

Samenvatting NEC-programma (bijlage bij concept NEC-programma versie 21 januari 2019, punt 2.2.)

In de afgelopen 20 jaar is er aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van antropogene emissies naar de lucht en de luchtkwaliteit in Europa mede dankzij Europees beleid. Een onderdeel daarvan was de richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn) 2001/81/EG met plafonds voor 2010 en verder. Zoals opgenomen in het zevende milieuactieprogramma streeft de Europese Unie naar luchtkwaliteitsniveaus die geen aanzienlijke effecten op en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu meebrengen. Dat was mede aanleiding om de NEC-richtlijn te herzien. In de herziene NEC-richtlijn (2016/2284/EU) zijn per lidstaat emissiereductieverbintenissen vastgelegd voor antropogene atmosferische emissies van lidstaten van zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijnstof (PM_{2,5}). De verbintenissen zijn uitgedrukt in percentages ten opzichte van het referentiejaar 2005 en gelden voor de tijdvakken 2020 tot en met 2029 en vanaf 2030 en verder.

De herziene NEC-richtlijn dient op kosteneffectieve wijze bij te dragen aan de Europese doelstellingen op het vlak van luchtkwaliteit¹. Bij het bepalen van de reductieverbintenissen per lidstaat was de kosteneffectiviteit een belangrijk uitgangspunt naast vanzelfsprekend technische haalbaarheid. Becijferd is dat door de herziene richtlijn de negatieve gevolgen van de luchtverontreiniging voor de gezondheid en vroegtijdig overlijden, tussen nu en 2030 met bijna 50% worden verminderd.

In artikel 6 van de NEC-richtlijn is opgenomen dat iedere lidstaat een nationaal programma opstelt, waarin aangegeven wordt hoe wordt voldaan aan de emissiereductieverbintenissen voor de betreffende lidstaat. Het NEC-programma dient om de vier jaar te worden geactualiseerd. Dit is het eerste NEC-programma voor Nederland dat is opgesteld volgens de herziene NEC-richtlijn 2016/2284/EU. Uiterlijk op 1 april 2019 moet dit eerste NEC-programma bij de Europese Commissie worden ingediend (artikel 10 lid 1). Het NEC-programma is opgesteld volgens een verplicht format, dat door de Europese Commissie is vastgelegd in het uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1522. De emissiereductieverbintenissen voor Nederland zullen als omgevingswaarden binnen het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen.

Nederland zal zeer waarschijnlijk voldoen aan de NEC-emissiereductieverbintenissen

Nederland voert al sinds de jaren negentig beleid om de emissies van luchtverontreinigende stoffen in verschillende sectoren te beperken. Een voorbeeld daarvan zijn de emissie-eisen voor de industrie en agrarische bedrijven in regelgeving. Deze zijn regels komen ook voort uit een implementatie van Europese richtlijnen in nationale regelgeving. Met algemene regels in het Activiteitenbesluit en eisen in vergunningen worden beste beschikbare technieken (BBT) en preventieve maatregelen voorgeschreven om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te voorkomen of te beperken. Ook gelden fiscale regelingen zoals de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Beide regelingen bieden fiscaal voordeel als een ondernemer investeert in milieuvriendelijke technieken, waaronder emissiereducerende technieken. Ook het Europese bronbeleid voor transport levert een substantiële bijdrage aan de beperking van emissies. Luchtbeleid heeft ertoe bijgedragen dat de emissies van de vijf stoffen die onder de NEC-

¹ Zie onder andere overweging 1, 2, 7 en 9 van de NEC-richtlijn 2016/2284/EU

richtlijn zijn gereguleerd sinds 1990 zijn afgenomen met 60-80% (zie ook tabel 2.4.1 van dit NEC-programma).

Met de kennis van nu is het onwaarschijnlijk dat Nederland met de genomen en vastgestelde maatregelen niet gaat voldoen aan de reductieverbintenissen. Prognoses in de RIVM monitoringsrapportage “Informative Inventory report 2018” bevestigen dit beeld. Vandaar dat het Planbureau voor de Leefomgeving in de Balans van de Leefomgeving 2018 heeft geconcludeerd dat de NEC-doelen voor 2020 en 2030 bij uitvoering van het beleid waarschijnlijk worden gehaald. Tabel 2.5 van dit NEC-programma geeft meer in detail aan dat Nederland volgens de prognoses met het vastgestelde beleid aan de emissiereductieverbintenissen van zowel 2020 als van 2030 zal voldoen.

