

Vergaderjaar 2023–2024

30 175

Luchtkwaliteit

Nr. 462

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2024

Hierbij informeer ik u over de uitvoering van de Europese NEC-richtlijn¹. NEC staat voor Nationale Emissiereductie Commitments. Deze richtlijn bepaalt voor iedere lidstaat – en dus ook voor Nederland – voor een aantal luchtverontreinigende stoffen hoeveel er jaarlijks in totaal mag worden uitgestoten. Daarnaast informeer ik u – mede namens de Minister van IenW – over de onderzoeksresultaten naar emissies uitgestoten door vliegverkeer boven 3.000 voet². Deze emissies zijn voor het eerst als apart memo-item in de NEC-rapportage meegenomen. De meest recente rapportage betreft die over het jaar 2022 en is onlangs door het RIVM aan de Europese Commissie gerapporteerd. Uit deze rapportage blijkt dat Nederland ook in 2022 heeft voldaan aan de verplichtingen van de NEC-richtlijn. Desalniettemin blijft de noodzaak aanwezig om de aan grensoverschrijdende luchtverontreiniging gerelateerde gezondheidsrisico's verder in te perken, zowel in EU- als VN-verband. Ik zal mij hiervoor blijven inzetten. Met het oog hierop stel ik u met deze brief ook op de hoogte van de meest recente ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende luchtverontreiniging en de internationale dimensie daarvan.

I. Uitvoering NEC-richtlijn

Jaarcijfers 2022

Via de Emissieregistratie wordt onder regie van het RIVM jaarlijks vastgesteld hoe groot de jaarlijkse uitstoot is van luchtvervuilende stoffen die vallen onder NEC-richtlijn. Dit wordt namens Nederland aan onder meer de Europese Commissie gerapporteerd. Het bijbehorende *Informative Inventory Report* (IIR), welke 15 april door het RIVM gepubliceerd

¹ EU Richtlijn 2016/2284 van 14 december 2016

² 3.000 voet komt overeen met 914 m

is³, geeft gedetailleerd aan hoe de emissies zijn berekend met inbegrip van de onzekerheden die hierbij een rol spelen.

De emissiereductieverplichtingen uit de NEC-richtlijn hebben betrekking op zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS) en fijn stof (PM_{2,5}). De reductiepercentages zijn gekoppeld aan het basisjaar 2005 en kunnen aan de hand daarvan worden omgerekend naar emissieplafonds in kiloton per jaar. Deze zijn samen met de daadwerkelijke emissies in 2020, 2021 en 2022 opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 1: Emissiecijfers NEC-stoffen en NEC-plafonds

Emissie	SO ₂	NO _x	NH ₃	NMVOS	PM _{2,5}
2020	19,6	177,7	125,0	162,1	14,4
2021	20,9	173,2	123,5	156,9	14,5
2022	19,6	162,2	121,2	154,5	14,3
NEC-plafond	48,9	217,4	134,8	187,7	18,0

Nederland voldeed in 2022, net als in 2020 en 2021, aan alle NEC-plafonds. In het IIR worden door het RIVM hierbij de volgende verklaringen gegeven:

