

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1791

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanpassing verordeningen voor de invoering van de aanlandingsverplichting (Kamerstuk 22 112, nr. 1789)

Fiche 2: Mededeling «Schone lucht voor Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 1790)

Fiche 3: Richtlijn reductie nationale emissies bepaalde luchtverontreinigende Stoffen

Fiche 4: Richtlijn beperking van de emissies naar de lucht door middelgrote Stookinstallaties (Kamerstuk 22 112, nr. 1792)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: richtlijn reductie nationale emissies bepaalde luchtverontreinigende stoffen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de reductie van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG.

Datum ontvangst Commissiedocument

20 december 2013.

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 920 – 2013/0443 (COD)

COM(2013) 920 – ANNEXES 1 to 6

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041563

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Impact Assessment nr: SWD(2013)531

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0531_en.pdf

Opinie Impact Assessment Board:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/sec_2013_0677_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Het voorstel wordt behandeld in de Milieuraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikel 192(1) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Van toepassing is de «gewone wetgevingsprocedure»: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.

Behandeling in het Parlement zal plaatsvinden na de verkiezingen.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

In de richtlijn is de Commissie voor een tweetal onderwerpen de bevoegdheid gegeven uitvoeringshandelingen vast te stellen. In de eerste plaats kan de Commissie op grond van artikel 5, zesde lid, van de richtlijn uitvoeringshandelingen vaststellen met betrekking tot het gebruik van de zogenaamde flexibiliteitsmechanismen. Dit zijn mechanismen die lidstaten bij het realiseren van de reductiedoelstellingen – onder voorwaarden – de mogelijkheid geven:

- vanaf 2025 tot 20% van de NO_x-doelstelling in te vullen door NO_x-reducties bij de internationale scheepvaart,
- aangepaste jaarlijkse nationale emissie-inventarisaties vast te stellen en
- de emissiereductie voor methaan gezamenlijk met andere lidstaten te realiseren.

In de tweede plaats is in artikel 6, negende lid, van de richtlijn de bevoegdheid opgenomen uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot het zogenaamde «nationaal programma ter beperking

van de luchtverontreiniging» dat lidstaten dienen op te stellen. De bevoegdheid van de Commissie ziet op de opmaak en noodzakelijke informatie over voornoemde programma's.

Op grond van artikel 14 van de richtlijn wordt de Commissie voor het opstellen van de uitvoeringshandelingen bijgestaan door het bij de Richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) ingestelde Comité voor de luchtkwaliteit. Een advies van het comité wordt uitgebracht met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

In het voorstel wordt de Commissie eveneens de bevoegdheid (voor onbepaalde tijd) gegeven gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het betreft het aanpassen van een aantal bijlagen bij de richtlijn aan de technische vooruitgang. Het betreft aanpassing van:

- deel 1 van bijlage III (maatregelen die opgenomen kunnen worden in het nationale programma voor de beheersing van luchtverontreiniging) (artikel 6, zevende lid, van de richtlijn),
- de rapportagettermijnen van bijlage I (Monitoring en rapportering van emissies in de atmosfeer) (artikel 7, negende lid, van de richtlijn),
- bijlage IV (Methoden voor de voorbereiding en de actualisering van de nationale emissie-inventarisaties, emissieprognoses, informatieve inventarisatieverslagen en aangepaste emissie-inventarisaties) (artikel 7, negende lid, van de richtlijn) en
- bijlage V (Monitoring van de milieueffecten van verontreinigende stoffen) (artikel 8, derde lid, van de richtlijn).

