

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/129069

Datum 12 mei 2021
Betreft Uitvoering NEC-richtlijn

Geachte voorzitter,

De NEC-richtlijn¹ bepaalt voor een aantal luchtverontreinigende stoffen die in belangrijke mate bijdragen aan grootschalige grensoverschrijdende luchtverontreiniging, de maximale hoeveelheid die iedere EU-lidstaat in een jaar mag uitstoten. Met deze brief informeer ik uw kamer dat Nederland ook in 2019 (het meest recente rapportagejaar) aan de verplichtingen van de NEC-richtlijn heeft voldaan. Daarnaast ga ik nader in op de uitvoering van de richtlijn voor de periode vanaf 2020. Tevens plaats ik dit in EU-perspectief aan de hand van het rapport "Second Clean Air Outlook"² dat de Commissie begin dit jaar heeft uitgebracht.

NEC-Richtlijn tot en met 2019

Voor de periode tot en met 2019 werkt de NEC-richtlijn met nationale emissieplafonds voor zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige koolwaterstoffen exclusief methaan (NMVOS) en ammoniak (NH₃). Voor fijn stof (PM_{2,5}) geldt tot 2020 geen emissieplafond.

Nederland heeft begin dit jaar de emissiecijfers over 2019 aan de Europese Commissie gerapporteerd. Tabel 1 geeft voor iedere stof de totale hoeveelheid en het bijbehorende nationale emissieplafond weer.

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

2019	SO ₂	NO _x	NMVOS	NH ₃	PM _{2,5}
Emissie	23	230	238 (184)	123	15,3
NEC-plafond	50	260	185	128	-

De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen die onder de NEC-richtlijn vallen was ook dit jaar weer lager dan het jaar ervoor. De dalende trend van de afgelopen

¹ EU Richtlijn 2016/2284 van 14 december 2016

² Second Clean Air Outlook, 8 januari 2021, COM (2021) 3 final

decennia zet zich daarmee door. Met uitzondering van NMVOS lag de uitstoot in 2019 onder de overeenkomstige emissieplafonds. Toch is er ook in het geval van NMVOS geen sprake van overschrijding van de norm, omdat in het uitstootcijfer ook bronnen zijn meegerekend die in het verleden - bij het vaststellen van de NEC-richtlijn in 1999 - niet bekend waren. Het gaat met name om de emissiebronnen ‘kuilvoer’ en ‘mestverwerking’ plus nog een aantal kleinere bronnen, die in totaal 54 kton emitteerden. De NEC-richtlijn voorziet erin dat deze hoeveelheid met toestemming van de Commissie van de totale uitstoot mag worden afgetrokken voordat deze wordt vergeleken met het nationale emissieplafond. Dit correctiemechanisme leidt tot een andere toetswaarde (voor NMVOS 184 kton in 2019). Het correctiemechanisme is voor het eerst toegepast in 2017 voor zowel NMVOS als NH₃³. Voor NH₃ kon de toepassing van het correctiemechanisme deze keer achterwege blijven omdat de emissie (123 kton) weer onder het nationale emissieplafond (128 kton) is komen te liggen. De daling ten opzichte van 2018 toen de uitstoot 129 kton betrof, is onder andere veroorzaakt doordat er minder vee werd gehouden mede als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel dat binnen Nederland wordt gehanteerd.

Ten aanzien van de emissie van NH₃ kan hierbij nog het volgende worden aangetekend. Op 18 juni 2020 heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een beleidsadvies uitgebracht waarin staat dat de veronderstelling gerechtvaardigd is dat de NH₃-emissies uit emissiearme stallen onderschat worden; de indicatieve berekeningen geven aan dat het voor heel Nederland om ongeveer 8,8 kton/jr kan gaan. Anderzijds staat in hetzelfde rapport dat de ammoniakemissie bij mestaanwending, in tegenstelling tot bij stallen en opslag, overschat is, met globaal berekend 4 kton/jr. In de brief waarin de minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, mede namens mij, haar beleidsreactie op het CDM-advies neerlegt⁴, staat dat ik de Tweede Kamer in het voorjaar van 2021 zal informeren wat hiervan de gevolgen voor de NEC-plafonds zouden kunnen zijn. Dat doe ik bij deze. Bovenstaande punten zijn inmiddels verwerkt in de meest recente cijfers van de Emissieregistratie. Op basis van verdere metingen die uitgevoerd worden zijn nadere aanpassingen niet uitgesloten, maar naar verwachting is de grootste correctie uitgevoerd en gaat het vervolgens om verfijning.

De NEC-richtlijn vanaf 2020

Overeenkomstig de NEC-richtlijn is de systematiek met nationale emissieplafonds met ingang van het emissiejaar 2020 vervangen door een systematiek met nationale emissiereductieverplichtingen. De emissiereductieverplichtingen staan in de richtlijn vermeld als een percentage van de hoeveelheid die in 2005 werd uitgestoten (zie tabel 2).

Tabel 2: Emissiereductieverplichtingen voor de periode 2020- 2029 en de periode vanaf 2030 als percentage ten opzichte van basisjaar 2005

Reductie %	SO ₂	NO _x	NMVOS	NH ₃	PM _{2,5}
2020	28%	45%	8%	13%	37%
2030	53%	61%	15%	21%	45%

³ Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 175, nr. 336, 9 april 2019

⁴ Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 334, nr. 122, 13 oktober 2020

Voor het tussenjaar 2025 geldt voor iedere stof een indicatief doel dat overeenkomt met het rekenkundige midden van de maximaal toelaatbare hoeveelheid in 2020 en dat van 2030. Lidstaten moeten aan de Commissie uitleg geven en onder bepaalde omstandigheden aanvullende maatregelen nemen indien dit indicatieve plafond wordt overschreden. Dit mechanisme moet voorkomen dat lidstaten veel emissiereducties pas in de laatste jaren van de periode 2020-2029 willen gaan nemen met een verhoogde kans dat de emissiereductieverplichtingen voor 2030 niet kunnen worden nagekomen.

De reductiepercentages kunnen worden omgerekend naar nationale emissieplafonds in kton/jr, maar om na te gaan of een lidstaat aan de verplichtingen uit de NEC-richtlijn voldoet, blijven de emissiereductieverplichtingen ten opzichte van 2005 leidend. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat de emissies van 2005 geen vast gegeven zijn, maar steeds nog iets kunnen wijzigen, omdat op basis nieuwe wetenschappelijke inzichten of methoden er ieder jaar een herberekening plaatsvindt van de hele historische reeks, inclusief het basisjaar 2005.

Van belang is ook dat de nieuwe systematiek de definitie heeft veranderd die aangeeft welke emissies meetellen om te bepalen of aan de emissiereductieverplichtingen wordt voldaan. De NEC-richtlijn bepaalt expliciet dat uitstoot van de categorieën "3B mestbeheer" en "3D landbouwgronden" voortaan niet meer meegenomen worden. Voor de twee onderstaande categorieën was van het begin al bepaald dat de NEC deze buiten beschouwing laat:

- emissies van vliegtuigen, buiten de landings- en startcyclus. De reden hiervoor is dat deze emissies op grotere hoogte (boven de 3000 voet) plaatsvinden, dus veel al boven de grenslaag, waardoor deze in veel mindere mate bijdragen aan gezondheidsschade en stikstofdepositie.
- emissies van de internationale zeevaart. De reden hiervoor dat de EU-lidstaten ieder voor zich hier geen zeggenschap over hebben. Deze emissies worden beperkt in IMO verband door het aanwijzen van 'emission control area's' en de EU Richtlijn 2016/802 betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen.

Daarnaast worden de emissies van het wegverkeer volgens de nieuwe systematiek berekend op basis van in Nederland verkochte brandstof (*Fuels Sold* methodiek) in plaats van op basis van in Nederland verbruikte brandstof (*Fuel Used* methodiek).

