

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3390

Vragen van het lid **Baudet** (FvD) aan de Ministers voor Natuur en Stikstof, van Buitenlandse Zaken en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *de totstandkoming van de kritische depositiewaarden en de rol van het Coordination Center for Effects* (ingezonden 30 mei 2023).

Antwoord van Minister van der Wal-Zeggelink (Natuur en Stikstof) (ontvangen 22 augustus 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2945.

Vraag 1

Bent u bekend met het Coordination Center for Effects (CCE)? Kunt u uitleggen wat het CCE is? Wat is de taak en functie van het CCE? Wat is de juridische status van het CCE?

Antwoord 1

Ja, het CCE is een wetenschappelijk adviesorgaan waarin deskundigen uit landen die zijn aangesloten bij het UNECE Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (UNECE Luchtverdrag), advies uitbrengen over de manier waarop deze landen – gegeven de actuele wetenschappelijke inzichten – de depositiewaarde kunnen bepalen waaronder geen nadelige veranderingen optreden in bodem en vegetatie. CCE-adviezen zijn niet bindend. Ze worden voor goedkeuring voorgelegd aan het Uitvoerend Orgaan van het verdrag (Executive Body), het uitvoerend orgaan waarin de delegatieleiders van alle landen vertegenwoordigd zijn. Landen kunnen de aanbevolen berekeningsmethode in nationale wetgeving vastleggen en aangeven voor welke natuurgebieden kritische depositiewaarden worden berekend.

Vraag 2

Klopt het dat de kritische depositiewaarden die sinds 2021 in de Wet natuurbescherming (Wnb) zijn opgenomen, (indirect) voortkomen uit de kritische depositiewaarden die zijn vastgesteld door het CCE? Zo ja, waaruit blijkt dat en waarom zijn de Nederlandse kritische depositiewaarden hierop gebaseerd? Zo nee, waarop zijn de Nederlandse kritische depositiewaarden dan wel gebaseerd?

Antwoord 2

De kritische depositiewaarden waar de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) naar verwijst, zijn de KDW'n uit het Alterra-rapport 2397 «Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000» (Van Dobben e.a., 2012). Deze KDW'n zijn specifiek opgesteld voor de habitats zoals deze in Nederland voorkomen. Een groot aantal daarvan is mede vastgesteld met behulp van de Europese bandbreedtes zoals vastgesteld door de UNECE, op basis van het door de CCE uitgegeven rapport «Review and revision of empirical critical loads and dose-response relationships» (Bobbink & Hettelingh (eds.), 2011). De wetenschappelijke methode voor het opstellen van KDW'n gaat namelijk zoveel mogelijk uit van de Europese bandbreedtes; daarbinnen wordt via een model een concreet getal berekend. In die zin zijn veel van de KDW'n dus inderdaad indirect voortgekomen uit het door het CCE opgestelde rapport.

Vraag 3

Waar werden de kritische depositiewaarden van het CCE vóór 2021 voor gebruikt? Hadden zij een bindend karakter en zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Kunt u een lijst opstellen met alle (internationale) bindende afspraken die zijn gebaseerd op de kritische depositiewaarden die door het CCE zijn vastgesteld?

Antwoord 3

De kritische depositiewaarden werden (en worden) gebruikt in integrale beoordelingsmodellen. De gegevens zijn een basisonderdeel voor het berekenen van een kosteneffectieve verdeling van beleidsinspanningen over landen in Europa; dat wil zeggen een internationale verdeling van emissiebeperkingen, waarbij tegen de laagste kosten de beoogde vermindering van de overschrijding van kritische depositiewaarden wordt bereikt. Zulke berekeningsresultaten vormen het startpunt voor politieke onderhandelingen binnen het UNECE Luchtverdrag. Zie hiervoor ook de beantwoording van vraag 2 (vanwege de berekening van Nederlandse KDW'n), 16, 20 en 21.

Vraag 4

Klopt het dat Nederland «een voortrekkersrol» op zich heeft genomen bij het bepalen van internationale kritische depositiewaarden (critical loads), zoals de toenmalig Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) beweerde (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991)? Wat hield deze voortrekkersrol precies in en welke Nederlandse belangen waren hiermee gediend?

Antwoord 4

Na de erkenning van het verzuringsvraagstuk in de jaren 1980 heeft Minister Winsemius het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) gevraagd een onderzoekprogramma op zetten en daarbij afstemming te zoeken met andere landen en organisaties die zich met het vraagstuk bezig hielden. Bodemverzuring en vermesting houdt niet op bij de grenzen van lidstaten en de oplossing vraagt om internationale samenwerking, zowel politiek als wetenschappelijk. Zoals gebruikelijk in VN-verband komen activiteiten tot stand doordat landen aanbieden bepaalde activiteiten te doen of te financieren. In het kader van de samenwerking rond grensoverschrijdende luchtverontreiniging heeft Nederland in 1990 aangeboden de werkzaamheden van het CCE en de leiding van de Task Force on Integrated Assessment Modelling (TFIAM) op zich te nemen. Net zoals Scandinavische landen de luchtmetingen en modellering financieren, Duitsland de bosmonitoring, Oostenrijk de emissieregistratie, Zwitserland het gezondheidsonderzoek, en Frankrijk en Italië de inventarisatie van best beschikbare emissiebeperkende technieken.

Vraag 5

Wat wordt bedoeld met de bewering dat de Nederlandse voortrekkersrol «bestaat uit het instellen van het Coördinatie Centrum voor Effecten (CCE) op het RIVM en het voorzitterschap van de Task Force on Integrated Assessment Modelling (TFIAM)», zoals de toenmalig Minister van VROM beweerde (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991)?

Antwoord 5

Bedoeld wordt dat Nederland zich aansloot bij de landen die actief willen meewerken aan onderzoek naar de oplossing van het verzurings- en vermistingsvraagstuk. Zie ook antwoord 4.

Vraag 6

Wat wordt bedoeld met de bewering dat het CCE «op initiatief van het Ministerie van VROM in 1990 is opgezet bij het RIVM», zoals de toenmalig Minister van VROM beweerde (Kamerstuk 18 225, nr. 61 van 20 juni 1994)? Waar, wanneer en waarom heeft het Ministerie van VROM hiertoe het initiatief genomen? Kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt?

Antwoord 6

De opdracht maakte onderdeel uit de reguliere jaaropdrachten aan het RIVM en vloeide voort uit de wens van VROM om via onderzoek in de UNECE samen te werken aan oplossing van het verzurings- en vermistingsvraagstuk. Zie ook antwoord 4.

Vraag 7

Wat was de rol van oud-Minister van VROM Ed Nijpels in de totstandkoming van het CCE? Kunt u uw antwoord toelichten en de Kamer alle documentatie sturen die hiermee verband houdt?

Antwoord 7

Er was geen directe rol. De totstandkoming van het CCE is in ambtelijke en wetenschappelijke gremia afgesproken, zoals de Executive Body van het UNECE Luchtverdrag en de wetenschappelijke Werkgroep voor de Effecten van luchtverontreiniging. De CCE-website geeft een overzicht van de rapporten die sinds 1991 zijn verschenen: <https://www.umweltbundesamt.de/en/cce-status-reports?parent=68093>.

Vraag 8

Wat was en is het precieze verband tussen het CCE en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)? Viel of valt het CCE onder directe verantwoordelijkheid van het RIVM? Zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Zo nee, onder wiens verantwoordelijk viel of valt het CCE dan wel en kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Kunt u deze vraag zo gedetailleerd mogelijk beantwoorden en hierin ook de juridische status van het CCE meenemen?

Antwoord 8

Inhoudelijk was er geen betrokkenheid of verantwoordelijkheid van het RIVM. Het werkplan van het CCE wordt vastgesteld door de Executive Body van het UNECE Luchtverdrag die ook de definitieve rapportages goedkeurt. Het RIVM was wel verantwoordelijk voor voldoende personele en materiële capaciteit.

Vraag 9

Klopt het dat het CCE onder de Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP) van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) valt? Wat is het precieze verband tussen het CCE en de Verenigde Naties (VN)? Valt het CCE onder directe verantwoordelijkheid van de VN? Zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Zo nee, onder wiens verantwoordelijk valt het CCE dan wel en kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Kunt u deze vraag zo gedetailleerd mogelijk beantwoorden en hierin ook de juridische status van het CCE meenemen?¹

Antwoord 9

Ja. Zie antwoorden 1 en 7. Voor gedetailleerde documentatie over jaarlijkse werkplannen en het vaststellen van rapportages verwijs ik door naar de UNECE, waar het CCE juridisch onder valt.