Nieuw luchtbeleid in ontwikkeling: het Schone Lucht Akkoord

Naast het vastgesteld beleid is ook nieuw nationaal luchtbeleid in ontwikkeling. In een Kamerbrief van 25 juni 2018 (Kamerstuk 30 175 nr. 292) heeft het kabinet aangekondigd dat het zich zal inzetten voor een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om zo te komen tot een vermindering van gezondheidsrisico's als gevolg van luchtverontreiniging, waarbij het kabinet toewerkt naar de streefwaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie. In het Regeerakkoord 2017-2021 is eerder al neergelegd dat er een Nationaal Actieplan Luchtkwaliteit komt. Het kabinet zal hiermee aan de slag gaan onder de naam ‘Schone Lucht Akkoord’, waarin gezondheidswinst centraal staat. Het advies van de van de Gezondheidsraad “Gezondheidswinst door schonere lucht” is hiervoor de basis. Dit advies is in januari 2018 uitgebracht. Ervaringen in de afgelopen jaren hebben laten zien dat samenwerking tussen alle bestuurslagen, samenwerking in Europees verband en internationale samenwerking nodig is om te komen tot verbetering van de luchtkwaliteit. In 2019 wil het kabinet het Schone Lucht Akkoord aan de Tweede Kamer voorleggen. Het zal bestaan uit een combinatie van brongerichte maatregelen om emissies te beperken en lokale maatregelen om luchtkwaliteit te verbeteren. Deze maatregelen zijn nu nog niet bekend en kunnen daarom ook niet in dit NEC-programma worden opgenomen.

Het Klimaatakkoord

Klimaatbeleid en luchtbeleid gaan voor een belangrijk deel hand in hand. Energiebesparing en duurzame energieopties zoals zon en windenergie leiden niet alleen tot een lagere emissie van broeikasgassen, maar ook tot minder luchtverontreinigende emissies. Noemenswaardig is het wetsvoorstel om elektriciteitsproductie uit kolen te verbieden. Het wetsvoorstel heeft als gevolg dat in de tweede oudste kolencentrales eind 2024 en in de resterende drie centrales eind 2029 geen kolen meer gestookt mogen worden. Dit wetsvoorstel is op 12 oktober 2018 aanhangig gemaakt bij de Raad van State.

Naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs wordt een nationaal Klimaatakkoord opgesteld, met als doel om de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 met 49 procent ten opzichte van 1990 terug te dringen. Daarnaast kan de Europese inzet van het kabinet leiden tot een aangescherpte ambitie richting de 55 procent. De effecten van het klimaatakkoord op de emissies van luchtverontreinigende stoffen zijn nog niet opgenomen in de prognoses in de Informative Inventory Report 2018 die in dit NEC-programma zijn gebruikt. Dit beleid wordt wel meegenomen bij de nieuwe emissieramingen van luchtverontreinigende stoffen die in 2019 worden gemaakt in het kader van de Nationale Energie Verkenning (NEV). In het geactualiseerde NEC-programma dat op 1 april 2023 moet worden ingediend kunnen de effecten van het finale klimaatbeleid worden meegenomen.

Consultatie van stakeholders en publiek

Het NEC-programma is tijdens het opstellen besproken met provincies, gemeenten, omgevingsdiensten, maatschappelijke organisaties en de industrie. Dit is gebeurd op 19 april 2018 en 6 september 2018. Het conceptprogramma is gestuurd aan VNO-NCW, IPO en VNG. Daarnaast heeft het onderwerp op de agenda van het BeneLux overleg gestaan op van 28 maart 2018. Ook is het programma ter becommentariëring voorgelegd aan de naburige lidstaten België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg. Hierop zijn geen reacties binnengekomen. Verder is dit programma volgens artikel 6 lid 5 van de NEC-richtlijn ter consultatie opengesteld voor het publiek, door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene Wet Bestuursrecht. In totaal zijn vier zienswijzen ingediend, waaronder drie zienswijzen van burgers en één van de energiebranche "EnergieNederland". De zienswijzen van burgers gingen met name over hun bezorgdheid over de luchtkwaliteit in Nederland. EnergieNederland onderschrijft het NEC-programma. Hun (beperkte) suggesties voor verbetering zijn grotendeels doorgevoerd.