Consultatiereactie Nederland op evaluatie NEC-richtlijn

Inleiding

Ten eerste wil het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat de Europese Commissie bedanken voor de mogelijkheid om te reageren in het kader van de evaluatie van de National Emission reduction Commitments Directive (NEC-richtlijn). Een evaluatie is gezien de afspraken uit de richtlijn en de tijd sinds de vorige evaluatie van de NEC-richtlijn op zijn plaats.

De huidige NEC-richtlijn is de opvolger van een eerdere richtlijn uit 2001 en is sinds 2016 van kracht. Het doel van de richtlijn is om middels de emissiereducties bij te dragen aan het bereiken van luchtkwaliteitsniveaus die geen aanzienlijke negatieve effecten op en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu meebrengen. In de richtlijn is vastgelegd dat deze voor het einde van 2025 geëvalueerd moet worden. De Europese Commissie (EC) is daartoe een consultatie gestart bij stakeholders. Met dit document reageert het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Waterstaat op deze consultatie.

In deze reactie gaan we in op de doelmatigheid van de NEC-richtlijn. Daarnaast leggen we de link met het Gothenburg Protocol onder de UNECE Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, waarin Europese, Aziatische en Amerikaanse landen samenwerken om emissies van vervuilende stoffen naar de lucht te reduceren. Dit Protocol wordt de komende jaren herzien. Tenslotte gaan we in op enkele specifieke onderdelen van de richtlijn. We geven deze punten mee aan de Europese Commissie ter overweging bij het maken van een herzieningsvoorstel voor de NEC-richtlijn. Omdat we hebben begrepen dat de Commissie wacht met het maken van een voorstel tot na een mogelijke herziening van het Gothenburg Protocol, gaat de consultatiereactie niet uitgebreid in op de afspraken die uit het Gothenburg Protocol volgen.

Doelen NEC-richtlijn

Het doel van de NEC-richtlijn is om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door lidstaten in de EU te verminderen. Om dat te bereiken gelden er onder de huidige NEC-richtlijn voor elk land uitstootplafonds voor de stoffen zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH_3), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS) en fijnstof ($PM_{2,5}$). Dit draagt bij aan de doelen van de Europese Unie om de blootstelling aan een slechte luchtkwaliteit van de bevolking en ecosystemen te verminderen, en zo de gezondheid van mensen en het milieu te verbeteren. Met deze richtlijn is elke lidstaat verplicht zich in te spannen om emissies te verlagen. Het is een van de drie pijlers van het luchtkwaliteitsbeleid in de Europese Unie, samen met de richtlijn Luchtkwaliteit (wetgeving rond immissies, concentraties op leefniveau) en de richtlijn Industriële Emissies (bronbeleid voor de emissies van grote bedrijven). Deze laatste twee richtlijnen zijn beide in 2024 herzien. Daarnaast is EU-wetgeving voor bronbeleid in diverse andere sectoren, zoals landbouw en mobiliteit, ook belangrijk voor een betere luchtkwaliteit.

De NEC-richtlijn is wetgeving met als doel om per lidstaat emissieplafonds vast te leggen. De richtlijn bevat hiervoor per lidstaat emissieplafonds voor 2020 en 2030 en rapportageverplichtingen. Met het 2030-doel wordt een halvering beoogd van de gezondheidsimpact ten opzichte van 2005. Bij een herziening van de NEC-richtlijn is het belangrijk dat eventuele nieuwe afspraken over emissiedoelen, de doelen van de richtlijnen Luchtkwaliteit en Industriële Emissies ondersteunen.

Sinds de richtlijn van kracht is, is de uitstoot van de stoffen genoemd in de richtlijn (sterk) afgenomen in de EU. Tussen 2005 en 2022 is de uitstoot van fijnstof met ongeveer 32% afgenomen, zwaveldioxide met 82%, stikstofoxiden met 50%, ammoniak met 16% en NMVOS met 33%[1]. Wat opvalt is dus dat de afname van ammoniakemissies relatief achterblijft bij de rest van de stoffen in de NEC-richtlijn. Het is ook de stof waarvoor negen lidstaten nog extra actie moeten ondernemen.

Ondanks de goede resultaten is luchtverontreiniging nog steeds een probleem in bepaalde regio’s in de Europese Unie. De uitstoot van de NEC-stoffen draagt bij aan negatieve gezondheidseffecten en zou daarom verder moeten afnemen, ook na 2030. Gezien het grensoverschrijdende karakter en de wens voor een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven in Europa is dit een probleem dat

[1] https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2024

niet door lidstaten individueel opgelost kan worden. Afspraken op EU- en UNECE-niveau zijn daarom essentieel.

Over de doelen en doelmatigheid van de NEC-richtlijn wil het ministerie aan de EC meegeven dat het stellen van uitstootplafonds een nuttig instrument is om de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen te verminderen, zoals de trends laten zien. Bij een herziening is het aan te bevelen om het instrument te handhaven, en daarbij te kijken hoe de richtlijn kan bijdragen aan verdere daling van emissies op weg naar het doel van Zero Pollution in 2050. Hierbij zou ook moeten gekeken worden naar de samenhang met andere Europese verordeningen en richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurherstelverordening.

Link met het Gothenburg Protocol

De verplichtingen in de NEC-richtlijn vloeien voort uit afspraken in UNECE-verband, vastgelegd in het Gothenburg Protocol. De herziening van het Gothenburg Protocol kan aanleiding geven om de NEC-richtlijn te herzien. In de onderhandelingen over het Gothenburg Protocol zou het verstandig zijn als de lidstaten en de EC het doel van Zero Pollution in 2050, voor ogen te houden. Een ander aandachtspunt is om bij het stellen van nieuwe doelen een kosteneffectieve aanpak te hanteren.

De NEC-richtlijn is op dit moment een goede invulling van het Gothenburg Protocol op EU-niveau. Op deze manier is de uitvoering van dat protocol omgezet in een EU-verplichting voor alle lidstaten en is het duidelijk wat er van de lidstaten wordt verwacht. Dit zorgt voor een gelijk speelveld in de EU. Ook kunnen lidstaten van elkaar leren en is er een EU-platform om ervaringen en best practices uit te wisselen. Ook met een herzien protocol kan een herziene richtlijn die rol spelen.

Onderdelen in de richtlijn die extra aandacht behoeven

Er is een aantal onderdelen in de NEC-richtlijn dat extra aandacht zou moeten krijgen bij een herziening. Hieronder volgt een opsomming van deze onderdelen en enkele voorstellen hiervoor:

- Annex III deel 1 heeft in zekere zin overlap met richtlijn Luchtkwaliteit annex VIII. Beide bijlagen dragen op om een plan op te stellen voor het beheersen van de luchtkwaliteit. Ieder dient wel een eigen doel, ofwel het beheersen van emissies ofwel het beheersen de luchtkwaliteit waaraan men wordt blootgesteld. Bij een herziening van de NEC-richtlijn zou bekeken moeten worden hoe overlap tussen deze verplichtingen slim opgelost kan worden, om de administratieve last te verminderen.
- Artikel 9 en annex V gaan over het monitoren van ecosystemen. In artikel 9 is omschreven dat de lidstaten hierbij een kosteneffectieve en op risico gebaseerde aanpak volgen. Hoewel dat een goed principe is, zorgt het ervoor dat in de praktijk de monitoring van de lidstaten niet met elkaar te vergelijken is. We doen daarom een aantal aanbevelingen om de ecosysteemmonitoring die uit de richtlijn volgt beter in te richten. Deze aanbevelingen houden nog steeds rekening met een kosteneffectieve aanpak:
    - Leg vast dat er vooral gemeten moet worden op plekken die daadwerkelijk representatief zijn voor ecosystemen, en dat er op die plekken meer parameters gemeten moeten worden (bijvoorbeeld biologische en fysische parameters). Dat heeft de voorkeur boven op meer plekken minder parameters te meten.
    - Er zou gewerkt moeten worden volgens de protocollen van het International Co-operative Programme (ICP): Integrated Monitoring, Water, Vegetation en Forests. Dit sluit aan bij hoe er gewerkt wordt in Europees verband. De voorkeur heeft om dan uit te gaan van het ICP Integrated Monitoring.
    - In de NEC-richtlijn zou moeten worden vastgesteld welke subset van parameters uit die protocollen er in ieder geval gemeten zou moeten worden, en welke methoden daarbij moeten worden gehanteerd. Dan is dat voor elke lidstaat gelijk en kan er ook vergeleken worden tussen lidstaten. Nu is dat niet mogelijk, waardoor resultaten lastiger te duiden zijn. Er is nu ook een set facultatieve indicatoren opgenomen in de richtlijn, maar dit is te vrijblijvend om goed vergelijkbare rapportages te maken. Tevens dient gekeken te worden welke