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

De richtlijn is gericht op vermindering van de hoeveelheid verontreiniging die binnen de EU in de lucht wordt gebracht en legt lidstaten individuele doelstellingen op voor reductie van emissie naar de lucht van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen niet zijnde methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃), fijn stof (PM_{2,5}) en methaan (CH₄). Voor 2020 komen deze doelstellingen overeen met die uit het in 2012 herziene Gotenburg-protocol, behorende bij de UNECE Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP). Voor 2030 zijn verdergaande reductieverplichtingen opgenomen. Voor 2025 bevat de richtlijn de verplichting een reductie te realiseren die midden tussen de resultaten van 2020 en doelstellingen van 2030 ligt. In lijn met het gewijzigde Gotenburg-protocol bevat de richtlijn eveneens een eerste aanzet om te komen tot vermindering van de emissie van roetachtig fijn stof (black-carbon). De richtlijn bevat bovendien (nieuwe) bepalingen voor het monitoren van de effecten op voor luchtverontreiniging gevoelige ecosystemen.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland staat positief tegenover de bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteit van het voorstel. De proportionaliteit van het voorstel wordt nog gezien. Nederland voert op dit moment een kosten-batenanalyse uit van het voorstel; pas wanneer de resultaten hiervan beschikbaar zijn, kan Nederland een positie innemen ten aanzien van het voorgestelde ambitieniveau. Nederland acht het van belang dat administratieve verplichtingen worden vereenvoudigd.

Implicaties/risico's/kansen

- De in het voorstel opgenomen bepalingen leiden tot een vermindering van de gevolgen voor gezondheid en milieu als gevolg van luchtver-

ontreiniging. Wel acht Nederland het in dit kader van belang dat de hoogte van de reductiedoelstellingen nog eens goed tegen het licht wordt gehouden, teneinde de uitvoerbaarheid van het voorstel te vergroten.

- Door in heel Europa de emissies van luchtverontreinigende stoffen substantieel te verminderen daalt de achtergrondconcentratie (de concentratie veroorzaakt door niet-lokale bronnen) in Nederland en zal de luchtkwaliteit in het gehele land, net als uiteraard in geheel Europa, merkbaar verbeteren.
- Individuele bedrijven zullen moeten investeren om aan de aangescherpte eisen te voldoen. Nalevingskosten stuwen productiekosten en zouden mogelijk van invloed kunnen zijn op de internationale concurrentiepositie van bedrijven. Volgens de Europese Commissie zijn dergelijke effecten klein, dan wel gecompenseerd door een toename in (arbeids)productiviteit en/of toegenomen vraag naar investeringsgoederen ten behoeve van emissiereducties. Aangescherpte emissie-eisen bieden namelijk ook economische kansen, onder meer voor die sectoren die zich met schone technologie bezighouden.

Nederlandse positie

- Nederland is positief over het uitgangspunt van het voorstel om tot reductie van de nationale luchtverontreinigende emissies te komen en is voorstander van een voldoende hoog ambitieniveau. Nederland voert op dit moment een kosten-batenanalyse uit. Deze wordt dit voorjaar afgerond. Pas wanneer de resultaten hiervan beschikbaar zijn, kan Nederland een positie innemen ten aanzien van het voorgestelde ambitieniveau.
- Nederland acht de huidige voorstellen van de Commissie met betrekking tot de nationale programma's ter beperking van de luchtverontreiniging te vergaand; ze brengen een te hoge werkbelasting voor de Rijksoverheid met zich mee. Nederland zal pleiten voor een soberdere invulling en een lagere frequentie voor herziening van de plannen.
- Nederland pleit ervoor de verschillende mogelijkheden voor de Commissie voor gedelegeerde handelingen te heroverwegen, teneinde te voorkomen dat de Commissie zelfstandig essentiële onderdelen van de richtlijn kan wijzigen.
- Nieuw is de doelstelling voor emissiereductie van methaan. Nederland staat open voor een doelstelling voor methaanreductie, maar gaat nog na of dit luchtpakket, dan wel het klimaatbeleid de meest aangewezen plek is.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel voor de richtlijn maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat de Europese Commissie heeft gelanceerd ter verbetering van de luchtkwaliteit binnen de EU. In de bijbehorende mededeling «Programma Schone lucht voor Europa» (COM(2013) 918) pleit de Commissie voor verdere verbetering van de luchtkwaliteit.

De richtlijn dient ter vermindering van de totale hoeveelheid verontreiniging die binnen de EU in de lucht wordt gebracht en vervangt de huidige richtlijn nationale emissie plafonds (NEC) (Richtlijn 2001/81/EG). In de richtlijn zijn voor lidstaten nationale doelstellingen opgenomen voor reductie van de atmosferische emissies van verzuring en eutrofiëring (vermesting) veroorzakende verontreinigende stoffen, ozonprecursoren,

primaire stofdeeltjes en precursoren van secundaire stofdeeltjes en andere luchtverontreinigende stoffen (SO₂, NO_x, NMVOS, NH₃, PM_{2,5} en CH₄). Nieuw ten opzichte van de huidige NEC-richtlijn zijn de plafonds voor PM_{2,5} en CH₄, beide stoffen met een negatieve impact op de gezondheid. Bepaald is dat de nationale emissieplafonds uit de huidige richtlijn voor SO₂, NO_x, NMVOS en NH₃ van kracht blijven tot 2020. De doelstellingen voor de periode na 2020 zijn overgenomen uit het in 2012 herziene Gotenburg protocol. Voor de periode na 2030 zijn nog verdergaande reductieverplichtingen opgenomen. Voor 2025 bevat de richtlijn de verplichting een reductie te realiseren die in het midden van de resultaatverplichting voor 2020 en 2030 ligt.

Tabel 1 Emissiereductieverplichtingen Nederland ten opzichte van 2005

	SO ₂	NO _x	NMVOS	NH ₃	PM _{2,5}	CH ₄
2020	28%	45%	8%	13%	37%	–
2030	59%	68%	34%	25%	38%	33%

Tabel 2 Emissiereductieverplichtingen EU28 ten opzichte van 2005

	SO ₂	NO _x	NMVOS	NH ₃	PM _{2,5}	CH ₄
2020	59%	42%	28%	6%	22%	–
2030	81%	69%	50%	27%	51%	33%

Naast de emissiereductieverplichtingen bevat de voorgestelde richtlijn de volgende onderdelen:

- Flexibiliteitsmechanismen die lidstaten bij realisatie van de reductie-doelstellingen – onder voorwaarden en voorafgaande toestemming van de Commissie – de mogelijkheid geven:
 - vanaf 2025 tot 20% van de NO_x-doelstelling in te vullen door NO_x-reducties bij de internationale scheepvaart in datzelfde jaar binnen de eigen territoriale wateren,
 - een aangepaste jaarlijkse nationale emissie-inventarisatie vast te stellen voor SO₂, NO_x, NMVOS, NH₃ en PM_{2,5}, om hiermee de bereikte emissiereducties op een eerlijke manier te kunnen vergelijken met de opgave die de lidstaten bij het van kracht worden van de richtlijn zijn aangegaan.
 - de emissiereductie voor methaan gezamenlijk met andere lidstaten te realiseren.
- De verplichting voor lidstaten om een «nationaal programma ter beperking van de luchtverontreiniging» op te stellen, uit te voeren en regelmatig (minimaal elke 2 jaar) te herzien. Het programma ziet op realisatie van de doelstellingen uit de richtlijn en de aansluiting bij de nationale luchtkwaliteitsaanpak en moet onder andere maatregelen bevatten om de uitstoot van roetachtig fijn stof te verminderen.
- De verplichting jaarlijks nationale emissie-inventarisaties op te stellen, waarbij deze ten opzichte van de huidige NEC in lijn zijn gebracht met de verplichtingen onder het Gotenburg Protocol.
- Monitoring van de negatieve effecten van luchtverontreiniging voor ecosystemen in Natura2000 gebieden, teneinde de effectiviteit van de richtlijn bij het beschermen van ecosystemen te kunnen meten.
- De verplichting tot rapportage en informatieverstrekking aan de Commissie van (informatie omtrent) de nationale emissie-inventarisaties, emissieprognoses, nationale programma's, monitoring en de gevolgen voor ecosystemen. De aanleverdata hiervoor zijn in overeenstemming gebracht met die voor de klimaatgassen.
- De verplichting tot het publiek maken van de milieu-informatie die op grond van de richtlijn beschikbaar komt.

