

NEC EU-rapportage 2006

Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging

Samenvatting

De EU-richtlijn 2001/81/EG van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (hierna NEC-richtlijn) verplicht lidstaten om in 2006 aan de Europese Commissie te rapporteren over de stand van zaken rond de uitvoering van deze richtlijn. De nu voorliggende rapportage (NEC-rapportage 2006) voorziet in deze verplichting en wordt behalve aan de Europese Commissie ook ter informatie toegestuurd aan het Nederlandse parlement (de Tweede Kamer).

De NEC-plafonds zijn Europese plafonds voor een aantal verzurende en luchtverontreinigende stoffen die onder de NEC-richtlijn vallen. Deze plafonds zijn in 2001 in Brussel vastgelegd en moeten in 2010 zijn gerealiseerd. Het gaat om de volgende stoffen: zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), Niet-Methaan Vluchtige Organische Stoffen (NMVOS) en ammoniak (NH₃).

In 2002 is de 'Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002' opgesteld (NEC-rapportage 2002). In 2003 is deze vertaald in een uitvoeringsnotitie, getiteld 'Erop of Eronder'. Beide zijn aan het Nederlandse parlement en de Europese Commissie aangeboden. In deze laatste rapportage is een plan van aanpak opgesteld om zeker te stellen dat de NEC-plafonds in 2010 zullen worden gehaald.

Het startpunt voor deze NEC-rapportage 2006 is de recente raming van het Milieu- en NatuurPlanbureau (MNP: 'Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010; juni 2006). Deze raming gaat uitsluitend uit van het beleid dat reeds is geïmplementeerd. De raming is dan ook aangevuld met het beleid dat in de pijplijn zit en met de meest recente inzichten ten aanzien van de hoogte van de olieprijs en de ontwikkeling van emissies afkomstig uit het vrachtverkeer. De bijgestelde raming laat zien dat alle NEC-plafonds voor 2010 in beeld komen. Hiervoor is het noodzakelijk dat al het beleid dat zich momenteel in de pijplijn bevindt ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit zal nog een aanzienlijke inspanning vergen van Nederland én van de Europese Unie.

Bij de conclusie dat alle NEC-plafonds voor 2010 in beeld komen is in de emissieprognose voor verkeer de zogeheten 'cycle bypassing' (verschil in emissies tussen de testcyclus en de praktijk) niet meegenomen. Het meenemen hiervan zou een ca. 10 kton hogere NO_x-uitstoot meebrengen. Dit probleem speelt in meerdere landen en Nederland is van mening dat dit via Europese afspraken moet worden opgelost. Conform eerdere signalen van Nederland aan de Europese Commissie neemt Nederland de 'cycle bypassing' wel mee in de rapportage, maar zal Nederland dit buiten beschouwing laten bij de beoordeling of Nederland voldoet aan de NEC-plafonds.

Om ook aan de NEC-plafonds te voldoen in geval van tegenvallers voor SO₂, NO_x en NH₃ (zie hoofdstuk 3) en om ruimte te scheppen voor groei na 2010 kunnen extra maatregelen nodig zijn. Gezien de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen (22 november 2006) was het echter niet meer mogelijk om overeenstemming te bereiken met alle betrokken sectoren (industrie, landbouw, verkeer) over een pakket aan maatregelen. De beslissing over mogelijk noodzakelijke extra maatregelen is nu niet genomen maar neergelegd bij het nieuwe kabinet, dat naar verwachting begin 2007 aantreedt.

Samenvattend:

MNP-raming, effecten van nieuwe inzichten en pijplijnbeleid en resterend beleidstekort

stof	raming MNP 2010	nieuwe inzichten	Pijplijn beleid	bijgestelde raming	NEC Plafond	resterend beleidstekort
SO ₂	66	0	-15	51	50	1
NO _x	277	- 7 tot -11	- 1	Excl. aftrek cycle bypassing 269 tot 265	260	5 tot 9
				Incl. aftrek cycle bypassing 259 tot 255		geen
NH ₃	126	0	0	126	128	geen
NMVOS	162	+ 0 tot +1	0	162 tot 163	185	geen

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Politieke en administratieve procedure totstandkoming uitvoeringsnotitie.....	5
2. Beleid en maatregelen	7
Maatregelen in de pijplijn	9
Mogelijke additionele maatregelen.....	9
3. Emissies en projecties	10
Inleiding	10
Raming MNP.....	10
Pijplijnbeleid.....	11
Trends	11
Resterende beleidstekorten.....	12
Trendanalyse	13
Beoordeling MNP van de NEC-rapportage 2006.....	13
4. Geografische verdeling van emissies	14
5. Kosten en baten van beleid en maatregelen	15
Kosten.....	15
Baten voor gezondheid en natuur.....	15
6. Evaluatie en monitoring.....	16
Literatuur	17

1. Politieke en administratieve procedure totstandkoming uitvoeringsnotitie

Inleiding

Nederland is in 2001 in het kader van de Europese 'National Emission Ceilings' (de NEC-)richtlijn emissieplafonds aangegaan voor een aantal stoffen ter bestrijding van verzurings- en luchtverontreinigingsemissies. Het gaat om de volgende stoffen: zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), Niet-Methaan Vluchtige Organische Stoffen (NMVOS) en ammoniak (NH₃). De plafonds moeten in 2010 zijn gerealiseerd. Het halen van de NEC-plafonds in 2010 (en latere jaren) is van groot belang voor Nederland. Het realiseren van de nationale plafonds heeft een positief effect op de luchtkwaliteit en daarmee op de gezondheid en de natuur. Ook moet in het kader van luchtkwaliteit aan de Commissie worden gerapporteerd over de status van implementatie van de NEC-plafonds wanneer een land uitstel wil krijgen van de Europese luchtkwaliteitseisen (in dit geval fijn stof en NO₂).