- De uitstoot van SO₂ is in 2022 1,3 kiloton lager dan in 2021. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door lagere emissies in de industrie. Ten opzichte van het basisjaar 2005 is de uitstoot van zwaveloxiden met 71% gedaald, veel meer dan de NEC-reductieverplichting van 28%.
- De uitstoot van NO_x is in 2022 met 11,0 kiloton afgenomen ten opzichte van 2021 en is 59% minder dan in het basisjaar 2005 (de NEC-reductieverplichting is 45%). Deze daling wordt verklaard doordat nieuwe auto's, bussen en vrachtwagens met een brandstofmotor aanzienlijk schoner zijn dan de auto's die het Nederlandse wagenpark verlaten. Daarnaast groeit het aandeel elektrische auto's gestaag. Wel zijn door vliegverkeer meer NO_xemissies uitgestoten, 1,2 kiloton meer dan in 2021.
- In 2022 is 121,2 kiloton NH₃ uitgestoten. Dat is 2,3 kiloton minder dan in 2021 en 22% minder dan in het basisjaar 2005 (de NEC-reductieverplichting is 13%). Deze stof wordt voornamelijk uitgestoten door de veehouderij. De daling kan worden verklaard doordat er in de landbouw iets minder dieren (rund- en pluimvee en varkens) zijn gehouden en het voer van melkvee minder eiwit bevatte.
- De uitstoot van NMVOS is in 2022 met 2,4 kiloton gedaald ten opzichte van 2021. Dit komt vooral doordat sinds de coronapandemie steeds minder handdesinfectiemiddelen worden gebruikt. Ten opzichte van het basisjaar 2005 is de uitstoot met 24% gedaald (de NEC-reductieverplichting is 8%).
- De uitstoot van fijnstof (PM_{2,5}) waaraan voornamelijk de sectoren industrie, wegverkeer en industrie bijdragen, is verder gedaald tot 14,3 kiloton in 2022, een daling van 50% ten opzichte van het basisjaar 2005 (de NEC-reductieverplichting is 37%). Deze daling is met name het gevolg van het gebruik van schonere brandstoffen in de industriële sector, verbeterde technologieën in de energie- en industriële sector en emissiereducties in de transportsector (weg) als gevolg van striktere EU regelgeving.

³ <https://www.rivm.nl/publicaties/informative-inventory-report-2024>

In de Emissieregistratie worden de emissies van luchtverontreinigende stoffen door vliegverkeer inzichtelijk gemaakt tot een hoogte van 3.000 voet. Deze emissies worden elk jaar internationaal gerapporteerd aan onder meer de Europese Commissie, samen met alle andere onderdelen van de NEC-rapportage.

De Tweede Kamer heeft tijdens de vorige zittingsperiode opgeroepen om daarnaast ook de uitstoot van NO_x boven de 3.000 voet inzichtelijk te maken⁴. In de reactie op het deelrapport luchtvaart van het Adviescollege Stikstofproblematiek is aangegeven dat het kabinet het advies van het Adviescollege overneemt om ruimer over stikstofemissies te rapporteren dan waartoe de Europese NEC-richtlijn verplicht⁵. Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het RIVM inmiddels de emissies van NO_x en andere luchtverontreinigende stoffen boven 3.000 voet in kaart gebracht. Deze zijn in een RIVM-kennisnotitie gepubliceerd⁶.

De totale NO_xuitstoot van luchtverkeer boven Nederlandse grondgebied inclusief het Nederlands Continentaal Plat (NCP) boven 3.000 voet in 2022 was 12,96 kiloton. Het grootste deel, 8,82 kiloton (68%), is afkomstig van internationale vluchten van of naar Nederlandse luchthavens, terwijl overvliegend luchtverkeer zonder vertrek of landing op een Nederlandse luchthaven een bijdrage van 4,00 kiloton NO_x (31%) heeft. De bijdrage van binnenlandse vliegverkeer is met 0,14 kiloton (1%) relatief klein.

De gerapporteerde emissiegegevens boven 3.000 voet hebben geen gevolgen voor de berekeningswijze van concentraties en depositie op lokaal niveau. Bij deze berekeningen worden de emissies tot 3.000 voet meegenomen. Deze hoogte wordt internationaal gebruikt bij het berekenen van de uitstoot van stikstof door vliegtuigen. Rond deze hoogte is er een scheiding tussen twee lagen in de atmosfeer; de menglaag en de vrije atmosfeer, waartussen weinig uitwisseling van stoffen is. Stoffen die vliegtuigen uitstoten in de vrije atmosfeer kunnen uiteindelijk toch het aardoppervlak bereiken, maar vaak pas veel later en verspreid over een groot gebied, vaak ook buiten Nederland. Dit is nader toegelicht in de reactie van de Minister voor Natuur en Stikstof op de commissiebrief Eerste Kamer met nadere vragen aanpak stikstofbeleid d.d. 5 september 2022⁷ en als reactie op de vragen naar aanleiding van technische briefing van 15 november over de stikstofproblematiek d.d. 2 februari 2023⁸.

