aan de emissiegrenswaarden, maar door toename van het aantal het emissieplafond toch dreigt te worden overschreden. Nu kent de Nederlandse regelgeving geen voorzieningen om de nationale NEC-plafonds af te kunnen dwingen. Prof. Backes adviseert om de NEC-plafonds een juridische basis te geven. Mogelijkheden hiertoe worden op dit moment nog bestudeerd, ik zal u nader informeren als over de uitwerking meer bekend is.

Met deze informatie bent u op de hoogte van de huidige stand van zaken rond de herziening van de NEC-richtlijn en het Gotenburg Protocol. Zodra er voorstellen worden gepresenteerd zal ik u nader informeren over het kabinetsstandpunt in deze.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer