

Vergaderjaar 2011–2012

30 175

Besluit luchtkwaliteit 2005

Nr. 150

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2012

Als vervolg op mijn brief van 6 maart 2012 aan uw Kamer¹, kan ik u berichten dat de landen die partij zijn bij het Gotenburg Protocol², de onderhandelingen om dit protocol te herzien met succes hebben afgerond. Voor Nederland betekent dit dat ten opzichte van 2005 de jaarlijkse uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxiden, ammoniak, vluchtige koolwaterstoffen en fijn stof (PM2.5) in 2020 met respectievelijk 28%, 45%, 13%, 8% en 37% moet zijn verminderd.

Dit is overeenkomstig de onderhandelingsinzet die met uw Kamer is gewisseld. Nederland kan met bestaand nationaal en Europees beleid aan de emissiereductiestellingen voor 2020 voldoen, zelfs als er sprake is van (flinke) economische groei.

Emissiereducties

De reductiepercentages voor de EU-27 gezamenlijk bedragen 59% voor zwaveldioxide, 49% voor stikstofoxiden, 6% voor ammoniak, 28% voor vluchtige koolwaterstoffen en 22% voor fijn stof. De emissiereductieverplichtingen tussen de EU-lidstaten verschillen omdat deze gebaseerd zijn op de mogelijkheden die de landen hebben om hun emissies verder omlaag te brengen. De Europese Commissie heeft de inspanningen van de lidstaten getoetst op ambitie en heeft op deze manier bijgedragen aan een gelijk speelveld binnen de EU. De emissiereductieverplichtingen voor Zwitserland, Noorwegen en Kroatië liggen in dezelfde orde van grootte als die voor de EU.

De voor Nederland afgesproken reducties zijn haalbaar met het bestaande nationale en Europese beleid, ook in geval van economische groei. Belangrijk daarbij is dat er voor is gezorgd dat landen door veranderingen in de berekeningsmethodiek van emissies niet in de knel komen met het halen van hun emissiereductieverplichtingen. Voor bijzondere gevallen mogen de landen het hierdoor veroorzaakte verschil in uitstoot berekenen en buiten hun emissiereductieverplichting houden. Deze procedure is met

¹ Kamerstukken II 2011/2012, 30 175, nr. 133.

² In 1999 te Gotenburg gesloten protocol bij het Verdrag van 1979 inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau, Trb. 2001, 164. Het Verdrag vigeert onder de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VNECE) die bestaat uit 56 landen uit Europa en de voormalige Sovjet-Unie, de Verenigde Staten van Amerika, Canada en Israël.

de nodige waarborgen omkleed en kan, wanneer deze operationeel is, ook worden toegepast op de nationale emissieplafonds die al vanaf 2010 gelden.

Milieueffecten

Het RIVM heeft de gevolgen van alle overeengekomen reducties voor mens en milieu berekend¹. Voor Nederlanders die in 2020 worden geboren wordt de gemiddelde levensverwachting door de nu gemaakte afspraken met 4,5 maanden verlengd. De gezondheidsbaten zijn het hoogst in Nederland en België. Gemiddeld is in Europa de gezondheidswinst 2,5 maand. Het verlies aan levensverwachting door luchtverontreiniging blijft echter – ondanks het herziene Protocol – in Nederland en België hoger dan het EU-gemiddelde. De stikstofbelasting van natuurgebieden in Nederland zal vanwege het herziene protocol met ruim 300 mol stikstof per hectare per jaar afnemen met als gevolg dat in 2020 bij 20–30% van het oppervlak aan Nederlandse natuurgebieden de depositie voldoende laag is om deze duurzaam in stand te houden.

Technische maatregelen om emissies verder te reduceren

Het Gotenburg Protocol stelt niet alleen emissiereductieverplichtingen voor de uitstoot van alle bronnen tezamen in ieder land, maar ook (veelal) bindende eisen aan de uitstoot afkomstig van individuele stationaire en mobiele bronnen. Deze eisen zijn in het herziene protocol aangescherpt op basis van de huidige stand van de techniek met inachtneming van de economische haalbaarheid in de VNECE-regio. Er zijn geen eisen opgenomen die verder gaan dan hetgeen binnen de EU is vastgelegd in de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU), in de verordeningen met Euro/EURO emissie-eisen voor personenauto's, lichte bedrijfswagens en vrachtwagens (715/2007/EG en 595/2009/EG) en de Richtlijn Brandstofkwaliteit (2009/30/EG). Aan het herziene protocol is ook een technische bijlage toegevoegd die eisen stelt aan het gehalte aan koolwaterstoffen in verven en lakken. Ook hiervoor geldt dat deze eisen passen binnen hetgeen de EU al aan regels kent.

De technische maatregelen in de bijlagen zijn dus niet direct van belang voor de landen binnen de EU, maar indirect wel. Emissiereducties in de landen buiten de EU die nog geen partij zijn maar dit wel willen gaan worden, dragen immers bij aan de verbetering van de luchtkwaliteit en de natuur in Nederland.