Eerder hebben het RIVM en de Commissie voor de milieueffectrapportage ook aangegeven dat er geen kant en klaar model is dat de relatief geringe bijdrage van emissies boven 3.000 voet aan de lokale depositie betrouwbaar kan berekenen⁹. Daarbij meldt het RIVM dat de uiteindelijke depositiebijdrage van NO_x emissies van vliegverkeer van en naar Nederlandse luchthavens boven Nederlands grondgebied boven 3.000 voet op Natura-2000 gebieden uiterst gering is¹⁰.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31 936, nr. 674

⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 334, nr. 81

⁶ <https://www.rivm.nl/publicaties/luchtvaartemissies-boven-nederlands-grondgebied-boven-3000-voet>

⁷ Kamerstukken I, 2021/22, 35 334, AW

⁸ Kamerstukken I, 2022/23, 35 334, AY

⁹ Commissie m.e.r. Evaluatie stikstofberekeningen Lelystad Airport. 2020. <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p34/p3456/a3456ov.pdf>

¹⁰ <https://www.luchtvaartindetoekomst.nl/documenten/publicaties/2023/02/21/factsheet-luchtvaart-en-stikstof-in-feiten-en-cijfers>

Het bovenstaande betekent niet dat de bijdrage van vliegverkeer boven 3.000 voet buiten beeld blijft. Het RIVM berekent jaarlijks de totale concentraties en depositie (monitoringrapportages) en daarbij worden de totale berekende concentraties en depositie gekalibreerd aan de hand van metingen. Deze kalibratie betekent dat de (beperkte) bijdrage van emissies boven de 3.000 voet voor het belangrijkste deel verdisconteerd is in de totale concentraties en depositie die RIVM rapporteert.

De NEC-richtlijn verplicht het bepalen en rapporteren van emissies tot 3.000 voet. Lidstaten kunnen emissies boven 3.000 voet apart als een zogeheten *memo-item* in hun jaarlijkse rapportage meenemen. In de meest recente rapportage aan de Europese Commissie zijn de emissies boven 3.000 voet voor het eerst meegenomen. De hoeveelheid NO_x-emissies die dit jaar door het RIVM als memo-item is gerapporteerd, bedraagt 39,7 kiloton. Dit verschilt van de eerdergenoemde 12,96 kiloton. Dat komt door de internationale rekenregel die bepaalt dat de emissies moeten worden meegenomen van alle uit Nederland vertrekkende vliegtuigen tijdens de gehele vliegroute tot aan de eindbestemming. Deze internationale rekenregel voorkomt dubbeltellingen en vraagt beduidend minder gegevens dan de berekening die het RIVM nu voor het Nederlandse grondgebied heeft gemaakt. Nederland zal ook de komende jaren dit memo-item aan de Europese Commissie rapporteren.

Nationaal NEC-programma

De NEC-richtlijn verplicht alle EU-lidstaten om een nationaal NEC-programma op te stellen waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de jaarlijks emissies onder de geldende NEC-plafonds uitkomen. Deze plannen moeten ten minste eens in de vier jaar worden herzien. Op 14 december 2023 is het vernieuwde Nationale NEC-programma in de Staatscourant gepubliceerd¹¹.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft onderzocht dat Nederland op basis van vastgesteld en voorgenomen beleid kan voldoen aan de emissiereductieverlichtingen voor zowel de periode tot 2030, als voor de periode vanaf 2030 (wanneer de normen strenger worden). Gezien het feit dat Nederland naar verwachting met alle nu al geldende en voorgenomen maatregelen in de komende jaren aan de NEC-normen zal voldoen, zijn er geen extra maatregelen nodig.