Eerdere rapportages over Nederlandse uitvoering NEC-richtlijn

In 2002 heeft Nederland formeel gerapporteerd aan de Europese Unie in de 'Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002'. Op basis hiervan is in 2003 de Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 'Erop of eronder' opgesteld. Beide zijn aan het Nederlandse parlement en de Europese Commissie aangeboden.

Prinsjesdagpakket Naar aanleiding van luchtkwaliteitsproblemen in Nederland (onder meer NO₂) is er in de zogeheten 'Septemberbrief' in 2005 een uitgebreid pakket aan maatregelen aangekondigd door de Nederlandse regering, dat bestaat uit diverse subsidieregelingen voor de plaatsing van roetfilters achteraf op onder andere personenauto's, vrachtauto's en bussen, de stimulering van roetfilters op nieuwe auto's, de vervroegde introductie van schone personen- en vrachtauto's (EURO 5, respectievelijk V) en de mogelijkheid tot instelling van milieuzones door gemeenten. Het gaat om een pakket ter grootte van ca. € 900 mln. in 10 jaar. Daarnaast is deze zomer nog een bedrag van €150 mln. extra beschikbaar gesteld voor lokale maatregelen luchtkwaliteit. In het totaal gaat het dus om meer dan €1 miljard. Momenteel wordt er gewerkt aan de uitvoering van het totale zogeheten 'Prinsjesdagpakket'. Dit pakket is gericht op luchtkwaliteit, maar heeft ook een positief effect op het behalen van de NEC-plafonds (met name van NO_x). De relevante maatregelen worden beschreven in hoofdstuk 2.

Nieuwe NEC-rapportage 2006

In de nu voorliggende rapportage wordt bekeken of Nederland op schema ligt met het halen van de NEC-plafonds. Startpunt hiervoor is de doorrekening die het Nederlandse Milieu- en NatuurPlanbureau (MNP) heeft gemaakt van de stand van zaken rond de vier NEC-stoffen voor de periode tot 2010, met een doorkijk naar 2020. Dit rapport ('Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010, basisgegevens betreffende emissieramingen, aanvullende opties en effecten') is op 29 juni jl. naar het Nederlandse parlement gezonden en wordt als bijlage bij deze notitie meegezonden naar de Europese Commissie. In haar rapport heeft het MNP uitsluitend een doorrekening kunnen maken van het beleid waarover reeds harde afspraken zijn gemaakt.

De cijfers van het MNP vormen voor Nederland het vertrekpunt voor het opstellen van de nieuwe uitvoeringsnotitie, getiteld 'NEC-rapportage 2006'. Daarnaast is ook gekeken naar het pijplijnbeleid en de meest relevante emissietrends. Met het in deze rapportage neergelegde beleid komen de NEC-plafonds in 2010 binnen bereik.

Mogelijke additionele maatregelen

Om ook aan de NEC-plafonds te voldoen in geval van tegenvallers voor SO₂, NO_x en NH₃ (zie hoofdstuk 3) en om ruimte te scheppen voor groei na 2010 kunnen extra maatregelen nodig zijn. Gezien de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen (22 november 2006) was het echter niet meer mogelijk om overeenstemming te bereiken met alle betrokken sectoren (industrie, landbouw, verkeer) over een pakket aan maatregelen. De beslissing over mogelijk noodzakelijke extra maatregelen is niet nu genomen maar neergelegd bij het nieuwe kabinet, dat naar verwachting begin 2007 aantreedt.

Relatie met Europees bronbeleid

Europese afspraken over bronbeleid leiden tot een *level playing field*, maar ook tot risico's met betrekking tot het halen van de NEC-plafonds. Minder ambitieuze afspraken over bijvoorbeeld Euro V, de herziening van de IPPC-richtlijn, herziening van de richtlijn voor grote stookinstallaties, leiden tot grotere beleidstekorten in de lidstaten. In verband hiermee hecht Nederland aan de verwijzing naar de Nederlandse Verklaring bij de Notulen van de Europese Milieuraad van 23 oktober jl. Tijdens de behandeling van de concept-Richtlijn Luchtkwaliteit werd het belang van ambitieus Europees bronbeleid door veel landen onderschreven.

Betrokkenheid stakeholders

In Nederland zijn de stakeholders op verschillende manieren betrokken bij de implementatie van de NEC-richtlijn. Op 28 april en 24 november 2006 is een workshop gehouden met de betrokken sectoren over de uitkomsten van de NEC-rapportages.

Voor de sector industrie is een werkgroep in het leven geroepen waarin de maatregelen voor deze sector zijn besproken. In deze werkgroepen hadden de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en de IPO (Interprovinciaal Overleg) zitting. Daarnaast werkt de regering met de Vereniging van de Nederlandse Chemie Industrie (VNCI), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de koepelorganisatie van elektriciteitsproducenten (EnergieNed) aan een convenant en is met deze organisaties en de koepelorganisatie van de industrie (VNO/NCW) gesproken over een concept-versie van de rapportage en de consequenties voor de sectoren en is met de sector industrie gesproken over de voortgang van NO_x-emissiehandel.

2. Beleid en maatregelen

In de raming die het MNP heeft uitgevoerd om te bepalen of de NEC-plafonds door Nederland zullen worden gehaald, is het reeds vastgestelde (zogenoemde harde) beleid voor het MNP uitgangspunt geweest. Het MNP definieert hard als zijnde voldoende concreet en geïnstrumenteerd, de financiering moet zijn geregeld, de bevoegdheden moeten aanwezig zijn en het beleid moet in een officieel document zijn vastgelegd. Hieronder volgt een overzicht van het vastgestelde beleid voor de sectoren verkeer, landbouw en overige sectoren (industrie, energie, raffinaderijen, afvalverwerking, handel, diensten en overheid (HDO), bouw en consumenten). Voor de effecten van deze maatregelen wordt verwezen naar de raming van het MNP.

Tabel 2.1 Beleidsoverzicht sector verkeer

Wegverkeer	Beleid
Personen- en bestelauto's	EU-emissienormen nieuwe voertuigen: - t/m Euro4 (vanaf 2005/2006) - EC voorstel Euro5 hard
Personenauto's	BPM (Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen; aankoopbelasting -differentiatie naar relatieve zuinigheid (conform energielabel) Het Nieuwe Rijden I en II Het Nieuwe Rijden III
Bestelauto's	Beperking BPM)- en MRB (Motorrijtuigenbelasting)-voordeel grijze kentekens vanaf 1-7-2005
Zware bedrijfsvoertuigen	EU-emissienormen nieuwe dieselmotoren: - t/m Euro5 (vanaf 2008/2009) Prinsjesdagpakket: stimulering Euro IV/EuroV
Motorfietsen	EU-emissienormen nieuwe motorfietsen: - fase 1 (vanaf 1999) - fase 2 (vanaf 2003) en fase 3 (vanaf 2006)
Bromfietsen	EU-emissienormen nieuwe bromfietsen: - fase 1 (vanaf 1999) - fase 2 (vanaf 2002)
Niet wegverkeer	Beleid
Binnenvaartschepen	Emissienormen nieuwe scheepsmotoren: - fase 1 CCR (Centrale Commissie voor de Rijnvaart) (vanaf 1-1-2002) - fase 2 CCR (vanaf 1-1-2007) - fase 1 EU (vanaf 2006 . 2008)
Mobiele werktuigen	EU-emissienormen nieuwe dieselmotoren: - fase 1 en 2 (vanaf 2000 . 2004) - fase 3a en 3b (vanaf 2006 . 2012) - fase 4 (vanaf 2014)
Dieseltreinen	EU-emissienormen nieuwe dieselmotoren: - fase 3a en 3b (vanaf 2006 .. 2012)
Luchtvaart	ICAO-emissienormen nieuwe straalmotoren: - t/m 2003
Zeeschepen	IMO-emissienormen nieuwe scheepsmotoren: - Marpol Annex VI - fase 1 (vanaf 1-1-2000) EU-normering max. zwavelgehalte - varen op Noordzee: max. 1,5% - stilliggen in haven: max. 0,1%

Algemeen	Beleid
Wegverkeer	Nota Mobiliteit pkb III (14,5 mld. bouwen + versnellingsprijs) Stimulering biobrandstoffen (2%) Normering max. zwavelgehalte - tot 50 ppm vanaf 1-1-2005 - tot 10 ppm vanaf 1-1-2009
Niet-wegverkeer	Normering max. zwavelgehalte - 2000 ppm vanaf 1-1-2000 - 1000 ppm vanaf 1-1-2008

Tabel 2.2. Beleidsoverzicht sector landbouw

Landbouw	Beleid
	Afdekplicht mestopslag
	Verplichting emissiearme mestaanwending
	Emissiearme stallen (AMvB Huisvesting)
	Gebruiksnormen (mestbeleid)
	BEES voor NOx-reductie in de glastuinbouw

Tabel 2.3. Beleidsoverzicht overige sectoren

Sector	Stof	Beleid
Industrie, energie, raffinaderijen, afvalverwerking	NOx	NOx-emissiehandel voor bedrijven groter dan 20 MWth (verbrandingsemissies: 40 g/GJ in 2010, procesemissies: 46% reductie in 2010 t.o.v. 1995) BEES voor bedrijven kleiner dan 20 MWth NeR (ovens en drogers) IPPC-BAT
	SO2	IPPC-BAT BEES voor stookinstallaties en raffinaderijen NeR voor niet-BEES installaties (productie ijzer en staal)
Chemie en basismetaleel	SO2	Integrale Milieu Taakstelling (IMT): taakstelling 90% reductie in 2010 t.o.v. 1985
Raffinaderijen	SO2	Overschakeling van olie op gasstook in 2007
Raffinaderijen	PM10	Overschakeling van olie op gasstook in 2007 (lift mee met SO2)
Industrie, Energie Raffinaderijen, Afvalverwerking, HDO en Bouw	NMVOS	Alle maatregelen – behalve die voor Raffinaderijen – uit het Nationale Reductieplan NMVOS Industrie, HDO en Bouw. Het oplosmiddelen besluit en de arboconvenanten
HDO	NOx	Typekeur voor CV-installaties BEES
Consumenten	NOx	Typekeur voor CV-installaties

Maatregelen in de pijplijn

In haar emissieraming heeft het MNP beleid in voorbereiding buiten beschouwing gelaten. Zo zijn er met de raffinaderijen verregaande SO₂-afspraken gemaakt die bij succesvolle implementatie een emissiereductie van circa 11 kton kunnen opleveren. Tevens is met de koepelorganisatie van elektriciteitsproducenten (EnergieNed) een afspraak gemaakt (inmiddels vastgelegd in een concept-convenant) over het halen van haar sectorale SO₂-doel van 13,5 kton. Nederland gaat er vanuit dat dit convenant nu snel in werking zal zijn, waardoor de SO₂-emissie door de elektriciteitsproductie in 2010 met 4 kton afneemt. In totaal kunnen beide afspraken in 2010 leiden tot 15 kton lagere SO₂-emissies.