De Commissie signaleert dat luchtverontreiniging nog steeds een aanzienlijke impact op gezondheid en milieu in Europa heeft. Zij stelt dat in 2010 op 62% van het EU-grondgebied sprake was van eutrofiëring en dat in de EU meer dan 400.000 mensen voortijdig aan de gevolgen van luchtverontreiniging zijn overleden, tien keer zoveel als door verkeersongelukken. Veel mensen hebben door blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen last van lichamelijke klachten, zoals astma en hart- en vaataandoeningen. De externe kosten schat de Commissie op een bedrag tussen de € 330–940 miljard (bij een lage of hoge waardering van de kosten).

De Commissie acht het huidige beleid onvoldoende in staat om de bestaande problemen met betrekking tot luchtkwaliteit op te lossen. De Europese luchtkwaliteitsnormen zijn minder streng dan die in diverse andere ontwikkelde landen en liggen veelal boven de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Daar komt bij dat ook de huidige Europese verplichtingen door veel lidstaten niet worden gehaald. Op de korte termijn heeft het werken aan volledige naleving van de wetgeving inzake de luchtkwaliteit prioriteit (verwezen zij hiervoor naar het BNC-fiche over de mededeling).

De huidige NEC richtlijn moet worden herzien om de internationale verbintenissen van de EU voor 2020 uit hoofde van het Gotenburg protocol te kunnen implementeren. Strengere reducties liggen, gezien de korte termijn tot 2020, voor dat jaar niet in de rede. Voor de periode tot 2030 ligt dat anders. Om de concentratie luchtverontreinigende stoffen omlaag te brengen zonder aanpassing van de Richtlijn luchtkwaliteit, zet de Commissie vooral in op aanscherping van de emissiereductie. Lokale luchtkwaliteit wordt voor een belangrijk deel bepaald door de achtergrondconcentratie. De luchtkwaliteit wordt derhalve ook verbeterd door (internationale) reductie van emissies van luchtverontreinigende stoffen.

Uit de impact assessment van de Commissie volgt dat voor 2030 de voorkeursoptie de realisatie van 70% van de maximaal technisch haalbare reductie van de gezondheidseffecten is, aangevuld met enige optimalisatie voor vermindering van eutrofiëring en ozon. De reductiepercentages in de tabellen 1 en 2 hierboven zijn het resultaat daarvan. Voor verbetering van de gezondheid wordt vooral gekeken naar de effecten van de reductie van fijn stof en ozon. Voor fijn stof is het gebruikelijk naar het aantal verloren levensjaren te kijken (Years of life lost – YOLL). Het reeds bestaande beleid (de basisprojectie) is erop gericht de belasting voor de gezondheid in 2030 40% lager te doen zijn dan in 2005. Het richtlijnvoorstel doet daar nog eens 12% bovenop. In tabel 3 is aangegeven wat de gezondheidsbatens zijn.

Tabel 3 Gezondheidsbatens in Nederland door EU beleid

	2005	2025	2030
Aantal verloren levensjaren door fijn stof	12,22 miljoen	6,16 miljoen (– 50%)	5,94 miljoen (– 51%)
Aantal voortijdige sterfgevallen door ozon	380	316 (– 17%)	308 (– 19%)

Verbetering van het milieu wordt aangegeven in het aantal vierkante kilometer bos waar de kritische depositiewaarden voor verzuring worden overschreden en het aantal vierkante kilometer ecosysteem waar de kritische depositiewaarden voor eutrofiëring worden overschreden. De milieubatens zijn opgenomen in tabel 4.

Tabel 4 Milieubaten door EU beleid in Nederland

	2005	2025	2030
Oppervlakte bos met overschrijding kritische depositiewaarden voor verzuring	4.785 km ²	3.380 km ² (– 29%)	3.219 km ² (– 33%)
Oppervlakte ecosysteem met overschrijding kritische depositiewaarden voor eutrofiëring	4.142 km ²	3.530 km ² (– 15%)	3.508 km ² (– 15%)

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De bevoegdheid is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, van het VWEU. De primaire doelstelling is de bescherming van het milieu overeenkomstig artikel 191 VWEU. Het betreft een gedeelde bevoegdheid (artikel 4 van het VWEU). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel Subsidiariteit*

Nederland acht regulering op Europees niveau noodzakelijk en oordeelt positief over de subsidiariteit. Luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Een louter nationale aanpak is onvoldoende om de luchtkwaliteit afdoende te verbeteren. Emissies van luchtverontreinigende stoffen in het buitenland heeft een dusdanig groot effect op de Nederlandse luchtkwaliteit, dat het noodzakelijk is dat in alle Europese landen emissies worden gereduceerd.

