

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1942

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2015

Op 7 februari 2014 heeft u een BNC-fiche ontvangen inzake de Nederlandse positie ten aanzien van de herziening van de Richtlijn reductie nationale emissies bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-Richtlijn)¹. In dit fiche was aangegeven dat de concrete positie ten aanzien van het ambitieniveau van het voorstel nog nader bepaald zou worden aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)² van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze MKBA is 24 november 2014 gereed gekomen. Met deze brief wil ik het PBL-rapport aanbieden en u nader informeren over de conclusies die hieruit getrokken zijn. Deze conclusies zullen een leidraad vormen in het vervolg van het onderhandelingsproces, nu blijkt dat het onderhandelingsproces onder leiding van het Lets Voorzitterschap zal worden voortgezet.

Nationale MKBA en de onderbouwing van het Commissievoorstel

Op mijn verzoek heeft het PBL een MKBA uitgevoerd van het «Commissievoorstel ter vermindering van de nationale emissies van luchtverontreinigende stoffen». Het PBL heeft bij zijn analyse ook een vergelijking gemaakt met de kosten-batenanalyse die ten grondslag lag aan het voorstel van de Europese Commissie³. Op uw verzoek heb ik in de bijlage bij deze brief een lijst van elementen opgenomen die in de analyse zijn

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 1791.

² PBL i.s.m. RIVM en ECN, «De kosten en baten van het Commissievoorstel ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen», z.p. 24 november 2014.

³ In beide analyses is gekeken naar de economische effecten van herziene plafonds voor stikstofoxiden (NO_x), zwaveloxiden (SO₂), niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), ammoniak (NH₃) en fijn stof (PM_{2.5}). Een mogelijk plafond voor methaan is in beide analyses niet doorgerekend.

meegenomen. Deze elementen zijn verder toegelicht en uitgewerkt in het bijgevoegde rapport⁴.

De MKBA van het PBL wijst uit dat de kosten voor het realiseren van de emissiereductie uit het huidige Commissievoorstel € 410 mln per jaar bedragen. Daar staan baten van € 724 mln tegenover. Volgens de inschatting van de Europese Commissie komen de kosten voor Nederland uit op slechts € 51 mln met baten van € 961 mln (prijsspeil 2010). Kosten in beide analyses hebben daarbij betrekking op extra maatregelen die nodig zijn bovenop het al bestaande beleid.

De verschillen in kosten tussen beide analyses komen onder meer voort uit een verschillend beeld van de uitgangssituatie (emissies) in 2005. De gegevens die de Europese Commissie gemodelleerd heeft voor Nederland sluiten niet volledig aan op de geregistreerde emissies in Nederland. Het verschil in de emissiegegevens over 2005 zorgt er mede voor dat PBL twijfels heeft ten aanzien van de haalbaarheid van de verplichting voor niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Deze verplichting gaat volgens PBL verder dan het beschikbare technische potentieel; het is met de huidige technieken voor Nederland niet mogelijk deze reductie te bereiken. De reductie van stikstofoxiden (NO_x) is technisch wel mogelijk, maar tegen zeer hoge kosten. De Europese Commissie doet nader onderzoek naar de verschillen tussen de emissiecijfers over 2005.

Verder worden de grote verschillen in de kosten volgens het PBL verklaard doordat de Commissie een optimistische verwachting heeft van de dalende emissietrends tot 2030 bij doorvoering van bestaand beleid in Nederland. Deze optimistische emissietrends maken onderdeel uit van de voorgestelde reductieverplichtingen voor Nederland. Omdat het PBL en ECN deze dalende trends bij bestaand beleid minder optimistisch inschatten, moet Nederland dus meer extra luchtmaatregelen nemen om de voorgestelde reductieverplichtingen in 2030 te halen. Deze extra luchtmaatregelen leiden tot hogere kosten.

De onderzoekers adviseren om de voorstellen van de Europese Commissie voor reductieverplichtingen meer in lijn te brengen met de Nederlandse cijferbasis. Het gaat daarbij om de Nederlandse historische emissiecijfers voor 2005, de Nederlandse emissieramingen tot 2030 en de Nederlandse cijfers voor de kosten van aanvullende fijnstofmaatregelen.

In een PBL-variant op het Commissievoorstel heeft het PBL de reductieverplichtingen in lijn gebracht met deze Nederlandse gegevensbasis. Dit resulteert in aanpassingen van de voorgestelde reductieverplichtingen voor niet-methaan vluchtige organische stoffen, stikstofoxiden, ammoniak, zwaveldioxide en fijn stof (PM_{2,5}). De kosten volgens deze PBL-variant bedragen € 78 mln per jaar en de baten € 623 mln.

Uitgaand van de PBL-variant – waarbij de door de Europese Commissie voorgestelde absolute extra reductieopgave in 2030 gelegd wordt op de Nederlandse basisgegevens voor het jaar 2005, de Nederlandse prognoses voor 2030 en de Nederlandse inzichten in kosten en effecten voor fijnstofmaatregelen – ontstaat onderstaande tabel.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tabel: Emissiereductieverplichtingen voor 2030, relatief ten opzichte van 2005 volgens het Commissievoorstel en een PBL-variant op het voorstel¹

| Stof | Emissiereductieverplichtingen 2005–2030 (%) | |
|-----------------|---|--------------------------------------|
| | Commissievoorstel | PBL-variant op het Commissievoorstel |
| SO ₂ | 59 | 53 |
| NO _x | 68 | 63 |
| NH ₃ | 25 | 22 |
| NMVOS | 34 | 11 |
| PM2,5 | 38 | 52 |

¹ PBL i.s.m. RIVM en ECN, «De kosten en baten van het Commissievoorstel ter vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen», z.p. 24 november 2014.

Met betrekking tot ammoniak kan opgemerkt worden dat er uitgaande van een middenraming voor de veestapelontwikkeling geen aanvullende maatregelen nodig zijn, anders dan de maatregelen die al voorzien zijn ter invulling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In de PBL-variant zijn bij doorvoering van deze PAS-maatregelen dus geen extra kosten voorzien aan het halen van het ammoniak-plafond in 2030.

Nederlandse positie

Ik ben voorstander van een verdergaande reductie van de luchtverontreiniging, teneinde de gezondheid en milieukwaliteit te verbeteren. Deze absolute reductie zou moeten worden gerealiseerd ten opzichte van de Nederlandse basisgegevens voor het jaar 2005 en met inachtneming van de Nederlandse prognoses voor 2030 en de Nederlandse inzichten in kosten en effecten voor fijnstofmaatregelen. Nederland zal er daarom naar streven dat de reductieverplichting uiteindelijk zoveel mogelijk aansluit bij de PBL-variant, die beschreven is in de MKBA. Nederland kan onder deze voorwaarden meegaan in de voorgestelde extra beleidsinspanning, die zich af laat leiden uit de voorstellen van de Europese Commissie.

De Nederlandse inzet gericht op maximale aansluiting bij de PBL-variant wordt gedragen door het stakeholdersoverleg⁵, dat georganiseerd is om het draagvlak voor het Commissievoorstel te peilen. De nationale MKBA is uitgebreid met deze groep – met daarin vertegenwoordigers van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – besproken. Betrokkenen hebben gevraagd om aanvullende analyses naar de macro-economische kosten. Dat zal het PBL op mijn verzoek doen.

Stand van zaken voorstel herziening NEC-Richtlijn

Eind 2014 is verwarring ontstaan of de Europese Commissie verder zou gaan met de herziening van de NEC-Richtlijn. Ik ben blij dat ik u kan melden dat het voorstel niet van tafel is en de gesprekken over de herziening vervolgd zijn. Mede dankzij de inzet van het PBL sluiten voorlopige nieuwe cijfers van de Europese Commissie voor de meeste stoffen beter aan bij de PBL-variant. Ik heb er vertrouwen in dat de resterende verschillen voldoende verkleind kunnen worden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

⁵ Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu «Rapport Overleg herziening van het Europees luchtbeleid», Den Haag, 29 oktober 2014.