Daarnaast zijn er enkele recente beleidsontwikkelingen in de sector verkeer die effect zullen hebben op de NO_x- en fijn stof emissies maar nog niet door het MNP zijn verdisconteerd. Ten eerste is bij de vaststelling in het Belastingplan 2007 uitgegaan van een vast accijnstarief voor aardgas, hetgeen het rijden op aardgas aantrekkelijker maakt. Verder wordt de roetfiltersubsidieregeling voor vrachtauto's uitgebreid met Selectieve Catalytische Reductie(SCR)-installaties en wordt de APK aangescherpt voor met name dieselauto's. Nederland schat voorzichtig in dat deze drie maatregelen samen de NO_x-emissies in 2010 met circa 1 kton zullen verlagen.

Mogelijke additionele maatregelen

Bij de conclusie dat de NEC-plafonds in 2010 kunnen worden gehaald, is nog geen rekening gehouden met mogelijke tegenvallers voor SO₂, NO_x en NH₃ (zie hoofdstuk 3). Om ook aan de NEC-plafonds te voldoen in geval van deze tegenvallers voor SO₂, NO_x en NH₃ (zie hoofdstuk 3) en om ruimte te scheppen voor groei na 2010 kunnen extra maatregelen nodig zijn. Gezien de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen (22 november 2006) was het echter niet meer mogelijk om overeenstemming te bereiken met alle betrokken sectoren (industrie, landbouw, verkeer) over een pakket aan maatregelen. De beslissing over mogelijk noodzakelijke extra maatregelen is niet nu genomen maar neergelegd bij het nieuwe kabinet, dat naar verwachting begin 2007 aantreedt.

3. Emissies en projecties

Inleiding

De voorlopige emissiecijfers voor 2005 en de definitieve emissiecijfers voor 2004 zullen aan het einde van dit jaar volgens het gebruikelijke format afzonderlijk naar de Europese Commissie worden gestuurd. De EU-rapportage NEC geeft uitvoering aan de artikelen 6-8 van de EU-Richtlijn Nationale Emissieplafonds. Dit hoofdstuk richt zich met name op de vraag of de doelstellingen in 2010 worden gehaald en welke aannames hierbij zijn gedaan. Daarbij moet naar meer factoren worden gekeken dan alleen de doorrekening van het MNP. Deze doorrekening is om die reden aangevuld met de effecten van enkele recente belangrijke beleidsontwikkelingen en enkele belangrijke nieuwe inzichten die het MNP nog niet had verdisconteerd in haar berekeningen.

Raming MNP

Het MNP geeft in haar rapport 'Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010' nieuwe emissieprognoses voor de vier NEC-stoffen (plus fijn stof) voor de periode tot 2010, met een doorkijk tot 2020.

Volgens de rapportage van het MNP ziet de emissieontwikkeling van de vier NEC-stoffen er als volgt uit (in kton): :

Tabel 3.1 Gerealiseerde emissies, raming en NEC-, Gotenburgplafonds

stof	1990	2000	2003	2004	raming MNP 2010 ^{*)}	NEC-plafond	Gotenburg protocol
SO ₂	192	73	64	65	66 ± 10%	50	50
NO _x	582	419	398	379	277 ± 15%	260	266
NH ₃	250	152	135	134	126 ± 15%	128	128
NMVOS	467	236	188	181	162 ± 20%	185	191

^{*)} Betekenis kleuren (volgens het MNP): rood is waarschijnlijk niet, geel is 50/50 en groen is waarschijnlijk wel. Het MNP heeft hierbij uitsluitend het zogeheten harde beleid meegenomen. Hetgeen reeds in de pijplijn zit heeft zij hierbij buiten beschouwing gelaten.

Zoals ook uit de tabel blijkt zijn de emissies van de NEC-stoffen sinds 1990 drastisch afgenomen. Toch zal het nog een aanzienlijke inspanning van sectoren vergen om de NEC-plafonds voor 2010 te realiseren. In de MNP-raming is uitsluitend bestaand beleid beoordeeld. Nederland benadrukt dat in een aantal sectoren (onder meer de industrie) nog het nodige beleid in de pijplijn zit, dat voor 2010 wel effect heeft, maar nog niet in de beoordeling van het MNP is betrokken. Voor een inschatting over de haalbaarheid van de NEC-plafonds in 2010 is dit beleid – waar voldoende zeker – wel meegenomen. Hieronder wordt per stof aangegeven wat Nederland als reële inschatting beschouwt van de haalbaarheid van de NEC-plafonds 2010.

SO₂

Het NEC-plafond voor SO₂ bedraagt 50 kton. Volgens de raming van het MNP bedragen de emissies in 2010 66 kton. Dit betekent een overschrijding van 16 kton. In de sector industrie, energie en raffinaderijen is echter belangrijk aanvullend beleid nog niet door het MNP worden verdisconteerd (zie ook onder pijplijnbeleid).

NO_x

Het NEC-plafond voor NO_x bedraagt 260 kton. Volgens de raming van het MNP bedragen de emissies in 2010 277 kton. Dit betekent een overschrijding van 17 kton. Dit heeft met name te maken met tegenvallers in de sectoren Industrie, Energie en Raffinaderijen (I,E,&R) en in de sector verkeer. Ook de sector Huishoudens, Diensten, Overheid en Bouw (HDO/B) en de sector landbouw stoten meer uit dan verondersteld in 'erop of eronder. Bij de laatste twee gaat het vooral om (oudere) WKK-installaties en installaties waarin biomassa wordt verstoekt, die allebei relatief veel NO_x uitstoten. Verkeer en dan vooral vrachtwagens emitteren in de praktijk meer NO_x

dan op grond van een standaardtestcyclus zou mogen worden verwacht. Deze afwijkende emissieprognose, 'cycle bypassing' genoemd, is al eerder aangekaart in 'Erop of eronder' en is meerdere keren gecommuniceerd richting de Europese Commissie (onder andere in de aanbiedingsbrief van 27 januari 2006 bij de NEC-rapportage 2003 (definitief) en 2004 (voorlopig)). Aangezien de testcyclus een Brusselse aangelegenheid is (de testcyclus wordt door de EU vastgesteld) gaat Nederland ervan uit dat deze afwijkende prognose in EU-kader moet worden opgelost en bij de beoordeling van het voldoen aan nationale NEC-plafonds buiten beschouwing moet worden gelaten. Verder is ook hier enig aanvullend beleid nog niet verdisconteerd (zie onder).

NMVOS

Het NEC-plafond voor NMVOS bedraagt 185 kton. Volgens de raming van het MNP bedragen de emissies in 2010 162 kton. Daarvoor moet wel het ingezette beleid (Nationaal Reductieplan NMVOS) strikt worden uitgevoerd.

NH₃

Het NEC-plafond voor NH₃ bedraagt 128 kton. Volgens de raming van het MNP bedragen de emissies in 2010 126 kton. Bij de vaststelling van het NEC-plafond is destijds van andere meetaannames uitgegaan dan die in de huidige prognose van het MNP worden gebruikt. Deze bijstelling is het gevolg van andere veronderstellingen ten aanzien van de toepassing van de verschillende mestaanwendings-technieken en het aantal koeien. Met betrekking tot ammoniakemissies bestaan er veel onzekerheden. Zo is er het zogeheten 'ammoniakgat' (verschil tussen modellering en praktijkemissies) dat mogelijk voor een grotere emissie in 2010 kan zorgen dan tot nu toe aangenomen. Daartegenover staan maatregelen die worden genomen om ammoniakemissies te verlagen. Voorbeeld hiervan is het streven van de melkvee-sector om in 2010 een ureum getal van 20 mg per liter melk te realiseren. Verder is een belangrijke maatregel de inzet van zogeheten gecombineerde luchtwassers. De Nederlandse regering zet zich momenteel in om te komen tot een grootschalige introductie van gecombineerde luchtwassers bij de pluimvee- en varkenshouderijen.

Pijplijnbeleid

In haar emissieraming heeft het MNP beleid in voorbereiding buiten beschouwing gelaten. Zo zijn er met de raffinaderijen verregaande SO₂-afspraken gemaakt die bij succesvolle implementatie een emissiereductie van circa 11 kton kunnen opleveren. Tevens is met de koepelorganisatie van elektriciteitsproducenten (EnergieNed) een afspraak gemaakt (inmiddels vastgelegd in een concept-convenant) over het halen van haar sectorale SO₂-doel van 13,5 kton. Nederland gaat er vanuit dat dit convenant nu snel in werking zal zijn, waardoor de SO₂-emissie door de elektriciteitsproductie in 2010 met 4 kton afneemt. In totaal kunnen beide afspraken in 2010 leiden tot 15 kton lagere SO₂-emissies.

Daarnaast zijn er enkele recente beleidsontwikkelingen in de sector verkeer die effect zullen hebben op de NO_x- en fijn stof emissies maar nog niet door het MNP zijn verdisconteerd. Ten eerste is bij de vaststelling in het Belastingplan 2007 uitgegaan van een vast accijnstarief voor aardgas, hetgeen het rijden op aardgas aantrekkelijker maakt. Verder wordt de roetfiltersubsidieregeling voor vrachtauto's uitgebreid met Selectieve Catalytische Reductie(SCR)-installaties en wordt de APK aangescherpt voor met name dieselauto's. Nederland schat voorzichtig in dat deze drie maatregelen samen de NO_x-emissies in 2010 met circa 1 kton zullen verlagen.

Trends

Voor wat betreft NO_x zijn er een tweetal belangrijke nieuwe inzichten die het beleidstekort zeer waarschijnlijk (fors) doen afnemen. De eerste is een hogere olieprijs en de tweede is het duidelijk minder gegroeide vrachtverkeer dan in het door het MNP gebruikte scenario is aangenomen.