De NEC-richtlijn verplicht lidstaten ook om tweejaarlijks emissieramingen te rapporteren bij de Europese Commissie tot en met 2030. Nederland heeft hierbij de ramingen gehanteerd die het PBL volgens de nieuwe systematiek heeft opgesteld⁵. Uit het PBL-rapport blijkt dat de Nederlandse uitstoot van de vijf NEC-stoffen voor alle jaren vanaf 2020 op basis van de huidige inzichten beneden de nationale emissieplafonds zal liggen. Hierop is een kleine uitzondering: voor NH3 ligt de raming met voorgenomen beleid in 2030 1 kiloton onder het doel. De raming met alleen vastgesteld beleid ligt 1 kiloton boven het doel. Als gevolg van de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering zullen de ammoniakemissies richting 2030 verder dalen. Dit alles bevestigt het beeld dat Nederland tot en met 2030 blijft voldoen aan de emissiereductieverplichtingen van de NEC-richtlijn. Dit laat onverlet dat het kabinet volop blijft inzetten op een verdere emissiereductie om

⁵ Emissieramingen luchtverontreinigende stoffen, rapportage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV2020), PBL, 30 november 2020

gezondheidsschade en de aantasting van de natuur verder terug te dringen. Een belangrijk instrument hierbij is het Schone Lucht Akkoord. Op 26 maart 2021 heb ik uw kamer met een toelichtende brief⁶ de Uitvoeringsagenda van het Schone Luchtakkoord toegezonden. Voor NH₃ geldt bovendien dat inmiddels de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering in werking is getreden die ervoor moet zorgen dat (ook) de NH₃-emissies flink omlaag zullen gaan om de hoofddoelstelling – in 2030 bevindt de helft van alle hectares natuur in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden zich op een gezond stikstofniveau – linksom of rechtsom te halen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/129069

Internationale samenwerking

Naast het terugdringen van de emissies in eigen land, is het zaak om ook de import van grensoverschrijdende luchtverontreiniging verder te beperken, via de NEC-richtlijn en ambitieus Europees bronbeleid. Effectieve internationale samenwerking is hiervoor cruciaal, niet alleen binnen de EU, maar ook in de UNECE, OESO en UNEP. In lijn hiermee is in het Schone Lucht Akkoord opgenomen dat de inzet in internationaal verband wordt versterkt door ambitieus luchtkwaliteitsbeleid. In dit kader kan ik melden dat op 18 en 19 maart jl. de *Clean Air Dialogue* heeft plaatsgevonden tussen enerzijds vertegenwoordigers van de Europese Commissie en anderzijds tal van betrokkenen die in Nederland aan dit onderwerp werken of er mee van doen hebben. Centrale vraag in de dialoog was wat er lokaal, nationaal en Europees nodig en mogelijk is om de lucht in de Europa schoner te krijgen, onder meer door middel van thematische sessies over houtstook, lokale en regionale luchtkwaliteit, binnenvaart, veehouderijen en mobiliteit. De conclusies van de Clean Air Dialoog worden gepubliceerd op de website van de Europese Commissie⁷.

De Commissie heeft op 8 januari jl. de Second Clean Air Outlook gepubliceerd. Hieruit blijkt dat veel lidstaten moeite hebben om meteen al vanaf 2020 te voldoen aan hun nationale emissiereductieverbintenissen voor de periode 2020-2029. Vrijwel alle lidstaten moeten de emissies van ten minste enkele verontreinigende stoffen nog flink verminderen. Dat geldt met name voor ammoniak. In het rapport kondigt de Commissie aan dat zij steun zal blijven verlenen aan de lidstaten bij hun inspanningen om de richtlijn uit te voeren, maar ook dat zij zal ook gebruikmaken van haar rechtsbevoegdheden om te waarborgen dat de wetgeving wordt gehandhaafd.

