

Vergaderjaar 2007–2008

**28 240**

**Evaluatienota Klimaatbeleid**

**Nr. 88**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-  
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2007

Nederland is in 2001 in het kader van de Europese «National Emission Ceilings» (de NEC-)richtlijn<sup>1</sup> maximale emissieplafonds aangegaan voor een aantal stoffen ter bestrijding van verzuring- en luchtverontreiniging-emissies. Het gaat om: zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS) en ammoniak (NH<sub>3</sub>). De plafonds mogen vanaf 2010 niet meer worden overschreden en blijven vervolgens gelden totdat de richtlijn wordt herzien. In het kader van de Europese rapportageplicht heeft u in november 2006 de «NEC-rapportage 2006» ontvangen (Kamerstuk 28 240, nr. 66). Daarin is aangegeven dat u in 2007 nader zou worden geïnformeerd over de stand van zaken rond het halen van de plafonds en het pakket aan maatregelen dat hiervoor nodig is. Die informatie treft u aan in deze brief.

De NEC-plafonds zijn een tussenstap op weg naar duurzame niveaus op de langere termijn. De Europese Commissie zal begin volgend jaar met een voorstel voor nieuwe emissieplafonds komen, die vanaf 2020 niet meer mogen worden overschreden. Deze zullen zo goed als zeker strenger zijn dan de huidige plafonds. Voor fijn stof geldt nog geen emissieplafond. De Europese Commissie heeft wel aangekondigd bij de komende herziening van de NEC-richtlijn een plafond voor fijn stof op te nemen. In deze brief is om die reden ook de stand van zaken rondom fijn stof meegenomen.

*Rapportageplicht*

De NEC-richtlijn verplicht lidstaten periodiek te rapporteren over de voortgang in de realisatie van de nationale plafonds. In 2002 heeft Nederland de eerste keer formeel gerapporteerd aan de Europese Unie, in de «Rapportage emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging 2002». Ter uitvoering hiervan is in 2003 de «Uitvoeringsnotitie emissieplafonds verzuring en grootschalige luchtverontreiniging» «Erop of eronder» opgesteld. In «Erop of eronder» heeft Nederland de nationale

<sup>1</sup> Richtlijn 2001/81/EG, PbEG L 309 van 27.11.2001, blz. 22.

emissieplafonds per stof toebedeeld aan de verschillende sectoren (de zogeheten sectorplafonds). Onderdeel hiervan is een plan van aanpak om het halen van de NEC-plafonds in 2010 zeker te stellen. Omdat deze sectorplafonds door de sectoren niet als een harde verplichting worden gezien, heeft het kabinet ervoor gekozen om per stof een bepaalde emissieruimte achter de hand te houden. Hiertoe is voor NO<sub>x</sub> een reserve van 13 kton aangehouden, voor SO<sub>2</sub> 4,5 kton, NH<sub>3</sub> 18 kton en NMVOS 6 kton. De grootte van de reserve is ten tijde van «Erop of eronder» vastgesteld op basis van de toenmalige te verwachten emissieontwikkeling en de onzekerheden daarbinnen voor een bepaalde stof. Met deze «reserves» kan de overheid zeker stellen dat de emissieplafonds gehaald zullen worden, ook als de sectoren worden geconfronteerd met onverwachte tegenvallers. Tevens wordt hiermee extra ruimte gecreëerd voor nieuwkomers in sectoren, voor met name na 2010.

Eind 2006 is opnieuw formeel aan de EU gerapporteerd. In een iets uitgebreidere vorm is de rapportage op 22 november jl. (Kamerstukken II, 2006–2007, 28 240, nr. 66) ook naar de Tweede Kamer toegezonden. In deze rapportage is aangegeven dat het kabinet vasthoudt aan de sectorale emissieplafonds, met als doel onverwachte tegenvallers en onzekerheden binnen sectoren te kunnen opvangen tot 2010, maar ook daarna. Ook in de jaren daarna, tot de nieuwe emissieplafonds 2020 van kracht worden, mogen deze plafonds immers niet meer worden overschreden. De rapportage bevatte hiertoe een indicatief pakket aan maatregelen om de plafonds voor 2010 (en erna) te kunnen garanderen. In verband met de demissionaire status van het kabinet kon de beslissing over het definitieve pakket aan maatregelen toen niet worden genomen en is deze neergelegd bij het volgende, i.c. het huidige kabinet.