Hogere olieprijs

Het door het MNP gehanteerde scenario kent een olieprijs die echter veel lager is dan de vigerende olieprijs (september 2006: circa 65 €/vat). Het lijkt waarschijnlijk dat de olieprijs structureel op de korte termijn een hoger niveau zal blijven dan €25/vat, waar in het oorspronkelijk gebruikte scenario van is uitgegaan. Om die reden heeft het MNP op verzoek van de Nederlandse regering een doorrekening gemaakt met een hogere olieprijs, namelijk circa €50/vat in 2005 dalend naar €38/vat in 2010. Het MNP heeft berekend dat bij de hogere olieprijs de NO_x-emissies door stationaire bronnen in 2010 ruim 2 kton lager zullen uitvallen. Daarnaast zullen de NO_x-emissies door het wegverkeer ongeveer 1 kton lager zijn. De hogere olieprijs leidt echter tot een lichte toename van de verwachte SO₂-emissies (circa 1 kton) als gevolg van de switch naar kolen in de elektriciteitsproductie. De door het MNP geschatte SO₂-toename zal zich feitelijk niet voordoen omdat met de energieproductiesector afspraken zijn gemaakt over een maximaal SO₂-plafond. Voor de overige NEC-stoffen is nagenoeg geen sprake van een verandering. Uitgaande van het huidige niveau van €65 /vat zijn de MNP-inschattingen van het effect van de hogere olieprijs waarschijnlijk nog aan de voorzichtige kant. Desondanks heeft Nederland gemeend niet bij voorbaat de nog hogere meevallers bij een hogere olieprijs volledig te moeten inboeken. Nederland neemt daarom in de trendanalyse de MNP-doorrekening van een olieprijs van € 50/vat nu, teruglopend naar € 38 /vat in 2010 als uitgangspunt.

Minder vrachtverkeer

Naarmate het jaar 2010 nadert wordt het steeds belangrijker naast de uitkomsten van scenarioberekeningen ook naar de trends in emissiebepalende indicatoren zoals voertuigkilometers of brandstofinzet te kijken. Als de huidige trend wordt vergeleken met de scenarioberekeningen geeft dat een goed beeld van de waarde die je kon hechten aan scenarioberekeningen. Bij de sector verkeer valt op dat de ontwikkeling van de kilometrage door zware wegvoertuigen duidelijk achterblijft bij de in het gehanteerde scenario voorspelde groei. Ook bij andere verkeerscategorieën wijkt de groei af van de trend, maar minder opvallend. Uitgaande van deze gesignaleerde ontwikkeling zijn de NO_x-emissies door het wegverkeer in 2010 naar verwachting 4 tot 8 kton lager dan in het scenario van het MNP. De NMVOS-emissies worden naar schatting 0 tot 1 kton hoger, dit komt vooral doordat de groeitrend bij motorfietsen sterker is dan verwacht. De lagere groei in het zwaar wegverkeer heeft overigens ook effect op de omvang van de 'cycle bypassing'. Deze bedraagt 12 kton in het scenario van het MNP. Inschatting van de Nederlandse regering is dat deze lagere groei ook zal leiden tot een verkleining van het cycle bypassing effect, en wel tot ca. 10 kton. Tenslotte gaat de Nederlandse regering in haar beleidsopgave voor de andere sectoren uit van het door het MNP gehanteerde scenario (echter incl. een hogere olieprijs), als beste prognose voor de emissie-ontwikkeling voor deze sectoren.

Resterende beleidstekorten: conclusies.

Het nog niet door het MNP verdisconteerde pijlpijnbeleid (de 'bijgestelde raming') en de meest duidelijk gesignaleerde trend-ontwikkelingen leiden tot een aanzienlijke verkleining van het beleidstekort voor NO_x en SO₂. Uit tabel x blijkt dat Nederland voor SO₂ uitkomt op een beleidstekort van circa 1 ktonen voor NO_x op een beleidstekort van 5 tot 9 kton. Omdat in dit beleidstekort het effect van de cycle bypassing nog niet is meegenomen, en hier duidelijk sprake is van een Europees probleem, is Nederland van mening dat deze afwijkende ontwikkeling in de NO_x-emissies (ongeveer 10 kton) dus via Europese afspraken moet worden opgelost. Deze emissies worden daarom door Nederland bij de beoordeling van het voldoen aan de NEC-plafonds buiten beschouwing gelaten. Hiermee is het beleidstekort voor NO_x voor Nederland gelijk of kleiner dan nul. Ook de overige plafonds lijken met het nu ingezette beleid in 2010 te worden gerealiseerd.

Tabel 3.2 MNP-raming, effecten van nieuwe inzichten en pijplijnbeleid en resterend beleidstekort

Stof	raming MNP 2010	nieuwe inzichten	Pijplijn beleid	bijgestelde raming	NEC Plafond	resterend beleidstekort
SO ₂	66	0	-15 ^{c)}	51	50	1
NO _x	277	- 7 tot -11 ^{a)}	- 1 ^{d)}	Excl. aftrek cycle bypassing 269 tot 265	260	5 tot 9
				Incl. aftrek cycle bypassing 259 tot 255		geen
NH ₃	126	0	0	126	128	geen
NMVOS	162	+ 0 tot +1 ^{b)}	0	162 tot 163	185	geen

- a) opgebouwd uit:
- I. hogere olieprijs: -3 kton;
 - II. afwijkende trends wegverkeer: -4 tot -8 kton.
- b) de afwijkende trends in het vrachtverkeer leiden tot een verhoging van de in 2010 verwachte NMVOS-emissies met 0 tot 1 kton;
- c) reductie a.g.v. een tweetal convenanten met de industrie (raffinaderijen en energiecentrales);
- d) reductie a.g.v. stimulering aardgas als motor brandstof, uitbreiding subsidieregeling retrofit roetfilters vrachtauto's en aanscherping milieueisen APK dieselauto's;

Trendanalyse

Naarmate het doel-jaar 2010 dichterbij komt resteert er effectief minder tijd voor het treffen van extra maatregelen. De noodzaak van een betrouwbaar beeld over het realiseren van de NEC-plafonds is daarom des te groter. Nu 2010 zo dicht is genaderd, kan een trendanalyse een betrouwbaardere inschatting geven van de 2010-emissies – en daarmee van het eventuele beleidstekort – dan een onderbouwing gebaseerd op alleen een scenariostudie. Een scenariostudie is beleidsmatig immers voornamelijk zinvol voor de wat langere termijn. Het kabinet kiest er daarom voor om de emissies voor 2010 in het vervolg niet langer alleen te baseren op een scenario-analyse, maar ook gebruik te maken van trendanalyses, met het meest recente jaar waarover betrouwbare gegevens bestaan als startpunt.

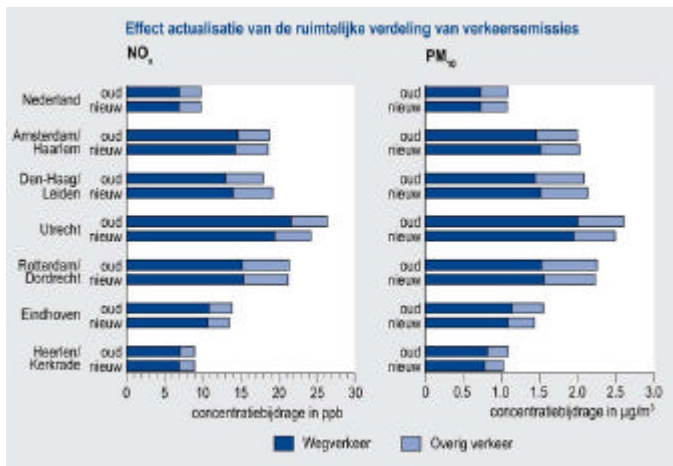
Beoordeling MNP van de NEC-rapportage 2006

Het MNP heeft een concept- NEC-rapportage 2006 beoordeeld in zijn brief van **20 oktober (119/2006 LED/RM/kvd; te vinden op www.mnp.nl)**. In deze brief heeft het MNP een reactie gegeven op de aannames die door de Nederlandse regering zijn gemaakt bij deze rapportage. Grotendeels ondersteunt het MNP de in deze rapportage gekozen beleidslijn. Zo onderstreept het MNP de noodzaak tot het opstellen van een trendanalyse voor de periode tot 2010, omdat deze een beter beeld geeft van de emissies op de korte termijn. Wel plaatst het MNP nog enkele kanttekeningen bij het meenemen van de trends en het te verwachten effect van maatregelen (met name NO_x en SO₂) voor de periode tot 2010. Dit laatste heeft vooral te maken met het feit dat de maatregelen nog niet zijn geïmplementeerd en op die manier nog niet 'hard' zijn in de visie van het MNP.

4. Geografische verdeling van emissies

In Nederland zijn geen significante wijzigingen opgetreden in de geografische verdeling van emissies. Wel heeft het MNP de ruimtelijke verdeling van de verkeersemissies geactualiseerd voor de berekeningen ten behoeve van de zogenaamde GCN-kaarten (Generieke Concentraties Nederland). De grootste invloed van deze actualisatie op de concentraties is te zien bij NO_x . Gemiddeld voor Nederland is er geen significante invloed. Figuur x laat de invloed zien op verschillende agglomeraties in Nederland. Voor Utrecht en in mindere mate Eindhoven is een daling te zien (- 2,2ppb respectievelijk -0.4ppb), terwijl voor Den Haag en Leiden hogere concentraties worden berekend (+1.2 ppb).

Figuur 4.1. Effect van de actualisatie van de ruimtelijke verdeling van de verkeersemissies op de verkeersbijdrage aan de grootschalige NO_x - en primaire PM_{10} - concentraties berekend op basis van langjarig gemiddelde meteorologie. 'Oud' komt overeen met de ruimtelijke verdeling rond 1994 en 'nieuw' met die rond 2002.



5. Kosten en baten van beleid en maatregelen

Kosten

Bij de bespreking van de kosten voor Nederland is het van belang de kosten van het prinsjesdagpakket weer te geven. Het prinsjesdagpakket bevat de maatregelen die zijn opgenomen in de brief van 20 september 2005 van VROM aan de Tweede Kamer betreffende 'Overzicht Aanpak Luchtkwaliteit' (zie hoofdstuk 1). Dit pakket van maatregelen is primair gericht op het voldoen aan de luchtkwaliteitseisen. De maatregelen dragen tegelijkertijd in belangrijke mate bij aan het voldoen aan de NEC-plafonds (met name voor NO_x). De maatregelen worden voor een groot gedeelte gefinancierd uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) met een bedrag van €400 miljoen. Daarnaast is €160 miljoen gereserveerd in de Nota Verkeersemissies (exclusief brandstoffen); €320 miljoen in de Nota Mobiliteit en €32 miljoen in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor lokale maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Daarnaast is deze zomer nog een bedrag van €150 mln. extra beschikbaar gesteld voor lokale maatregelen luchtkwaliteit. In het totaal gaat het dus om meer dan €1 miljard. Het MNP heeft het prinsjesdagpakket beoordeeld. Het rapport over deze beoordeling (Beoordeling van het Prinsjesdagpakket, Aanpak Luchtkwaliteit 2005) is eerder naar de Europese Commissie en het Nederlandse parlement gestuurd. In bijlage 3 van dit rapport worden de maatregelen afzonderlijk beschreven en wordt per maatregel het indicatief benodigde budget weergegeven.

De MNP-studie 'Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010' bevat informatie over de kosteneffectiviteit van mogelijke aanvullende beleidsmaatregelen (zie ook hoofdstuk 2) voor het halen van de NEC-plafonds. Zoals eerder aangegeven is de beslissing over mogelijk noodzakelijke extra maatregelen neergelegd bij het nieuwe kabinet, dat naar verwachting begin 2007 aantreedt.