meerwaarde een uniforme methode van monitoren (zodat de data vergelijkbaar zijn) heeft en of deze in de richtlijn zou moeten worden vastgelegd.

    - Een ander onderdeel dat mist in de richtlijn dat zou bijdragen aan vergelijkbaarheid is een instructie voor nationale verslaglegging en evaluatie van de ecosysteem monitoring. Dit zorgt er bovendien voor dat de link tussen de reporting template en het doel van de monitoring geconsolideerd is.

    - Een belangrijk aandachtspunt bij deze onderdelen van de richtlijn is overlap en/of samenhang met de Natuurherstelverordening. Bij een herziening van de NEC-richtlijn moet gekeken worden wat de overlap tussen deze twee instrumenten en de monitoring daarvan is om administratieve lasten te verlagen, en ook met eventueel andere relevante EU-richtlijnen of -verordeningen.

- Aan de Commissie willen we vragen om goed te kijken of de belangrijkste vervuilende stoffen in de lucht die een slechte impact hebben op de gezondheid aangepakt worden in de NEC-richtlijn (zoals precursoren voor ozon en roet). En daarbij ook te kijken wat het pad richting Zero Pollution in 2050 moet zijn.

- Bij het monitoren van (nieuwe) stoffen zou gekeken moeten worden naar de mogelijkheid om aanvullend met satellietdata te werken. In Europa worden daar met het Aardobservatiesysteem Copernicus grote stappen gemaakt, in Nederland zet het KNMI met satellietdata van TROPOMI (onderdeel van Copernicus) grote stappen. Het zou een aanvulling zijn op de data die worden verzameld in emissie-inventarissen en recht doen aan de inzet op innovatie die de Commissie in de toepassing van ruimtevaartdata nastreeft.

- Het is belangrijk om bij de verdere invulling van de herziening van de richtlijn goed inzicht te krijgen in de (ruimtelijke) consequenties, zodat we weten wat de effecten zouden zijn op onze ruimtelijke opgaven. Tegelijkertijd benadrukken we het belang van Better Regulation waarbij we streven naar efficiënte en doelgerichte wet- en regelgeving die de gewenste effecten bereikt zonder onnodige bureaucratie, door te leren van praktijkvoorbeelden en onterecht complexe of tegenstrijdige regels te vermijden.

- Met het vorige punt samenhangend willen we (nogmaals) benadrukken dat de Commissie bij een herziening goed zou moeten kijken naar de doelen van Zero Pollution en daaraan gerelateerde regelgeving zoals de Richtlijn Luchtkwaliteit en de Richtlijn Industriële Emissies. Maar dat er ook gekeken moet worden naar regelgeving voor natuur en biodiversiteit, en hoe de NEC-richtlijn daar invloed op heeft.