#### *Belang van het realiseren van de NEC-emissieplafonds*

Het halen van de NEC-emissieplafonds in 2010 (en daarna) is in met name van groot belang voor Nederland vanwege de relatie tussen emissies en luchtkwaliteit. Een aantal van de stoffen die onder de NEC-richtlijn vallen spelen ook een rol in het kader van de Richtlijn luchtkwaliteit. Het realiseren van de nationale emissieplafonds heeft een positief effect op de luchtkwaliteit en daarmee op de gezondheid en de natuur. Een maximale inspanning op het reduceren van emissies zal nodig zijn om nationaal, regionaal en lokaal aan de Europese luchtkwaliteitsnormen te voldoen. Dit zal de nodige inspanning vergen van emitterende sectoren (industrie, landbouw en verkeer), met name in de regio's waar de grootste problemen zijn. Het vanaf 2010 (blijven) voldoen aan de NEC-plafonds is één van de uitgangspunten van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), dat is ingesteld om een goede luchtkwaliteit te bereiken in samenwerking met diverse overheden. De te realiseren reducties onder de NEC-richtlijn tellen dan ook mee binnen het NSL en dragen daarmee bij aan het mogelijk maken van nieuwbouwplannen en uitbreiding van wegen en industrieterreinen. Voor Nederland is het overigens van belang dat ook andere lidstaten hun emissieplafonds niet overschrijden, gezien de invloed van buitenlandse emissies op de Nederlandse luchtkwaliteit. Tenslotte is het halen van de NEC-plafonds een voorwaarde van de Europese Commissie voor het verkrijgen van uitstel van de Europese luchtkwaliteitseisen (fijn stof en NO<sub>2</sub>). Het is dus in vele opzichten belangrijk dat Nederland laat zien dat zij het halen van de NEC-plafonds serieus oppakt en voldoende maatregelen neemt om realisatie van die emissieplafonds zeker te stellen.

## Emissieprognoses NEC-stoffen in de Milieubalans 2007

De verschillende ramingen zien er als volgt uit:

### MNP-raming juni 2006, Milieubalans september 2007 en resterend beleidstekort [kton]

stof	raming MNP juni 06	raming MNP (Milieubalans) september 07	NEC plafond 2010	resterend beleidstekort
SO <sub>2</sub>	66	53 +/- 10%	50	3
NO <sub>x</sub>	277	262* +/- 15%	260	2*
>NH <sub>3</sub>	26	125** +/- 15%	128	geen**
NMVOS	162	154 +/- 20%	185	Geen
PM <sub>10</sub>	41	38 +/- 15%	geen	Geen

\* Dit is inclusief de emissies als gevolg van «cycle bypassing», groot ca. 10 kton.

\*\* Emissies NH<sub>3</sub> zijn exclusief het «ammoniakgat», waardoor de emissies mogelijk 3–23 kton. hoger liggen

Ten opzichte van de vorige prognoses van het MNP (juni 2006), waarop de «NEC rapportage 2006» (november 2006) is gebaseerd, komt het MNP tot een gunstigere emissieprognose voor zwaveldioxide voor 2010 (13 kton lager). Reden hiervoor is dat het MNP het convenant over SO<sub>2</sub>-plafonds met elektriciteitsproducenten en de afspraken met raffinaderijen nu als vastgesteld beleid heeft meegenomen. Toch is het naar de mening van het MNP vanwege alle onzekerheden nog onwaarschijnlijk dat het NEC-plafond hiermee wordt gehaald.

Wat betreft stikstofoxiden heeft het MNP de emissies afkomstig van verkeer naar beneden bijgesteld. Ook zijn er nieuwe inzichten over de emissies van kleine NO<sub>x</sub>-bronnen in de landbouw en bij consumenten. Het MNP raamt de NO<sub>x</sub>-emissie voor 2010 daardoor 15 kton lager dan in de vorige prognoses (2006). De kans dat het NEC-plafond voor NO<sub>x</sub> wordt gehaald met het vastgestelde beleid is daarmee volgens het MNP gestegen tot ongeveer 50%. Deze inschatting van het MNP is gebaseerd op een wetenschappelijk bepaalde methode, waarbij ook rekening wordt gehouden met onzekerheden in de emissiebepaling. Bij NO<sub>x</sub> zijn hierbij overigens de emissies als gevolg van het «cycle bypassing» effect nog meegeteld. «Cycle bypassing» is het systematische verschil tussen de gemeten NO<sub>x</sub>-emissies bij vrachtauto's onder testcondities en in de praktijk. In de NEC-rapportage 2006 ging het kabinet er vanuit dat dit effect verantwoordelijk is voor ca. 10 kton van de totale emissies in 2010. Dit probleem doet zich voor in meer lidstaten en Nederland is van mening dat de oplossing hiervan dan ook op Europees niveau ligt. Deze mening is ook in de rapportage aan de Europese Commissie weergegeven. De Commissie heeft zich hierover echter nog niet definitief uitgesproken.

Voor ammoniak is er volgens het MNP een kans van ongeveer 50% dat het NEC-plafond wordt gehaald met het vastgestelde beleid. Hierbij is echter geen rekening gehouden met het «ammoniakgat». Het ammoniakgat is het systematische verschil tussen gemeten en berekende ammoniak-emissies. Mogelijk kan de raming hierdoor 3 tot 23 kton hoger uitvallen. Gezien deze brede range heeft mijn voorganger nader onderzoek uitgezet bij verschillende instituten. Pas begin 2008 zal hierover meer bekend zijn. De Kamer zal ik hierover te zijner tijd informeren.

Het NEC-plafond voor niet-methaan vluchtige organische stoffen wordt waarschijnlijk gehaald met het vastgestelde beleid. Als gevolg van de nieuwe inzichten bij verkeer heeft het MNP de emissies van NMVOS met 7 kiloton omlaag bijgesteld ten opzichte van de vorige emissieprognoses. De geraamde emissies van fijn stof tenslotte zijn gedaald met 2,5 kiloton ten opzichte van de raming van vorig jaar, door nieuwe inzichten rond

fijnstofemissies bij op- en overslag van droge bulkgoederen, door neven-effecten van de SO<sub>2</sub>-maatregelen bij energie en raffinaderijen en door de nieuwe inzichten in verkeersemisies.

Het kabinet ging vorig jaar in de «NEC-rapportage 2006» nog uit van een overschrijding van 5 tot 9 kton (exclusief de aftrek van «cycle bypassing») bij NO<sub>x</sub> en 1 kton bij SO<sub>2</sub> voor 2010. De nieuwste emissie-prognoses van het MNP in de Mileubalans 2007 laten dus een iets ander beeld zien. Het MNP gaat nu uit van een overschrijding bij zowel NO<sub>x</sub> (+2 kton, inclusief de emissies als gevolg van «cycle bypassing») als ook SO<sub>2</sub> (+ 3 kton; zie ook tabel).

#### *Reserveren van extra emissieruimte door het kabinet*

Het MNP heeft bij de geraamde emissies alleen de effecten verwerkt van het vastgestelde beleid. Meegenomen zijn de vastgestelde maatregelen uit het Prinsjesdagpakket 2005 en 2006, het convenant met elektriciteitsproducenten over een SO<sub>2</sub>-plafond (emissies maximaal 13,5 kiloton in 2010) en de afspraken met raffinaderijen over SO<sub>2</sub>-emissie (emissies maximaal 16 kiloton in 2010). Het kabinet is van mening dat ook het reeds voorgenomen beleid moet worden meegewogen in de bepaling van de grootte van de resterende beleidsopgave. Deze maatregelen zorgen immers voor lagere emissies. Dit betekent dat (een deel van) de gereserveerde «extra emissieruimte» (reserve) dan kan komen te vervallen, omdat het risico van onzekerheden, e.d. wordt ingevuld met extra beleid. Hiervoor kijkt het kabinet naar de huidige ramingen zoals het MNP die presenteert voor 2010 en de ramingen voor 2020. Het teveel aan emissies nu tot aan 2020 moet worden gereduceerd met extra maatregelen. Als daar op dit moment nog geen beleid voor kan worden ingevuld, is het nodig extra emissieruimte achter de hand te houden. De gereserveerde «extra» emissieruimte die dan nog overblijft kan worden ingezet om aan de plafonds te voldoen in het geval van tegenvallers, emissie-onzekerheden en nieuwkomers binnen een sector na 2010. Op deze manier stelt het kabinet het realiseren van de NEC emissieplafonds zeker voor 2010, maar ook voor de jaren daarna. Duidelijk is dat een inzet van structurele, vernieuwende maatregelen bij alle sectoren nodig zal zijn om met name in de jaren na 2010 aan de NEC-plafonds te blijven voldoen. Dit betekent dat naast de maatregelen die nu worden voorgesteld, reeds nu gezocht moet worden naar innovatieve ideeën, die kansen bieden om de problematiek van de NEC-emissies en de luchtkwaliteit op een andere manier aan te pakken dan alleen via conventionele technologie en end-of-pipe maatregelen. Het kabinet wil daar ruim voor 2010 aanzetten voor geven.

Naar verwachting zullen als gevolg van een autonome groei de emissies van met name zwaveldioxide en ammoniak na 2010 nog aanzienlijk stijgen. Een belangrijk instrument om ook na 2010 aan de emissieplafonds te blijven voldoen is de Europese «Integrated Pollution Prevention and Control» (IPPC)-richtlijn<sup>1</sup>. Deze richtlijn vereist het toepassen van Best Beschikbare Technieken (BBT) door installaties die onder de richtlijn vallen. Uit de lopende evaluatie van de IPPC-richtlijn door de Commissie blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de lidstaten bij de interpretatie van de IPPC-richtlijn. Momenteel wordt de IPPC-richtlijn herzien. Nederland pleit daarom onder meer voor een grotere nadruk op gelijke uitvoering en handhaving van deze richtlijn in de verschillende lidstaten en voor het verkleinen van de huidige bandbreedtes als het gaat om het toepassen van BBT. De Kamer zal over de herziening van de IPPC-richtlijn afzonderlijk worden geïnformeerd.

<sup>1</sup> Richtlijn 96/61/EG, PbEG L 257 van 10.10.96, blz. 26.

Momenteel wordt de NEC-richtlijn door de Commissie herzien, met als doel nieuwe emissieplafonds voor 2020 vast te leggen. Het voorstel

hiertoe zal begin 2008 worden gepubliceerd. Gezien de in de NEC-richtlijn geformuleerde lange termijn doelen (2030/2040) en gezien de relaties met klimaat en luchtkwaliteit zullen de plafonds voor 2020 met grote zekerheid lager (=strenger) komen te liggen dan de huidige. Dit zal de nodige druk leggen op verdergaand beleid. Het is juist daarom van belang om gezamenlijk met de betrokken sectoren nu al oog te hebben voor creatieve oplossingen voor een meer structurele en innovatieve aanpak van het probleem.

Na vaststelling van de nieuwe NEC-plafonds 2020 zal opnieuw worden bezien of en hoe deze worden verdeeld over de sectoren. Tot die tijd blijft de systematiek van de sectorale emissieplafonds (inclusief de noodzaak van reservering van extra emissieruimte) voor 2010 en verder onverkort van kracht. De Kamer zal over de komende herziening van de NEC-richtlijn nog separaat worden geïnformeerd.

### **Definitief pakket aan maatregelen**

Het hieronder genoemde pakket aan maatregelen heeft tot doel het halen van de NEC-plafonds in 2010 veilig te stellen. Het kabinet wil de uitstoot in de verschillende sectoren zo veel mogelijk in 2010 op het niveau van hun sectorale plafonds brengen. Ook in de jaren na 2010 moeten de sectoren onder hun emissieplafonds blijven. Gezien de huidige onzekerheden in de emissieprognoses en het gegeven dat door de economische groei de emissies bij een aantal sectoren na 2010 weer gaan stijgen moet het pakket zo robuust zijn dat er voldoende zekerheid is dat de verschillende sectoren ook in deze jaren aan hun plafond blijven voldoen. Hiervoor zijn forse inspanningen nodig zowel van het rijk als van de betrokken sectoren. Deze inspanningen hebben niet alleen tot doel de NEC-plafonds 2010 veilig te stellen, maar ook ter voorbereiding op de komende herziening van de NEC-plafonds, die naar alle waarschijnlijkheid scherper zullen zijn dan de huidige plafonds.