Baten voor gezondheid en natuur

Gezondheid

Wat de NEC-stoffen betreft vormt de blootstelling aan ozon op dit moment het grootste probleem. Volgens het MNP zal op basis van het huidige beleid de concentratie NO_x (grootste veroorzaker van ozon) gemiddeld met 4% in de periode 2005 tot 2010 afnemen. Als de NEC-plafonds worden gerealiseerd, het Prinsjesdagpakket geheel wordt uitgevoerd én ook de ons omringende landen hun NEC-plafonds halen dan kunnen deze reducties in 2010 oplopen naar 10% voor NO_x.

Natuur

Op dit moment ontvangt ca. 90% van de oppervlakte van de Nederlandse natuur een teveel aan zuur en stikstof. De overbelasting neemt echter wel in snel tempo af. Volgens het MNP zal in Nederland indien het in 2010 voldoet aan de NEC-plafonds de depositie van verzurende stoffen en van stikstof met enkele procenten afnemen. Hiermee neemt het beschermde areaal natuur als gevolg van de stikstofdepositie toe van nu 15% naar ca. 25% in 2010. Voor de verzurende depositie neemt het percentage beschermd areaal toe van 10% nu naar ca. 15% in 2010.

6. Evaluatie en monitoring

Rol MNP

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven is deze NEC-rapportage op hoofdlijnen beoordeeld door het MNP. Verder brengt het MNP jaarlijks een Milieubalans uit op basis van de Wet milieubeheer. Deze Milieubalans is onder andere gebaseerd op de jaarlijkse emissieregistratie door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De Milieubalans beschrijft de toestand van het milieu, de invloed die het beleid daarop heeft gehad, evenals de resterende knelpunten en beleidsdilemma's. De Milieubalans komt in de regel uit in mei, wat de mogelijkheid biedt om de conclusies door te vertalen naar de begroting, die jaarlijks de derde dinsdag in september wordt gepresenteerd. In de Milieubalans gaat de laatste jaren veel aandacht uit naar het halen van de NEC-plafonds en de luchtkwaliteitsdoelstellingen.

Periodieke voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer

In Nederland bestaat veel politieke aandacht voor het halen van zowel de NEC-plafonds als de luchtkwaliteitsdoelstellingen. Luchtkwaliteit (met name fijn stof) krijgt veel aandacht in de media, zowel vanwege de gezondheidseffecten als vanwege het feit dat bouwprojecten in Nederland zijn stopgezet omdat ze zouden leiden tot overschrijding van de luchtkwaliteitsdoelstellingen. Het halen van de NEC-plafonds heeft een positief effect op de luchtkwaliteit en daarmee op de gezondheid en de natuur. Ook moet het luchtkwaliteitsplan volgens de (ontwerp) Richtlijn Luchtkwaliteit informatie bevatten over de status van implementatie van de NEC-plafonds wanneer een land uitstel wil krijgen van de Europese luchtkwaliteitseisen (fijn stof en NO₂). Dit onderwerp zal de komende tijd in hoge politieke belangstelling blijven staan en het Nederlandse parlement zal geregeld geïnformeerd worden over de voortgang van het beleid.

Literatuur

VROM 2001. Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4); Publicatienummer VROM: NMP4/2001 047 767; juni 2001

VROM 2002. Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002. Publicatienummer VROM: 1107/02-03 17549/187

VROM 2003. Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2003, 'Erop of eronder'; aangeboden aan de Commissie en de Tweede Kamer op 23 december 2003

VROM 2005. Nationaal Reductieplan VOS, industrie, handel diensten en overheid en bouw; 21 april 2005

MNP/ECN 2005. Referentieramingen Energie en Emissies 2005 –2020; ECN-C-05-018/RIVM 773001031; mei 2005

EU 2005. Thematische Strategie inzake Luchtverontreiniging; COM (2005) 446; 21 september 2005

MNP 2005. Doorrekening Prinsjesdagpakket; MNP-publicatienummer: 500037010/2005; september 2005

MNP/ECN 2006. Optiedocument Energie en Emissies 2010/2020; ECN-C-05-105; maart 2006

MNP 2005. Fijn stof nader bekeken, de stand van zaken in het dossier fijn stof; Publicatienummer: 500037008; 2005

MNP 2005. Concentratiekaarten voor grootschalige luchtverontreiniging in Nederland; Rapportage 2006; MNP-publicatienummer 500093002/2006; 2006

MNP 2006. Milieubalans 2006; MNP-publicatienummer: 500081001; mei 2006

MNP 2006 Beoordeling RMC-versie van de NEC-rapportage 2006, brief met kenmerk 0119/2006 LED/RM/kvd, 20 oktober 2006

WHO2006. Nieuwe advieswaarden fijn stof, zwaveldioxide en stikstofoxiden; september 2005.

CPB/MNP/RPB 2006. Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040; ISBN-10: 90 –6960 – 149 – 4 ; januari 2006.

VROM 2006. Toekomstagenda Milieu, schoon, slim, sterk; Publicatienummer VROM: 6139; april 2006

MNP 2006. Haalbaarheid nationale emissieplafonds in 2010, basisgegevens betreffende emissieramingen, aanvullende opties en effecten; Publicatienummer 500092001/2006; juni 2006.

VROM 2006. Nationaal LuchtkwaliteitsPerspectief 2005; 27 oktober 2006