II. Ontwikkelingen rond Europees luchtkwaliteitsbeleid

Clean Air Forum 2023

Artikel 12 van de NEC-richtlijn bepaalt dat de Europese Commissie op gezette tijden (in de praktijk tweejaarlijks) een *Clean Air Forum* organiseert. Nederland was gastland voor de vierde editie die op 23 en 24 november in Rotterdam werd gehouden. Het *Clean Air Forum* wisselt ervaringen en goede praktijken uit die leerrijk en stimulerend kunnen zijn voor de nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging en de uitvoering ervan. In Nederland is dit het Schone Lucht Akkoord. Via onder meer de communicatiekanalen van het Schone Lucht Akkoord heeft publiciteit rond het Clean Air Forum de boodschap versterkt dat het verbeteren van de luchtkwaliteit een taak is die nog volop om aandacht vraagt – ook bij alle andere EU landen – en dat het niet iets is waar Nederland alleen in staat. Samen met de eerste vice-voorzitter van de Europese Commissie, Maroš Šefčovič, opende ik het forum. Hij legde de nadruk op de impact van luchtverontreiniging op sociale ongelijk-

¹¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-32148.pdf>

heden. Zelf benadrukte ik vanuit het oogpunt van gezondheidsbescherming het belang van een effectief luchtkwaliteitsbeleid en een ambitieuze herziening van de richtlijn luchtkwaliteit. Tijdens het forum werden ook andere onderwerpen aangesneden, zoals de mogelijkheden om de emissies van de zeescheepvaart te verminderen. Vermeldenswaard is voorts dat de verbeterde European Air Quality Index¹² werd gelanceerd waarmee EU-burgers nog makkelijker toegang hebben tot actuele luchtkwaliteitsinformatie.

Publicaties Europees Milieuagentschap (EEA)

Op 24 April 2023 publiceerde het EEA het Europe's Air Quality Status Report 2023¹³ waarin het concludeert dat er in 2021 en 2022, ondanks snelle verbetering van de algehele luchtkwaliteit binnen de EU, nog op veel plekken overschrijdingen van de grenswaarden uit de richtlijn Luchtkwaliteit hebben plaatsgevonden (Nederland heeft geen overschrijdingen gerapporteerd). Daarbij zijn soms concentraties ver boven de WHO-advieswaarden waargenomen. Luchtvervuiling is nog steeds een zeer groot risico voor de algehele volksgezondheid binnen de EU, aldus het rapport.

Op 2 oktober 2023 is het **EMEP/EEA Air Pollutant Emission Inventory Guidebook¹⁴ gepubliceerd. Dit handboek fungeert als technische leidraad om nationale emissies te berekenen die gerapporteerd dienen te worden onder de NEC-richtlijn en de UNECE Air Convention.**

Clean Air Outlook 2024

Eind 2024 zal de Europese Commissie de vierde Clean Air Outlook publiceren. Nieuwe emissieramingen zullen inzichtelijk maken of verwacht mag worden dat de lidstaten de komende jaren aan de gestelde emissiereductieverplichtingen uit de NEC-richtlijn voldoen. Daarnaast zal dit rapport ook inzicht geven in hoe de luchtkwaliteit zich onder verschillende beleidsscenario's in Europa in de komende decennia zal gaan ontwikkelen en hoe groot de opgave voor de lidstaten zal zijn om te voldoen aan de herziene Luchtkwaliteitsrichtlijn. Het vierde Clean Air Outlook rapport zal dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de evaluatie van de NEC-richtlijn die in 2025 zal worden afgerond.