Proportionaliteit

In het kader van een gelijk speelveld is het van belang alle aspecten op Europees niveau te reguleren. De voorgestelde richtlijn is in staat de gestelde – en door Nederland ondersteunde – doelstellingen te bereiken. In hoeverre het voorstel proportioneel is wordt nog bezien. Nederland voert op dit moment een kosten-batenanalyse uit van het voorstel; pas wanneer de resultaten hiervan beschikbaar zijn, kan Nederland een positie innemen ten aanzien van het voorgestelde ambitieniveau.

Wel ziet Nederland al een disproportionaliteit bij de verplichtingen inzake het nationaal programma ter beperking van de luchtverontreiniging. Dat programma verplicht lidstaten een samenhangend beleid op te stellen met betrekking tot vermindering van de antropogene emissies overeenkomstig de doelstellingen uit de richtlijn. In het voorstel wordt een groot aantal eisen aan het programma gesteld en is de verplichting opgenomen dit programma minimaal om de twee jaar te herzien. Dit is in de ogen van Nederland onnodig vaak. De lasten die deze hoge frequentie met zich meebrengt, zijn groot, terwijl een tweejaarlijkse herziening naar het oordeel van Nederland geen meerwaarde oplevert. Een termijn van vier of vijf jaar ligt naar het oordeel van Nederland meer in de rede.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Voor wat betreft de uitvoeringshandelingen kan Nederland instemmen met de voorstellen van de Commissie. Het betreft uitvoeringshandelingen met betrekking tot de zogenaamde flexibiliteitsmechanismen bij de te behalen emissiereducties en de met betrekking tot de opmaak en noodzakelijke informatie van het «nationaal programma ter beperking van de luchtverontreiniging». In beide gevallen betreft het onderdelen die niet zien op essentiële onderdelen van de richtlijn en die betrekking hebben op de toepassing van de bepalingen van de richtlijn (d.w.z. het «hoe»), zodat uitvoeringshandelingen in de rede liggen.

Bij de voorstellen van de Commissie met betrekking tot haar bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen, ligt dat naar het oordeel

van Nederland anders. Aanpassing van de bijlagen bij de richtlijn aan de technische vooruitgang acht Nederland, net als de Commissie noodzakelijk, teneinde de richtlijn zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. Het onder de delegatie brengen van volledige bijlagen gaat naar het oordeel van Nederland echter te ver, aangezien delen van die bijlagen wel degelijk essentiële onderdelen kunnen bevatten. Essentiële onderdelen mogen niet uitgewerkt worden via delegatie, maar moeten in de basishandeling zelf geregeld worden. Nederland is derhalve voorstander van een gedetailleerdere uitwerking van de mogelijkheden tot delegatie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie voorziet geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Diverse verplichtingen in het voorstel voor de nieuwe richtlijn bestaan reeds op grond van de huidige NEC richtlijn. De daarmee gepaard gaande kosten zijn derhalve niet nieuw. Een aantal bepalingen zal echter tot aanvullende kosten leiden. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- De eisen die worden gesteld aan de nationale programma's zijn verzaamd. Er moet een diepgaander onderzoek worden gedaan en een verdere integratie met overig beleid tot stand worden gebracht. De Commissie schat de initiële kosten hiervoor voor Nederland op € 257.846 en de jaarlijkse kosten op € 10.274. Deze kosten komen volledig voor rekening van de rijksoverheid.
- In het voorstel is ook monitoring van ecosystemen opgenomen, hetgeen in de huidige richtlijn niet het geval is. Een groot deel van de voor die monitoring benodigde activiteiten wordt in Nederland echter al uitgevoerd, mede vanuit de verplichtingen inzake de Natura 2000. De Commissie schat de initiële kosten voor Nederland op € 50.856 en de jaarlijkse kosten op € 77.109. Deze kosten komen volledig voor rekening van de rijksoverheid.
- In het voorstel is aangegeven dat bij emissiereductie voorrang moet worden gegeven aan maatregelen die leiden tot reductie van roetachtig fijn stof. Hiervoor dienen inventarisaties te worden uitgevoerd teneinde die maatregelen te vinden die aan dat criterium voldoen. De kosten hiervoor zijn eenmalig en schat de Commissie voor Nederland op € 10.274.

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De Commissie heeft in haar impact assessment een inschatting gemaakt van de externe kosten van luchtverontreiniging; dit werd geschat op een bedrag tussen de € 330–940 miljard, afhankelijk van een lage of hoge waardering van de lasten. De directe economische schade van luchtverontreiniging in de EU bedraagt € 23 miljard¹. De emissiereducties uit het onderhavige voorstel leiden volgens de Commissie tot een vermindering van de totale externe kosten van

¹ € 15 miljard aan verloren werkdagen, € 4 miljard aan kosten voor gezondheidszorg, € 3 miljard voor verminderde gewasopbrengst in de landbouw en € 1 miljard voor schade aan gebouwen.

luchtverontreiniging in de EU met € 40 miljard. De directe economische voordelen bedragen ruim 2,8 miljard euro². Realisatie hiervan betekent wel dat bedrijven die luchtverontreiniging veroorzaken, kosten zullen moeten maken. De exacte hoogte van deze kosten voor Nederland zijn op dit moment nog niet bekend. Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) is in opdracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu bezig met een nationale kosten-batenanalyse. De analyse wordt in het voorjaar van 2014 afgerond. Tot die tijd kan er geen definitief uitsluitsel worden gegeven en zal er ook geen definitief Nederlands standpunt worden ingenomen. In de impact assessment heeft de Commissie een inschatting gemaakt van de nalevingkosten van het voorstel. Uitvoering van de verplichtingen voor 2025 zou Nederland volgens de Commissie € 63 miljoen kosten. Voor 2030 is dit € 64 miljoen. In de EU als geheel bedragen de nalevingkosten € 4,6 miljard voor 2025 en € 4,2 miljard voor 2030. Deze kosten slaan vrijwel volledig neer op het bedrijfsleven, waarbij zij opgemerkt dat de te maken kosten deels ten bate komen van bedrijven die de voor de vermindering van emissies noodzakelijke apparatuur of diensten leveren.

Inzicht in het verschil in kosten dat door diverse lidstaten moet worden gemaakt, schept de Commissie door vergelijking van de kosten voor realisatie van de emissiereductie ten opzichte van het bruto nationaal product van de lidstaten en de EU als geheel. Voor de EU geldt dat 0,03% van het BNP aan emissiereductie moet worden besteed. De ons omringende landen als België en Duitsland zitten ongeveer op dit gemiddelde. Nederland zit er met 0,009% aanzienlijk onder.

Een eerste inschatting van het PBL heeft laten zien dat de schattingen van de Commissie over de nalevingskosten te laag zijn. Zoals aangegeven duurt het nog enige tijd voordat de analyse van het PBL gereed is, zodat een definitieve conclusie nog niet mogelijk is. Het bedrijfsleven heeft in een door het ministerie belegde stakeholdersbijeenkomst overigens ook reeds haar bedenkingen over de kostenberekening van de Commissie kenbaar gemaakt. De komende maanden zal met het PBL en stakeholders worden gewerkt aan het creëren van een juist beeld van de kosten en baten.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De administratieve lasten bij het voorstel voor de nieuwe richtlijn zijn nihil, aangezien er geen nieuwe administratieve lasten in het leven worden geroepen. Wel nemen de lasten voor de Rijksoverheid toe zoals aangegeven onder 5 b).