¹ Umweltbundesamt, «Political context» (<https://www.umweltbundesamt.de/en/political-context?parent=67248>).

Vraag 10

Wat is de (juridische) verhouding tussen het CCE, het RIVM en de VN? Kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt?

Antwoord 10

Zie de antwoorden 1, 8 en 9.

Vraag 11

Is er een (juridische) verhouding tussen het CCE en de Europese Unie (EU)? Kunt u uw antwoord toelichten en dit zo mogelijk met documentatie ondersteunen?

Antwoord 11

Nee, de Europese Unie is als internationale organisatie een van de partijen bij het UNECE Luchtverdrag. De Europese Commissie kan er voor kiezen de CCE-aanbevelingen te gebruiken bij het opstellen van eigen (wetgevende) voorstellen om deze vervolgens voor te leggen aan de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest voor Richtlijn 2016/2284 van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn).

Vraag 12

Welke bindende afspraken zijn er onder de CLRTAP, en specifiek die van 1988 in Sofia, gemaakt? Is de Kamer hierover destijds geraadpleegd of geïnformeerd? Zo nee, waarom niet? Kunt u alle documentatie met betrekking tot deze bindende afspraken aan de Kamer sturen?

Antwoord 12

In 1988 is in Sofia het eerste NOx-protocol getekend, waarin twaalf landen afspraken de NOx-emissies met 30% te verminderen tussen 1980 en 1998. De andere landen zegden toe de NOx-emissies te stabiliseren op het niveau van 1987. Ook werd vastgelegd de best beschikbare technieken toe te passen voor nieuwe stookinstallaties en voertuigen. Zie de communicatie over de internationale strategie in paragraaf 4.7 van het bestrijdingsplan verzuring (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, p 74–80). Net als andere afspraken in VN-kader zijn de toezeggingen niet juridisch afdwingbaar. Landen worden verondersteld de afspraken te vertalen in hun nationale wetgeving.

Vraag 13

Door wie is het CCE sinds de oprichting gefinancierd? Klopt het dat het centrum (onder andere) is gefinancierd door het Nederlandse Ministerie van VROM en het RIVM, zoals vermeld in het RIVM-rapport «Mapping critical loads for Europe» uit juli 1991? Zo ja, waarom nam Nederland deze financiering op zich? Welke Nederlandse belangen waren hiermee gediend? Wie droeg(en) nog meer bij aan de financiering van dit centrum? Kunt u een gedetailleerd overzicht verstrekken van de financiering van het CCE in het algemeen en het Nederlandse aandeel in het bijzonder, vanaf de oprichting van het centrum?²

Antwoord 13

Het ging om 3 fte per jaar. Vanwege het belang om in Europa een oplossing te vinden voor de bodemverzuring en vermessing financierde Nederland, zoals was afgesproken, het CCE. Andere landen namen de financiering van andere activiteiten op zich. Zie ook antwoord 4.

Vraag 14

Waarom is het CCE in 2018 van het Nederlandse RIVM naar het Duitse Umweltbundesamt (UBA) verplaatst? Welke gevolgen, zowel positief als negatief, had deze overplaatsing voor Nederland? Kunt u alle documentatie met betrekking tot deze overplaatsing aan de Kamer sturen?

² RIVM, juli 1991, «Mapping critical loads for Europe» (<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/259101001.pdf>).

Antwoord 14

In het kader van bezuinigingen bij het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu is de financiering van het CCE door Nederland beëindigd. In goed overleg is de Nederlandse verantwoordelijkheid voor het CCE overgedragen aan Duitsland en ondergebracht bij het Umwelt Bundesamt in Dessau.

Vraag 15

Waarom is in Kamerstukken nauwelijks informatie terug te vinden over het CCE? Is het parlement destijds geraadpleegd over de oprichting van het CCE of hierover tenminste geïnformeerd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waaruit blijkt dat? Kunt u alle documentatie met betrekking tot de oprichting van het CCE en de rol die Nederland daarin heeft gespeeld aan de Kamer sturen?

Antwoord 15

Zie antwoord 7. CCE-documentatie valt onder de verantwoordelijkheid van de UNECE. Zoals u zelf in vraag 5 ook noemt is de kamer geïnformeerd. Zie kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991.

Vraag 16

Wat is de taak en de juridische status van de Task Force on Integrated Assessment Modelling (TFIAM)? Waarom werd Nederland voorzitter van deze Task Force, zoals de toenmalig Minister van VROM vermeldde (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991)? Welke Nederlandse belangen waren hiermee gediend?

Antwoord 16

De Task Force on Integrated Assessment Modelling (TFIAM) is een wetenschappelijk adviesorgaan dat de actuele kennis over emissieprojecties, grensoverschrijdende luchtverspreiding, effecten voor volksgezondheid en natuur, alsmede de kosten van mogelijke maatregelen, samenbrengt in een integraal afwegingskader. TFIAM beoordeelt de kwaliteit van het integrale afwegingsmodel GAINS en de daarmee gemaakte scenarioberekeningen en rapporteert daarover aan de Executive Body van het UNECE Luchtverdrag en de wetenschappelijke en ambtelijke voorportalen daarvan. TFIAM rapporteert ook over de onzekerheden en benodigd aanvullend onderzoek. Aanvullend onderzoek kan worden gefinancierd uit een VN-trustfund of uit vrijwillige bijdragen van landen. De Executive Body stelt het werkplan van TFIAM vast en kan verzoeken om aanvullende berekeningen. TFIAM is van belang om tot een kosteneffectieve aanpak van luchtverontreinigingsproblemen te komen, wat in het belang is van alle landen, omdat niemand de problemen alleen kan oplossen. Bijkomend voordeel van het voorzitterschap is dat Nederland op deze wijze vroegtijdig inzicht krijgt in de internationale beleidsontwikkeling en de standpunten van landen.

Vraag 17

Door wie is de TFIAM sinds de oprichting gefinancierd?

Antwoord 17

Deelname aan TFIAM-activiteiten komt voor rekening van de deelnemers. VROM/lenW financiert alleen de deelname van RIVM-deelnemers, inclusief de voorzitter. De personele inzet bedroeg ongeveer 10 werkweken per jaar. Sinds 2011 worden het voorzitterschap en de kosten gedeeld met Zweden. Vanaf 2024 zal Frankrijk de Nederlandse rol overnemen.

Vraag 18

Waarom is in Kamerstukken nauwelijks informatie terug te vinden over de TFIAM? Is het parlement destijds geraadpleegd over het Nederlandse voorzitterschap van de TFIAM of hierover tenminste geïnformeerd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waaruit blijkt dat? Kunt u alle documentatie met betrekking tot het Nederlandse voorzitterschap van de TFIAM aan de Kamer sturen?

Antwoord 18

De Kamer is in 1991 geïnformeerd (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991). De TFIAM-voorzitter rapporteert aan de ambtelijke (en wetenschappelijke) werkgroepen van het UNECE Luchtverdrag. De Nederlandse

ambtelijke vertegenwoordigers in de UNECE-werkgroepen rapporteren – wanneer daar aanleiding toe is – over de beleidsmatige gevolgtrekkingen aan (inter-)departementale overlegteams en aan vertegenwoordigers van medeoverheden. De Tweede Kamer wordt ingelicht wanneer het kabinet een politiek standpunt heeft ingenomen.

Vraag 19

Wat is het verband tussen de TFIAM en het CCE?

Antwoord 19

Landen stellen – al dan niet met gebruikmaking van de door het CCE geadviseerde methodologie – kaarten samen met kritische depositiewaarden. De door landen gerapporteerde kaarten vormen de input voor berekening van de overschrijding van kritische depositiewaarden bij verschillende beleidsscenario's. De resultaten daarvan worden beoordeeld in de TFIAM voordat zij worden voorgelegd aan ambtelijke landenvertegenwoordigers in de Werkgroep voor Strategie en Evaluatie (WGSR) en de Executive Body van het UNECE Luchtverdrag.

Vraag 20

Klopt het dat het vaststellen van kritische depositiewaarden door het CCE heeft geleid tot een aanscherping van het zwaveldioxide (SO₂)- en stikstofdioxide (NO_x)-protocol van de UNECE, zoals de toenmalig Minister van VROM beweerde (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991)? Zijn deze protocollen bindend en zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt? Klopt het dat de aanscherping van deze protocollen vergaande reducties met zich mee heeft gebracht, zoals de toenmalig Minister van VROM in datzelfde Kamerstuk beweerde? Waren deze reducties verplicht en zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt?