III. Mondiale ontwikkelingen

UNECE – Herziening Gothenburg Protocol

Nederland is ook partij bij de UNECE Air Convention. Onder deze Conventie valt een aantal protocollen waaronder het Gothenburg Protocol. Dit protocol bevat zowel technische maatregelen om emissies te beperken als emissiereductieverplichtingen die vanaf 2020 gelden. Voor de EU lidstaten zijn deze hetzelfde als in de NEC-richtlijn, waarbij de NEC-richtlijn ook al strengere emissiereductieverplichtingen geeft voor de periode vanaf 2030. In mijn brief van 15 juni 2023¹⁵ heb ik uw kamer geïnformeerd over het resultaat van de review van het protocol. Naar aanleiding van deze review hebben partijen bij de conventie tijdens hun jaarvergadering begin december besloten om te verkennen of het protocol kan worden herzien. Onderwerpen die zich daarvoor lenen zijn

¹² <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index>

¹³ <https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023>

¹⁴ <https://www.eea.europa.eu/publications/emep-eea-guidebook-2023>

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, 30 175, nr. 446

nieuwe nationale emissieplafonds, alsmede verdergaande technische voorschriften om de uitstoot van methaan, ammoniak en black carbon te verminderen. Tegelijkertijd leeft de wens dat meer landen dan nu het geval is partij worden bij het protocol. Om dit te bereiken zou afgeweken kunnen worden van de regel dat alle verplichtingen voor alle landen op hetzelfde moment gaan gelden. Op deze manier kunnen ook landen met een minder ver ontwikkeld milieubeleid toetreden.

Het voornemen is dat het hele traject om de richtlijn te herzien niet langer dan drie jaar in beslag neemt. Wanneer de fase van verkenning overgaat naar de fase van onderhandelingen zal de Europese Commissie aan de Raad een voorstel uitbrengen voor een onderhandelingsmandaat. Vooralsnog is de verwachting dat een mogelijke herziening niet verder zal gaan dan hetgeen er nu al in de EU is geregeld. Uw kamer wordt over dit onderwerp nader geïnformeerd zodra ontwikkelingen hierover hiertoe aanleiding geven.

UNEA-6 en Climate & Clean Air Coalition (CCAC)

Van 26 februari tot en met 1 maart 2024 vond de zesde bijeenkomst van het *United Nations Environment Assembly* (UNEA) in Nairobi plaats. UNEA is het hoogste overlegorgaan waar multilateraal beslissingen worden genomen over milieuvraagstukken. Deze zesde zitting was gericht op effectieve, inclusieve en duurzame multilaterale acties om klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en vervuiling tegen te gaan. Tijdens de top is een resolutie aangenomen die (regionale) samenwerking op het gebied van luchtverontreiniging stimuleert om zo luchtkwaliteit wereldwijd te verbeteren. In de resolutie¹⁶ is onder andere het voornemen tot het opzetten van een samenwerkingsverband tussen lidstaten en geïnteresseerde organisaties opgenomen met als doel het verbeteren van de luchtkwaliteit wereldwijd, onder meer door het delen van kennis en expertise. In algemene zin zijn lidstaten gevraagd een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de wereldwijde luchtkwaliteit, met name in ontwikkelingslanden.

Nederland is sinds 2012 onderdeel van de Climate & Clean Air Coalition, een initiatief van het VN-Milieuprogramma (UNEP) dat bestaat uit meer dan 160 landen en niet-overheidsorganisaties. De CCAC richt zich op het terugdringen van zogenaamde kortlevende broeikasgassen die een grote impact op luchtkwaliteit en klimaatopwarming hebben. Op aanvraag van de leden van deze coalitie is in 2023 het *Clean Air Flagship 2024–2026* in het leven geroepen. Eén van de speerpunten van dit initiatief is het verbeteren van de wereldwijde gezondheid door het inzetten van kennis, expertise en (financiële) middelen die binnen het samenwerkingsverband aanwezig zijn om daarmee landen te ondersteunen in het spoedig verbeteren van de luchtkwaliteit. Nederland ondersteunt dit doel. Momenteel wordt verkend hoe Nederland op een effectieve manier kan bijdragen aan dit initiatief, om zo mondiale doelstellingen op het gebied van schone lucht dichterbij te halen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

¹⁶ <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=UNEP%2FEA.6%2FL.13&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>