

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1790

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»

Fiche 3: Richtlijn reductie nationale emissies bepaalde luchtverontreinigende Stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 1791)

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: Mededeling «Schone lucht voor Europa»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het programma «Schone lucht voor Europa»

Datum ontvangst Commissiedocument

19 december 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 918

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041558

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Impact Assessment nr: SWD(2013)531

http://ec.europa.eu/environment/air/pdf/clean_air/Impact_assessment_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Milieuraad. Het is momenteel nog niet duidelijk of er Raadsconclusies over de mededeling opgesteld zullen worden.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In de mededeling geeft de Commissie aan dat, hoewel de luchtkwaliteit de afgelopen decennia aanzienlijk is verbeterd in Europa, luchtverontreiniging nog steeds een aanzienlijke impact heeft op de volksgezondheid en het milieu. Volgens de Commissie is luchtverontreiniging de belangrijkste milieugerelateerde oorzaak van vroegtijdige sterfte en draagt het bij aan vermijdbare ziektes zoals astma. Ook ecosystemen worden getroffen, met bijvoorbeeld algenbloei en vissterfte tot gevolg. De Commissie stelt dat het huidige beleid onvoldoende in staat is om de gesignaleerde problemen op te lossen. Tegen deze achtergrond schetst de Commissie haar aanpak voor het verbeteren van de luchtkwaliteit. Hierbij worden twee doelstellingen benoemd.

Allereerst zet de Commissie in op volledige naleving van de huidige EU wetgeving. Veel landen hebben moeite om aan de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit te voldoen. Een derde van de EU luchtkwaliteitszones voldoet niet aan de grenswaarden voor fijnstof, een kwart van de zones voldoet niet aan de grenswaarden voor NO₂. Tegen 17 lidstaten loopt momenteel een inbreukprocedure voor het niet voldoen aan de grenswaarden voor fijnstof. De richtlijn luchtkwaliteit wordt dan ook niet herzien. De Commissie zet daarentegen in op het aanpakken van de redenen waarom lidstaten nog niet voldoen aan de verplichtingen van deze richtlijn met het oog op volledige naleving in 2020¹. In dit kader beoogt de Commissie de praktijkemissies van lichte dieselveertuigen

¹ Dit betekent overigens geen uitstel van de verplichtingen, maar betreft de aankondiging van de Commissie dat zij haar handhaving zal intensiveren.

(Euro 6²) te reguleren. Daarnaast wil de Commissie lidstaten ondersteunen, o.a. door het aanbieden van financieringsmogelijkheden (bijvoorbeeld uit het Life-programma) voor de uitvoering van luchtkwaliteitsbeleid.

Ten tweede geeft de Commissie aan dat zij op de lange termijn streeft naar een zodanige luchtkwaliteit dat de concentraties verontreinigende stoffen in de lucht voor de gehele EU onder de advieswaarde van de WHO liggen, en er binnen de EU geen overschrijdingen van de kritische natuurwaarden meer voorkomen. Als een stap naar het behalen van deze doelstelling komt de Commissie met een tweetal wetgevende voorstellen die de uitstoot van schadelijke stoffen moeten reduceren: een voorstel tot wijziging van de huidige NEC-richtlijn (de NEC-richtlijn legt lidstaten individuele doelstellingen op voor de reductie van emissies naar de lucht³) en een voorstel voor het beperken van de emissies van middelgrote stookinstallaties. Voor beide voorstellen zijn separate BNC-fiches opgesteld (COM(2013) 920 en COM(2013) 919). Tevens kondigt de Commissie aan te willen komen met een herziening van de richtlijn inzake niet voor de weg bestemde mobiele machines en de Richtlijn eco-design en de richtlijn industriële emissies nader uit te zullen werken.

De Commissie zet een Clean Air Forum op om de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de strategie te vergemakkelijken en alle belanghebbende om de twee jaar bij elkaar te brengen. Om de vijf jaar zal het EU luchtkwaliteitsbeleid worden getoetst; de eerste toetsing vindt uiterlijk in 2020 plaats. Bij de eerste toetsing wordt nadrukkelijk gekeken naar de richtlijn luchtkwaliteit.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Naar het oordeel van Nederland doen zich geen problemen voor met betrekking tot de bevoegdheidsvaststelling. De EU heeft bevoegdheden op het gebied van milieu. Het betreft een gedeelde bevoegdheid voor de EU en de lidstaten (zie art. 4 lid 2 sub e VWEU). Daarnaast staat Nederland positief ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling. Luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Een Europese aanpak is dan ook van belang.

Met de mededeling zijn twee voorstellen voor EU regelgeving uitgebracht:

- Een herziening van de richtlijn nationale emissieplafonds;
- Een richtlijn voor de beperking van de emissies van middelgrote stookinstallaties.

Voor deze voorstellen zijn separate BNC-fiches opgesteld, waarin onder andere de proportionaliteit wordt behandeld en de financiële gevolgen voor overheden en bedrijven. De proportionaliteit van het voorstel voor herziening van de richtlijn nationale emissies 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

² De Euro 6 normen zijn de grenswaarden voor de vervuulende emissies van lichte voertuigen uit de EU Verordening typegoedkeuring.