Antwoord 20

In het eerste Zwavelprotocol (Helsinki 1985) hebben alle landen zich gecommitteerd aan een emissiereductie met 30% ten opzichte van 1980, ongeacht de verschillen in kosten en de milieuwinst die ermee werd bereikt. Bij de voorbereiding van het tweede Zwavelprotocol (Oslo, 1994) werd voor het eerst overgeschakeld op een effectgerichte kosteneffectieve aanpak. Daarbij werd gebruik gemaakt van de kritische depositiekaarten voor verzuring en het integrale afwegingsmodel GAINS (toen nog RAINS geheten). Om bodemverzuring tegen te gaan, zijn de politieke ambities aangescherpt, waarbij het uitgangspunt was dat in alle landen sprake zou zijn van een gelijke mate van milieuverbetering en de totale kosten zo laag mogelijk zouden zijn. Uit optimalisatieberekeningen werden voor elk land de benodigde emissiereducties berekend, die voor het ene land een aanscherping ten opzichte van het eerste Zwavelprotocol inhielden en voor het andere land een afzwakking. Deze optimalisatieberekeningen vormden de input voor de politieke onderhandelingen. Het UNECE Luchtverdrag heeft als lange-termijndoel het voldoen aan de kritische depositiewaarden en de WHO-advieswaarden voor de volksgezondheid. Aan dat lange-termijndoel is geen jaartal gekoppeld, maar het streven is wel om bij elke vernieuwing van een protocol de lange-termijndoelen voor gezondheid en natuur dichterbij te brengen.

De VN kan de afgesproken emissiereducties niet afdwingen. Het is aan de landen om de afspraken te verankeren in nationale wetgeving.

Vraag 21

Bestaan er gelijksoortige protocollen en reductiepercentages voor ammoniak? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u de Kamer alle documentatie sturen waaruit dit blijkt?

Antwoord 21

Bij de vernieuwing van het eerste NO_x-protocol is onderkend dat voor een kosteneffectieve aanpak alle verzurende stoffen tegelijk in beschouwing moeten worden genomen, dus ook ammoniak. De afgesproken emissieverminderingen van ammoniak maken deel uit van het «Multi-pollutant Multi-effect» Protocol (Gotenburg 1999), waarin de aanpak van verzuring,

vermesting en zomersmog (ozon) integraal is meegenomen. Bij de update daarvan in 2013 zijn ook de gezondheidseffecten van fijnstof meegenomen. Ammoniak speelt een belangrijke rol bij de vorming van fijnstofdeeltjes in de atmosfeer.

Vraag 22

Klopt het dat er richtlijnen zijn opgesteld om de reductiepercentages te bereiken, zoals de toenmalig Minister van VROM beweerde (Kamerstuk 21 234, nr. 10 van 25 november 1991)? Zo ja, om welke richtlijnen gaat het? Waarom was de Nederlandse inbreng bij het tot stand komen van deze richtlijnen «gericht op het zo ver mogelijk terug brengen van de emissies en dus zo streng mogelijke emissie-eisen»? Is dit nog steeds de Nederlandse inbreng? Zo nee, waarom is deze veranderd? Zo ja, klopt het dus dat de Nederlandse inbreng erop is gericht de emissies van SO₂ en NO_x tot nul te reduceren? Kunt u uw antwoord toelichten en daarin ook het Nederlandse belang meenemen?

Antwoord 22

In bovengenoemde UNECE-protocollen zijn voor veel UNECE-landen emissiereductiepercentages vastgelegd. De Nederlandse inzet was steeds het bereiken van zoveel mogelijk vermindering van de schade aan gezondheid en natuur tegen aanvaardbare kosten en het bereiken van gelijke emissie-eisen voor bedrijven en mobiele bronnen.

Vraag 23

Bestaan er gelijksoortige richtlijnen voor ammoniak? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke en is de Nederlandse inbreng met betrekking tot ammoniak hetzelfde als voor SO₂ en NO_x? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 23

Zie antwoord 21.

Vraag 24

Kunt u deze vragen zo spoedig mogelijk, zo gedetailleerd mogelijk en afzonderlijk van elkaar beantwoorden?

Antwoord 24

Ja.