Hoe effectief en dus belangrijk internationale samenwerking is om luchtverontreiniging te verminderen komt ook naar voren in de wetenschappelijke analyse⁸ die werd verricht om deze "Clean Air Outlook" te ondersteunen. De analyse bevestigt dat in de meeste lidstaten een aanzienlijke bijdrage aan de achtergrondconcentratie van PM_{2,5} afkomstig is van andere lidstaten. Nieuw is dat voor iedere lidstaat afzonderlijk is berekend welke andere landen in welke mate bijdragen aan het verminderen van de PM_{2,5} achtergrondconcentratie in 2015 ten opzichte van 2005 en in 2030 ten opzichte van 2015. Voor Nederland geldt dat de buitenlandse bijdrage de eigen Nederlandse bijdrage een aantal malen overtreft. De EU-landen Frankrijk, België, Polen en Tsjechië dragen het meeste bij, maar ook de bijdrage van alle andere EU-lidstaten gezamenlijk is significant. Van de landen

⁶ Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 30175 nr. 373, 26 maart 2021

⁷ https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/dialogue.htm

⁸ Support to the development of the Second Clean Air Outlook, International Institute for Applied System Analysis (IIASA), 21 december 2020

buiten de EU draagt het Verenigd Koninkrijk het meeste bij aan de verdere verlaging van de achtergrondconcentratie van $PM_{2,5}$ in Nederland.

Het rapport bevat een dergelijke analyse voor alle andere lidstaten en het geheel bevestigt het uitgangspunt van de NEC-richtlijn dat alle lidstaten gezamenlijk hun luchtverontreinigende emissies moeten verminderen omdat dit voor alle lidstaten wederzijds voordeel biedt. Hetzelfde geldt uiteraard ook voor landen buiten de EU, zoals Noorwegen en Zwitserland die hiertoe emissiereductieverplichtingen zijn aangegaan in het Gothenburg Protocol. Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk wat maakt dat na Brexit er toch verder in internationaal verband kan worden samengewerkt om verdere emissiereducties te realiseren.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/129069

Verdere planning

De NEC-richtlijn verplicht alle EU-lidstaten om een nationaal NEC-plan op te stellen waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de jaarlijks emissies onder de geldende NEC-plafonds uitkomen. De indieningsdatum voor het eerste NEC-plan was 1 april 2019. Omdat de plannen ten minste eens in de 4 jaar moeten worden herzien, is de eerstvolgend herzieningstermijn 1 april 2023. Bij het opstellen van het herziene NEC-plan zullen alle betrokken maatschappelijke actoren worden betrokken. Ook de Tweede Kamer wordt voorafgaand aan indiening van het plan bij de Europese Commissie, over het NEC-plan geïnformeerd.

Iets verder in de tijd, maar niet minder relevant is dat de NEC-richtlijn in 2025 geëvalueerd zal worden op basis waarvan de Commissie een voorstel tot herziening van de richtlijn of andere wetgevende voorstellen kan doen. In de NEC-richtlijn zelf staat dat de evaluatie/herziening zich in ieder geval moet richten op het EU klimaat- en energiebeleid en op maatregelen die de uitstoot van ammoniak verminderen. De Commissie zal waarschijnlijk (ook weer) voorstellen dat er een emissiereductie-verplichting voor methaan in de NEC-richtlijn worden opgenomen.

Nederland is ook partij bij het Gothenburg-protocol onder de Conventie voor grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (UNECE Air Convention⁹). Het Gothenburg protocol bevat voor de periode vanaf 2020 overeenkomstige emissiereductieverplichtingen, maar anders dan de NEC-richtlijn heeft het (nog) geen vervolgstap voor 2030 en verder. De meerwaarde van het Gothenburg protocol bestaat erin dat ook Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk zich moeten houden aan de voor deze landen vanaf 2020 geldende emissiereductieverplichtingen. Het protocol bevat ook verplichtingen voor de Verenigde Staten en Canada. Daarnaast staat het protocol open voor toetreding door andere landen die partij zijn bij de UNECE Air Convention. Inmiddels is er een begin gemaakt met de evaluatie van het Gothenburg Protocol in aanloop naar een eventuele tweede herziening die uiteindelijk zou kunnen leiden tot strengere emissieplafonds vanaf 2030 en aangescherpte maatregelen voor de landbouw (NH₃), en nieuwe maatregelen voor black carbon (BC) als stof die niet alleen negatieve gezondheidseffecten geeft maar ook een klimaatopwarmend effect heeft.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk

IENW/BSK-2021/129069

⁹ Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, Genève, 13-11-1979