³ Het gaat hierbij om zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), Vluchtige organische stoffen niet zijnde methaan (NMVOS), ammoniak (NH₃), fijn stof (PM_{2,5}) en methaan (CH₄).

ambitieniveau. De proportionaliteit van het voorstel voor een richtlijn voor de beperking van de emissies van middelgrote stookinstallaties wordt positief beoordeeld, aangezien daarmee het gelijk speelveld voor het Nederlandse bedrijven wordt vergroot. Wel geldt dat Nederland de registratieverplichtingen uit dat voorstel graag wil vereenvoudigen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt het programma «Schone lucht voor Europa». Vanuit het oogpunt van volksgezondheid en milieu is het van belang de luchtkwaliteit verder te verbeteren. Nog steeds overlijden jaarlijks mensen eerder als gevolg van luchtverontreiniging, kunnen bestaande ziektes verergeren, zoals aandoeningen aan hart- en vaatstelsel, luchtwegen en longen en worden eco-systemen getroffen door eutrofiëring. Daarom blijft het nodig door te gaan met het verbeteren van de luchtkwaliteit.

Nederland heeft begrip voor het feit dat de Commissie thans geen initiatief neemt om de richtlijn luchtkwaliteit aan te passen. Te veel lidstaten voldoen nog niet aan de grenswaarden van deze richtlijn⁴. Op de korte termijn heeft het werken aan volledige naleving prioriteit. In een eerdere fase heeft Nederland aangegeven, vanuit gezondheidsperspectief, voorstander te zijn van een aanscherping van de grenswaarde voor PM_{2,5}. Alhoewel de richtlijn luchtkwaliteit naar nu blijkt niet zal worden aangepast, zal Nederland aandacht blijven vragen voor de noodzaak om PM_{2,5} volwaardig mee te nemen in het EU luchtbeleid. De introductie van een nationaal emissieplafond voor deze stof is daarvan een belangrijk onderdeel. Ook zal Nederland in Brussel aandacht vragen voor het onderwerp roet, als fractie van PM_{2,5}. Doordat kleinere deeltjes (zoals roet) dieper in de longen kunnen doordringen (en zelfs in de bloedbaan terecht kunnen komen), zijn kleinere deeltjes doorgaans schadelijker. Op Europees niveau is de kennis over roetconcentraties zeer beperkt. Daarom is het op dit moment te vroeg voor een goede discussie over Europese normstelling. Door meetprogramma's betreffende de roetconcentratie kan dit kennishiaat worden verminderd. Dit zal Nederland in EU kader aan de orde stellen.

Nederland ondersteunt de Commissie in haar streven om de praktijkemissies van lichte dieselveertuigen (Euro 6) aan te pakken. Momenteel is het mogelijk te testen volgens een protocol dat niet overeen komt met de praktijk waardoor de praktijkemissies hoger zijn dan de vastgestelde normen. Uitbreiding van de toelatingseisen met een beoordeling van de praktijkemissies door middel van een daartoe strekkende praktijktest is dan ook noodzakelijk. Nederland ondersteunt de Commissie in haar streven deze aanvullende test uiterlijk in 2017 verplicht te stellen.

Om de uitstoot van schadelijke emissies te verminderen zet de Commissie in op een aanscherping van de nationale emissieplafonds en Europees bronbeleid. Nederland ondersteunt de Commissie in deze aanpak. Luchtverontreiniging is grensoverschrijdend. Een louter nationale aanpak is dan ook onvoldoende om de luchtkwaliteit afdoende te verbeteren. Emissies van luchtverontreinigende stoffen in het buitenland hebben een dusdanig groot effect op de Nederlandse luchtkwaliteit, dat het noodzakelijk is dat in alle Europese landen emissies worden gereduceerd. Nederland staat dan ook in beginsel positief tegenover de uitgangspunten van het voorstel tot wijziging van de NEC-richtlijn en het voorstel voor het

⁴ NL voldoet vrijwel overal aan de grenswaarde voor fijnstof die geldt sinds medio 2011. Dat is echter nog niet helemaal gelukt in enkele gebieden met intensieve veehouderij. Dit heeft Nederland eind 2013 aan de Europese Commissie gemeld. Voor NO₂ heeft NL nog uitstel voor het halen van de grenswaarde tot 1 januari 2015.

beperken van de emissies voor middelgrote stookinstallaties (zie separate BNC-fiches). Voor wat betreft het voorstel tot wijziging van de NEC-richtlijn voert Nederland 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. In algemene zin zal Nederland bij de Commissie blijven aandringen op ambitieus bronbeleid, zoals bijvoorbeeld het nader uitwerken van de richtlijn industriële emissies door het opstellen van BREF-documenten⁵.

⁵ In een BREF-document staat beschreven wat de best beschikbare technieken zijn die een bedrijf kan toepassen.