De genoemde maatregelen zullen in overleg met de betrokken sectoren worden uitgewerkt. In onderstaand overzicht worden met name de maatregelen genoemd die de grootste reductie bewerkstelligen. Naast deze maatregelen zijn in het Belastingplan 2008 nog meer maatregelen opgenomen die een positief effect hebben op het halen van de NEC-plafonds, zowel voor 2010 als voor de jaren daarna. Deze worden hier niet herhaald, maar worden bij de bepaling van het totale effect per stof wel meegegenomen. Overigens is niet exact aan te geven wat het totale effect van alle genoemde maatregelen is. Een en ander is afhankelijk van de snelheid van besluitvorming hierover en de benodigde implementatietijd, hetgeen aanzienlijk kan verschillen per maatregel:

SO<sub>2</sub>:

- Het verlagen van het zwavelgehalte in de brandstof voor de binnenvaart. De Europese Commissie heeft een voorstel ingediend om het zwavelgehalte in 2010 te verlagen tot 10 ppm. Het geschatte effect kan (gedeeltelijk) sneller worden bereikt dan 2010 indien de binnenvaart en brandstofleveranciers vrijwillig eerder overschakelen op een maximaal gehalte van 10 ppm;
- Per 1 januari 2010 zal naar alle waarschijnlijkheid een EU-verplichting komen tot verlaging van het zwavelgehalte van rode diesel tot maximaal 25 ppm zwavel. Mogelijkheden worden onderzocht om deze ontzwaveling van rode diesel, zoals gebruikt in landbouw en (wegen-) bouw naar voren te halen. Besprekingen om dit in Nederland mogelijk per 1 januari 2009 in te voeren zijn gestart;
- Uitvoering van de afspraken met de raffinaderijen. Het MNP gaat er naar de mening van het kabinet ten onrechte vanuit dat de afspraken met de raffinaderijen resulteren in 16 kton emissies in 2010. De afspra-

ken tussen het rijk en de koepelorganisatie VNPI behelzen echter een maximum van 14,5 kton;

- Het implementeren van een aantal specifieke maatregelen in de industrie. Dit geldt met name bij de chemie en de basismetaal, in het bijzonder de aluminiumsmelterijen. Het overleg met deze bedrijfstakken is reeds gestart. Hierbij moet worden bedacht dat technisch gezien niet alle reductiemaatregelen meer voor 2010 genomen kunnen worden. Naar verwachting zal bij de chemie de implementatie van maatregelen nog vooral voor 2010 spelen en bij de basismetaal kort na 2010;
- Het vasthouden van het overeengekomen plafond van 13,5 kton per jaar voor de energiesector, inclusief eventueel de ontwikkeling van nieuw kolenvermogen.

Het totale effect van deze maatregelen (inclusief een aantal andere maatregelen uit het Belastingplan 2008) bedraagt 2–4 kton in 2010.

NO<sub>x</sub>:

- Verhogen accijnzen (rode) diesel en LPG: De verhoging van de accijns op diesel, rode diesel en LPG zal in twee stappen plaatsvinden. Met ingang van 1 juli 2008 wordt de accijns op diesel en rode diesel verhoogd met € 0,03 per liter en de accijns op LPG met € 0,015. Met ingang van 1 januari 2009 wordt de accijns op deze brandstoffen nogmaals verhoogd met € 0,01 per liter. Deze maatregelen zijn opgenomen in het Belastingplan 2008;
- Het blijvend stimuleren van de-NO<sub>x</sub>-katalysatoren bij zwaar vrachtverkeer;
- Een dusdanige aanscherping van de «Performance Standard Rates» (PSR) bij emissiehandel in de sector industrie dat het sectorplafond van 55 kton in 2012 en daarna blijvend wordt bereikt. Deze maatregel zal met name een groot effect hebben na 2010. De verwachting van het kabinet is echter dat dit ook een beperkt positief effect zal hebben op de emissies in 2010, omdat bedrijven anticiperen op de nieuwe PSR per 2012;
- Aanscherping Besluit Emissie Eisen Stookinstallaties (BEES B) ten behoeve van kleine bronnen in de industrie, in de landbouw en in de gebouwde omgeving. Ook deze maatregel zal met name effectief zijn in de periode na 2010. Voor 2010 wordt een beperkt effect ingeschat.

Het totale effect van deze maatregelen (inclusief een aantal andere maatregelen uit het Belastingplan 2008) bedraagt 2–5 kton in 2010.

NH<sub>3</sub>:

Het stimuleren van gecombineerde luchtwassers in de landbouw. Hiervoor moeten inspanningen worden gepleegd om de drempels weg te nemen om te komen tot grootschalige introductie van luchtwassers bij de pluimvee- en varkenshouderijen. Hiervoor is € 15 mln. beschikbaar gesteld via een investeringsregeling die in het voorjaar is opengesteld en inmiddels is uitgeput. Dit levert een reductie van ca. 0,5 kton ammoniak op in 2010. Gecombineerde luchtwassers reduceren overigens niet alleen ammoniak, maar gaan ook geurhinder en fijn stof tegen.

Belangrijk effect van deze maatregelen is dat deze ieder voor zich al een positief effect hebben op de luchtkwaliteit en bijdragen aan het verlagen van de achtergrondconcentraties in Nederland. Regionale en lokale maatregelen blijven echter nog steeds noodzakelijk om de lokale knelpunten op te lossen, maar hoe lager de achtergrondconcentraties zijn, des te minder aanvullende maatregelen er nodig zullen zijn.

Veel van bovenstaande maatregelen hebben ook een positief effect op de uitstoot van fijn stof. Zo kunnen bij verlaging van het zwavelgehalte in de brandstoffen ook roetfilters worden geplaatst.

In de Milieubalans 2007 is er sprake van een grote mate van onzekerheid in de bepaling of het emissieplafond voor NMVOS in 2010 al dan niet wordt gehaald (MNP: +/- 20%). Deze onzekerheid ligt in het feit dat er heel veel diffuse bronnen zijn, die slecht te slecht te monitoren zijn. Bovendien is er sprake van veelal vrijwillige afspraken met branches, vastgelegd in convenanten, die moeilijk afdwingbaar zijn. Aangezien de verwachting is dat de NMVOS emissies niettemin onder het emissieplafond zullen blijven zal het kabinet geen extra maatregelen inzetten voor NMVOS.

### **Concluderend: NEC-plafonds 2010 binnen bereik; verbetering van de luchtkwaliteit**

Het kabinet heeft zich als doel gesteld tijdig te voldoen aan de nationale NEC-plafonds. Hoewel deze plafonds met het ingezette beleid en de voorgestelde maatregelen voor alle stoffen in zicht komen, is duidelijk dat tot 2010 maar ook daarna nog forse inspanningen nodig zijn om de NEC-plafonds veilig te stellen en gesteld te houden. Met het reeds ingezette beleid kunnen nog niet alle onzekerheden worden opgevangen en kan nog niet met zekerheid worden gesteld dat ook in de jaren na 2010 aan de NEC-emissieplafonds kan worden voldaan. Daarom is voor de meeste NEC-stoffen een robuust pakket aan maatregelen noodzakelijk om te garanderen dat ook na 2010 de betreffende sectoren op of onder hun sectorale emissieplafond blijven. Dit is ook nodig omdat de NEC-plafonds in 2020 naar alle waarschijnlijkheid aangescherpt zullen worden, en er dus een blijvende inspanning nodig is ook na 2010. Samen met de betrokken sectoren zal daarom nu al worden gezocht naar (innovatieve) oplossingen om de emissies van luchtverontreinigende stoffen structureel aan te pakken. Zonder uitzondering hebben alle genoemde maatregelen een positief effect op het verbeteren van de luchtkwaliteit en daarmee ook op de gezondheid en de natuur.

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