MKBA algemeen

Het Commissievoorstel is benaderd als een project. De projecteffecten (kosten en baten) zijn geschat door voor toekomstige jaren de (verwachte) wereld met het Commissievoorstel (projectalternatief) te vergelijken met de wereld zonder dit voorstel (nulalternatief). Het Commissievoorstel is beoordeeld evenals een PBL-variant.

De beleidsopgave (extra reductieopgave) voor het Commissievoorstel (en de PBL-variant) is berekend als het verschil tussen de verwachte toekomstige emissieniveaus volgens de raming bij bestaand beleid (nulalternatief) en het Commissievoorstel (projectalternatief).

De beleidsopgave is (per stof) bepaald in kilotonnen (extra) te realiseren emissiereductie in 2030. Kosten en baten in prijspeil 2010.

De voor deze MKBA gebruikte Nederlandse emissieramingen tot 2030 zijn gebaseerd op de geactualiseerde referentieraming van PBL en ECN uit 2012. Dit jaar (2015) zullen PBL en ECN, als onderdeel van de Nederlandse Energieverkenningen 2015 (NEV), nieuwe nationale ramingen voor luchtverontreinigende stoffen opstellen en publiceren.

Kosten: algemeen

Jaarlijkse kosten voor de beleidsopgave zijn berekend door:
 – de samenstelling van een pakket aan technische maatregelen waarmee de beleidsopgave tegen de laagste kosten kan worden gehaald
 – kosteninschatting van dit maatregelpakket (investerings- en onderhoudskosten)
 Kosten en effecten van technische maatregelen zijn in een reviewproces beoordeeld door stakeholders.

Baten algemeen:

Jaarlijkse baten van de extra emissiereductieopgave zijn berekend door:
 – het bepalen van de positieve fysieke effecten voor volksgezondheid, natuur, gebouwen en landbouw
 – het moneteriseren van de fysieke effecten (welke waarde ontlenen mensen aan deze effecten)
 Voor de baten-inschatting gezondheid is aangesloten op de richtsnoeren van de WHO.

Elementen in de kostenschatting:

directe kosten van technische maatregelen¹

Elementen in de batenschatting

verloren levensjaren door langdurige blootstelling aan fijn stof (vervroegde sterfte bevolking)²

Aantasting gezondheid door blootstelling aan fijn stof:

- minder verloren werkdagen (ziekteverzuim)
- minder dagen dat mensen gehinderd worden in hun activiteiten
- minder gevallen van chronische bronchitis
- minder astmaklachten kinderen

vervroegde sterfte gevoelige groepen door blootstelling aan ozon

aantasting gezondheid door blootstelling aan ozon

aantasting van natuur (biodiversiteit) door vermesting³

aantasting van natuur (biodiversiteit) door verzuring³

schade aan gewasopbrengsten door ozon

schade aan materialen en gebouwen door inwerking van zuur

¹ De directe kosten van maatregelen geven een goede inschatting van de totale maatschappelijke kosten.

² De effecten van de uitstoot vermindering van NMVOS op fijn stof zijn niet meegenomen. De Nederlandse modellen zijn nog onvoldoende ontwikkeld en getest om dit effect te kunnen berekenen.

³ De waarde die Nederlanders ontlenen aan minder aantasting van de natuur (meer biodiversiteit) kan niet in geld worden uitgedrukt. Hiervoor zijn op dit moment onvoldoende waarderingskengetallen beschikbaar. Wel is de kostenbesparing op beheer- en herstelmaatregelen in beschermde Natura 2000 natuurgebieden als baat opgenomen in de MKBA.