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De richtlijn bevat louter verplichtingen gericht aan de lidstaten, geen verplichtingen gericht aan bedrijven of burgers. Bekeken dient te worden of en op welke wijze een en ander wordt vormgegeven. Met name de verplichting met betrekking tot het opstellen van het nationale programma bevat onderdelen die mogelijkerwijs niet geheel in lijn zijn met hetgeen daarover in het kader van de Omgevingswet is geregeld. Handhaving en sanctionering is niet geregeld; het is aan de lidstaten zelf te bepalen hoe zij de verplichtingen uit gaan voeren. De lex silencio positivo is niet van toepassing nu de richtlijn geen besluiten richting bedrijven of burgers voorschrijft.

² € 1,85 miljard door geringere verliezen aan arbeidsproductiviteit, € 600 miljoen vermindering kosten van de gezondheidszorg, € 230 miljoen minder landbouwverliezen en € 120 miljoen vermindering van schade aan de bebouwde omgeving.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De omzetting dient plaats te vinden binnen 18 maanden na het in werking treden van de richtlijn. Deze termijn is kort maar haalbaar voor Nederland aangezien, zoals het er nu naar uitziet, geen wetswijziging nodig is.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. In de bij het pakket behorende mededeling programma «Schone lucht voor Europa» is aangegeven dat de doelstellingen voor emissiereductie interim doelstellingen zijn. Uiteindelijk beoogt de Commissie de situatie te bereiken waarin er geen significante gevolgen voor mens en milieu optreden als gevolg van luchtverontreiniging. Dit noopt noodzakelijkerwijs tot een evaluatie en herziening voor het bereiken van het laatste doeljaar van de richtlijn (2030) en bij voorkeur eerder om lidstaten en bedrijven tijdig voorbereidingen te laten treffen voor wijzigingen van de richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
De uitvoerbaarheid van het voorstel wordt vooral bepaald door de hoogte van de verplichte emissiereducties. De verplichtingen voor 2020 zijn goed haalbaar, aangezien deze met uitvoering van reeds bestaand(e) en voorgenomen beleid en regelgeving kunnen worden gerealiseerd. Dat was ook de uiteindelijke insteek bij het wijzigen van het Gotenburg protocol.
Voor 2030 heeft de Commissie ambitieuzere voorstellen gedaan. In het licht van het einddoel van de Commissie, de situatie waarin er geen significante gevolgen voor mens en milieu optreden als gevolg van luchtverontreiniging, zijn dergelijke doelstellingen noodzakelijk. De vraag is echter in hoeverre concretisering van de doelstellingen mogelijk is in 2030. De Commissie is van mening dat de voorstellen (ook voor Nederland) haalbaar en kosteneffectief zijn. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het PBL verzocht om een nationale kosten-batenanalyse. Uit deze analyse zal blijken wat voor Nederland haalbaar is en wat de kosten en baten van de verschillende maatregelen zijn.
De uitkomsten van de analyse door het PBL worden in het voorjaar van 2014 verwacht. Tot die tijd kan er geen definitief uitsluitel worden gegeven en zal er ook geen definitief Nederlands standpunt worden geformuleerd. Voorlopige analyses met betrekking tot haalbaarheid laten zien dat de door de Commissie voor Nederland voorgestelde reductiedoelstellingen technisch haalbaar zijn, met uitzondering van de doelstelling voor NMVOS voor 2030. Haalbaar betekent in deze context dat er voldoende technische maatregelen beschikbaar zijn voor het betreffende bedrijfsleven om de doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren. In hoeverre de verschillende reductiepercentages ook op een kosteneffectieve wijze kunnen worden gerealiseerd wordt nog onderzocht en zal in het voorjaar van 2014 duidelijk zijn. Het bedrijfsleven heeft reeds aangegeven, zeker voor de reductiedoelstelling van NO_x, een dergelijke analyse nodig te achten.
De uitvoerbaarheid van de voorgestelde richtlijn wordt vergroot ten opzichte van de huidige NEC-richtlijn door opname van de drie, onder punt 3 beschreven, flexibiliteitsmechanismen, en met name de mogelijkheid tot aanpassing van de emissie-inventarisaties. Indien blijkt dat er in het verleden van onjuiste gegevens is uitgegaan, bestaat de mogelijkheid die nationale emissie-inventarisatie aan te passen. Die aanpassing is mogelijk indien:

- er nieuwe emissiebronnen worden gevonden die niet zijn meegenomen bij het vaststellen van de reductieverplichtingen,
- de aan voortschrijdend inzicht aangepaste emissiefactoren significant afwijken van de emissiefactoren bij het vaststellen van de reductieverplichtingen of
- gebruikte methoden voor bepaalde bronnen significant zijn veranderd ten opzichte van het moment van vaststellen van de reductieverplichtingen.

Negatief scoort het voorstel op uitvoerbaarheid voor zover het het «nationaal programma ter beperking van de luchtverontreiniging» betreft. De eisen aan het programma zijn dusdanig dat dit onnodig veel extra werkzaamheden voor de Rijksoverheid oplevert.

b) *Handhaafbaarheid*

De handhaafbaarheid blijft ten opzichte van de huidige NEC-richtlijn gelijk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

- Nederland is voorstander van een verdergaande reductie van de luchtverontreiniging, teneinde de gezondheid en milieukwaliteit te verbeteren.
- Nederland is positief over het uitgangspunt van het voorstel om tot reductie van de nationale luchtverontreinigende emissies te komen. De in het voorstel opgenomen bepalingen leiden tot een vermindering van de gevolgen voor gezondheid en milieu als gevolg van luchtverontreiniging. Wel acht Nederland het in dit kader van belang dat de hoogte van de reductiedoelstellingen nog eens goed tegen het licht wordt gehouden, teneinde de uitvoerbaarheid van het voorstel te vergroten.
- Nederland is eveneens voorstander van een voldoende hoog ambitieniveau. Door in heel Europa de emissies van luchtverontreinigende stoffen substantieel te verminderen daalt de achtergrondconcentratie in Nederland en zal de luchtkwaliteit in het gehele land, net als uiteraard in geheel Europa, merkbaar verbeteren.
- Nederland voert op dit moment een kosten-batenanalyse uit. Deze wordt dit voorjaar afgerond. Pas wanneer de resultaten hiervan beschikbaar zijn, kan Nederland een positie innemen ten aanzien van het voorgestelde ambitieniveau. Indien de doelstellingen niet realistisch zijn, doet dat uiteindelijk afbreuk aan de effectiviteit van de richtlijn.
- Nederland steunt het voorstel van de Commissie om de uitvoerbaarheid van de richtlijn te vergroten door opname van flexibiliteitsmechanismen. Gewaakt dient echter te worden dat deze flexibiliteit gebruikt wordt om niet in te hoeven grijpen bij tegenvallende effecten van beleid.
- Nederland is voorstander van nationale programma's ter beperking van de luchtverontreiniging die worden afgestemd op de plannen voor verbetering van de luchtkwaliteit. Wel acht Nederland de huidige voorstellen van de Commissie op dit vlak te ver gaan en meent dat deze een te hoge belasting voor de Rijksoverheid met zich meebrengen. Nederland zal derhalve pleiten voor een soberdere invulling en met name een lagere frequentie voor herziening van de plannen.
- Het voorstel bevat gedelegeerde handelingen voor aanpassing van een aantal bijlagen bij de richtlijn. Nederland onderschrijft de noodzaak tot het relatief eenvoudig kunnen aanpassen van de betreffende bijlagen aan de technische vooruitgang, doch het onder delegatie brengen van

de complete bijlagen gaat te ver. Nederland pleit er voor de verschillende mogelijkheden voor de Commissie voor gedelegeerde handelingen te heroverwegen, teneinde te voorkomen dat de Commissie zelfstandig essentiële onderdelen van de richtlijn kan wijzigen.

Nieuw is de doelstelling voor emissiereductie van methaan. Nederland staat open voor een doelstelling voor methaanreductie, aangezien het past bij de integrale benadering van de Climate and Clean Air Coalition waar Nederland bij is aangesloten. Reductie van methaan biedt voordelen voor lucht en klimaat. Van belang is wel om inzicht te krijgen in de effecten van dergelijke reductieverplichtingen. Hier zal nog nader naar worden gekeken. Daarbij zal eveneens aandacht worden besteed aan de vraag of dit luchtpakket, dan wel het klimaatbeleid de meest aangewezen plek is.