De maatregelen om de uitstoot van de ammoniak afkomstig uit de landbouw verder te reduceren zijn niet herzien. De technische voorbereiding was nog niet zover gevorderd dat de partijen bij het protocol het hierover op korte termijn eens konden worden. Wel is besloten dat deze maatregelen kort na inwerkingtreding van het herziene protocol tegen het licht zullen worden gehouden om op basis hiervan te overwegen deze alsnog aan te passen.

Roetachtig fijn stof

een geheel nieuw element in het herziene protocol is dat er ook enkele – voorzichtige – bepalingen zijn opgenomen voor roetachtig fijn stof (black carbon). De roetfractie binnen fijn stof is niet alleen schadelijk voor de gezondheid, maar heeft ook een klimaatopwarmende effect en emissiebeperkende maatregelen zijn effectief om opwarming van de atmosfeer af te remmen. In de overwegingen bij het protocol wordt gesteld dat het terugdringen van de emissies van roet een mes is dat aan twee kanten snijdt. De bepalingen die voor roetachtig fijn stof zijn opgenomen komen

¹ De berekeningen zijn gedaan met het GAINS-model dat is ontwikkeld en wordt beheerd door het International Institute for Applied System Analysis (IIASA), Laxenburg, Oostenrijk.

er onder andere op neer dat partijen bij het protocol bij het nemen van maatregelen om de emissies van fijn stof te verminderen, zich met name zouden moeten richten op bronnen waarvan bekend is dat deze veel roet uitstoten. Ook zouden deze landen concentraties roet in de buitenlucht moeten gaan meten en de emissies van roetachtig fijn stof in hun emissie-inventarissen moeten opnemen. Richtsnoeren hiervoor worden – met financiële steun van de EU – binnen afzienbare tijd uitgewerkt.

Het Gotenburg Protocol is hiermee het eerste internationale verdrag met roetachtig fijn stof met een kortdurend broeikaseffect binnen de werkings-sfeer. Bij toekomstige aanpassingen van het protocol kunnen indien gewenst meer kortlevende broeikasgassen worden meegenomen, zoals bijvoorbeeld methaan dat bovendien bijdraagt aan de vorming van ozon op leefniveau. En ook ozon is een belangrijk broeikasgas.

Nieuw toetredende landen

De herziening van het Gotenburg Protocol maakt het makkelijker voor nieuwe landen om ook toe treden. De verplichtingen en de termijnen waarop deze in gaan voor toetredende landen vormden een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen waaraan door een groep landen (zuid-)oostelijk van de EU actief werd deelgenomen. Rusland leidde een coördinatiegroep waaraan ook Azerbeidzjan, Armenië, Kazachstan, Kirgizië Moldavië, Tadzjikistan, Oezbekistan, Oekraïne en Wit-Rusland deelnamen. De belangrijkste uitkomst is dat landen die vóór 1 januari 2020 nieuw toetreden, soepelere emissie-eisen kunnen toepassen voor een periode van maximaal 15 jaar voor bestaande stationaire bronnen en 5 jaar voor brandstoffen, nieuwe mobiele bronnen en maatregelen die het koolwaterstofgehalte in producten reguleren.

Europees kader

De emissiereductieverplichtingen die iedere lidstaat per 2020 moeten hebben gerealiseerd worden door de Commissie meegenomen in de voorgenomen herziening van de Richtlijn Nationale Emissieplafonds (81/2001/EG). Dit herzieningsvoorstel is aangekondigd voor 2013 als onderdeel van een brede evaluatie en herziening van het Europese luchtbeleid zoals neergelegd in de Thematische Strategie inzake Luchtverontreiniging¹ en de Richtlijn Luchtkwaliteit (2008/50/EG).

Vervolg

De partijen bij het protocol zullen nu de wijzigingen volgens hun interne procedures moeten goedkeuren. Ik verwacht dat het herziene protocol, nadat het Kabinet hiermee heeft ingestemd, in de loop van 2013 ter goedkeuring aan uw Kamer kan worden voorgelegd. Ook de EU is partij bij het protocol. De Raad van de Europese Unie besluit of de EU het herziene protocol aanvaardt, maar kan dit niet doen zonder voorafgaande toestemming van het Europees Parlement. Het herziene protocol treedt in werking zodra 2/3 van de huidige partijen de wijzigingen bij het protocol hebben bekrachtigd.

Binnen het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand wordt overigens ook gewerkt aan de herziening van Protocol inzake zware metalen². De verwachting is dat de onderhandelingen daarover tijdens de eerstkomende vergadering van het Uitvoerend Orgaan van het Verdrag in december 2012 kunnen worden afgerond, omdat veel van de oplossingen die zijn uitonderhandeld voor

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 21.09.2005, COM (2005) 446.

² Trb. 1999, 212

de herziening van het Gotenburg Protocol op overeenkomstige wijze toepasbaar zijn. Ik zal uw Kamer in het najaar informeren over de Nederlandse inzet voor de onderhandelingen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma