
Vergaderjaar 2024-2025

21 501-08

Milieuraad

AB herdruk¹

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN
WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU EN DE MINISTER
VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de geannoteerde agenda aan van de Milieuraad van 17 december 2024, zoals deze aan de Tweede Kamer is verzonden.

Daarnaast wordt u geïnformeerd over de uitvoering van motie-Erkens over aangeven dat voor Nederland bij een potentieel EU-klimaatdoel voor 2040 een stevig uitvoeringspakket randvoorwaardelijk is.

Tevens bieden wij u middels deze brief de kabinetsreactie op de publieke consultatie inzake de herziene EU-richtlijn betreffende de reductie van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn) aan.

Wij vertrouwen erop u zo voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu,

C.A. Jansen

De minister van Klimaat en Groene Groei,

Sophie Hermans

¹ Herdruk i.v.m. ontbrekende geannoteerde agenda

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU EN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2024

Hierbij doen wij u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp en de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, de geannoteerde agenda van de Milieuraad van 17 december 2024 toekomen. Het kabinet is voornemens deel te nemen aan deze Milieuraad. De inhoud van deze geannoteerde agenda geeft de meest recente stand van zaken weer.

Daarnaast wordt u geïnformeerd over de uitvoering van de motie-Erkens over het aangeven dat voor Nederland bij een potentieel EU-klimaatdoel voor 2040, een stevig uitvoeringspakket randvoorwaardelijk is. U wordt ook geïnformeerd over de kabinetsreactie op de publieke consultatie van de Europese Commissie over de herziene richtlijn betreffende de reductie van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn). De inbreng op deze consultatie is als bijlage toegevoegd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu,

C.A. Jansen

De minister van Klimaat en Groene Groei,

Sophie Hermans

I. GEANNOTEEERDE AGENDA MILIEURAAD

Tijdens de Milieuraad in Brussel op 17 december 2024 wordt een algemene oriëntatie verwacht op de verordening ter voorkoming van pelletverlies om microplastic te verminderen. Daarnaast is een voortgangsrapportage voorzien over de verordening Circulaire Voertuigen alsook een gedachtewisseling over het Klimaatdoel 2040. Tot slot staan er enkele diversienpunten geagendeerd.

Circulaire Voertuigen (*End-of-Life vehicles*)

Op 13 juli 2023 heeft de Europese Commissie (hierna 'Commissie') een voorstel gepresenteerd voor een verordening over circulariteitseisen voor voertuigontwerp en het beheer van afgedankte voertuigen.² Op 15 september 2022 is de Kamer over dit voorstel geïnformeerd via het BNC-fiche.³ Met deze verordening zal de Richtlijn betreffende autowrakken⁴ en de Richtlijn betreffende typegoedkeuring van motorvoertuigen inzake herbruikbaarheid, recycleerbaarheid en mogelijke nuttige toepassing⁵ (de "3R Richtlijn") worden ingetrokken. Delen van de inhoud worden overgenomen in de nieuwe verordening, met toevoeging van nieuwe elementen. Hierbij valt te denken aan een verplichte toepassing van plasticrecycelaat en een circulair voertuigenpaspoort. Tijdens de Milieuraad is een beleidsdiscussie voorzien over de voortgang van de onderhandelingen.

Inzet Nederland

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie omdat het een belangrijke stap voorwaarts is voor de verduurzaming van voertuigen. Het voorstel omvat de gehele levenscyclus van een voertuig, van ontwerp tot afvalfase, en jaagt de transitie naar een circulaire economie verder aan.

Het kabinet steunt de sterke ambitie ten aanzien van circulariteit in deze verordening. Een hoge verplichte doelstelling voor recycelaattoepassing van plastic en een additioneel doel voor het toepassen van biogebaseerd plastic, ziet het kabinet als belangrijke elementen. Daarnaast zijn ontwerpseisen ten behoeve van onder andere reparatie en hergebruik, een circulair voertuigenpaspoort en een circulariteitsstrategie per voertuigtype van belang. Voor onder andere de afvalfase van voertuigen is het kabinet voorstander van de voorgestelde verbreding van het UPV-systeem (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid) voor auto's naar andere voertuigcategorieën zoals aanhangwagens en motorfietsen. Voor deze nieuwe categorieën zal een systeem voor afvalinzameling en -verwerking worden ingericht. Een mechanisme waarbij kosten voor het afvalbeheer van voertuigen tussen lidstaten wordt verrekend, is een uitdaging in de uitvoering, maar wel een belangrijk punt.

Tot slot hecht het kabinet veel waarde aan maatregelen om te voorkomen dat voertuigen (illegaal) geëxporteerd worden die niet rijwaardig zijn en als afval (voertuigwrak) zijn bestempeld, waarbij negatieve milieueffecten worden afgewenteld op derde landen. Regelgeving die duidelijk onderscheid maakt tussen voertuigen en voertuigwrakken en een geldige APK-keuring als voorwaarde voor het toestaan van het exporteren van een gebruikt voertuig, worden daarom verwelkomd door het kabinet. Het kabinet houdt daarbij oog voor de handelspolitieke aspecten van het voorstel en de impact hiervan op derde landen.

Krachtenveld

Het voorstel van de Commissie wordt over het algemeen positief ontvangen door de lidstaten, al zijn er wel vragen over de uitwerking van de typegoedkeuring van voertuigen en over aanvullende circulariteitseisen. Nederland is sterk voorstander van dit laatste punt, samen met een kleine groep gelijkgestemde landen, die mogelijkheden ziet voor verdere aanscherping. Deze groep lidstaten ziet in deze voorstellen kansen voor het versterken van het concurrentievermogen van de industrie, evenals voor het verlagen van de milieudruk die wordt geëxporteerd naar derde landen. Daar tegenover staat een terughoudende groep lidstaten die regeldruk voor autofabrikanten vreest en pleit voor het afzwakken van een aantal bepalingen, voornamelijk met betrekking tot de circulariteitseisen.

Microplastics

Op 16 oktober 2023 heeft de Commissie het voorstel gepubliceerd voor de verordening ter voorkoming van pelletverlies om microplasticvervuiling te verminderen. De Kamer is op 15

² COM (2019) 640

³ Kamerstuk II 2022-23, 22 112, nr. 3776

⁴ Richtlijn 2000/53/EC

⁵ Richtlijn 2005/64/EC

november 2023 over dit voorstel geïnformeerd via het BNC-fiche⁶ en op 14 maart jl. via de Geannoteerde Agenda van de Milieuraad van 25 maart jl.⁷

Het kabinet acht een verordening ter voorkoming van pelletverlies tijdens productie, transport en omvorming nodig om microplasticvervuiling te verminderen. In tegenstelling tot andere vormen van microplastics die intrinsiek gepaard gaan met productgebruik (zoals bandenslijtage, slijtage van verf, textiel, etc.) dient de lekstroom van pellets bij productie, vervoer of omvorming namelijk in principe geen enkel doel. Daarom moet deze vorm van vervuiling tot een minimum beperkt worden. Het voorzitterschap streeft ernaar tijdens deze Milieuraad een algemene oriëntatie te bereiken.

Inzet Nederland

Het kabinet kon het initiële voorstel van de Commissie op hoofdlijnen steunen en heeft in voorgenoemd BNC-fiche aangegeven op onderdelen wel te zullen pleiten voor een hoger ambitieniveau. Het huidige compromisvoorstel van het voorzitterschap is met name op het onderdeel van de drempelwaarde (1000 ton) minder dan het gewenste Nederlandse ambitieniveau. Toch is de totale compromistekst aanvaardbaar. Zo is, conform de wens van het kabinet, de definitie van 'plastic korrel' verruimd, zodat ook andere vormen van polymeren voor de productie van eind- of deelproducten onder de verordening vallen. Ook zijn kleine bedrijven niet meer uitgezonderd van bepaalde verplichtingen. Dit is ook gewenst, aangezien de bedrijfsomvang niet direct samenhangt met de hoeveelheid verhandelde microplasticpellets. Ook is op initiatief van onder andere Nederland een herzieningsclausule opgenomen om in 2030 de drempelwaarde te heroverwegen.

Het huidige compromisvoorstel adresseert de in de onderhandelingen gevoelige onderwerpen als volgt:

- Maritieme scheepvaart: De maritieme scheepvaart wordt onder de verordening gebracht en de bijbehorende verplichtingen worden in lijn gebracht met de huidige IMO-richtlijnen hieromtrent. Dit creëert een gelijk spelveld tussen de maritieme scheepvaart en andere vervoerders over land en via binnenvaart.
- Niet-EU vervoerders: Vervoerders die niet in de EU gevestigd zijn, moeten een gemachtigd vertegenwoordiger in de EU aanwijzen. Deze moet ervoor zorgen dat niet-EU vervoerders aan dezelfde verplichtingen moeten voldoen als hun in Europa gevestigde collega's. Dat komt de concurrentiepositie van bedrijven in de EU ten goede. Daarbij is het wel van belang dat deze maatregel geen disproportionele impact heeft op niet-EU vervoerders en in lijn is met internationale afspraken.
- Vergunningsstelsel: Naast een certificeringsschema hebben lidstaten straks ook de mogelijkheid om naleving af te dwingen via een vergunningsstelsel, zolang dit een vergelijkbaar beschermingsniveau voor milieu oplevert als certificering.
- Grootte van ondernemingen: Micro-ondernemingen zullen *wel* worden uitgezonderd van bepaalde verplichtingen, zoals certificering, maar kleine-ondernemingen niet.
- Drempelwaarde: De drempelwaarde, die onder andere bepaalt wanneer een bedrijf zich moet laten certificeren, blijft 1000 ton, zoals initieel door de Commissie voorgesteld. Wel wordt een clausule opgenomen dat deze waarde binnen vijf jaar geëvalueerd zal worden en waar mogelijk naar beneden bijgesteld zal worden.

Indicatie krachtenveld

Het compromisvoorstel van de voorzitter lijkt goed te worden ontvangen door de meeste lidstaten en daarmee lijkt een gekwalificeerde meerderheid in aanloop naar de Milieuraad van 17 december in het vizier, al is het nog geen gelopen race.

Ten aanzien van het verplichtingen voor niet-EU vervoerders heeft de Commissie twijfels bij de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van deze maatregel. Het kan dus zijn dat het compromisvoorstel hierop nog wordt aangepast in aanloop naar de Raad. Mocht dit tijdig bekend zijn, wordt u hierover uiteraard geïnformeerd via het aanstaande Schriftelijk Overleg.

Klimaatdoel 2040

De Europese Klimaatwet verplicht de EU tot het stellen van een tussendoel voor 2040 op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. Op 6 februari jl. publiceerde de Commissie een mededeling⁸ met daarin

⁶ Kamerstuk II 2023-24, 22 112, nr. 3839

⁷ Kamerstuk II 2023-24, 21 501-08, nr. 936

⁸ COM (2024) 63

de aanbeveling dat het EU-klimaatdoel voor 2040 moet uitkomen op 90% netto broeikasgasemissiereductie ten opzichte van 1990. Tijdens de Milieuraad zal hierover een gedachtewisseling plaatsvinden. Dit is de derde politieke bespreking van het tussendoel. Er is geen besluitvorming voorzien. De Commissie heeft aangekondigd met een wetgevend voorstel te komen om het tussendoel vast te leggen in de Europese Klimaatwet. Dit wetsvoorstel volgt naar verwachting begin 2025.

Inzet Nederland

Een duidelijke tussenstap tussen 2030 en 2050 biedt stabiliteit en investeringszekerheid voor burgers en bedrijven in de transitie. Voortzetting en volledige implementatie van het huidige EU-klimaatbeleid leidt in 2040 volgens de Commissie reeds tot 88% nettoreductie. Het kabinet zet zich in voor een tussendoel dat haalbaar is, in lijn met de wetenschap en de afspraken in het Parijsakkoord. Daarmee onderschrijft het kabinet het door de Commissie aanbevolen Europese tussendoel van netto 90%. Daarbij pleit het kabinet in Brussel, conform motie Erkens⁹, voor een stevig uitvoeringspakket voor het wegnemen van knelpunten in de transitie, waaronder netcongestie, langdurige en complexe vergunningsverleningsprocedures en beschikbaarheid van voldoende financiering, betaalbare duurzame energie en grondstoffen. De Kamer is voor de zomer door het vorige kabinet geïnformeerd over de voor Nederland gewenste onderdelen van dit pakket met betrekking tot het faciliteren van de energietransitie en het bevorderen van het duurzame concurrentievermogen van en investeringszekerheid voor bedrijven.¹⁰ Te denken valt onder andere aan ondersteuning van lidstaten bij een betere benutting en verdere ontwikkeling van grensoverschrijdende energie-infrastructuur, harmonisatie van methodologieën voor nettarieven tussen lidstaten, een integrale weging van milieu- en klimaatdoelen in vergunningverleningsprocessen voor Europese projecten die bijdragen aan de transitie, en het creëren van nieuwe Europese groene markten.

Indicatie krachtenveld

Een grote groep lidstaten heeft steun uitgesproken voor een ambitieus doel, waarbij een aantal lidstaten expliciet een reductiedoelstelling van netto 90% heeft omarmd. De meeste lidstaten moeten echter nog een positie bepalen. Enkele lidstaten hebben aangegeven dat ze de aanbeveling van de Commissie nog niet kunnen steunen.

Conform het Parijsakkoord moet de EU ruim voor COP30 (die plaatsvindt eind 2025), een *Nationally Determined Contribution* (NDC) inleveren met een ambitie voor 2035. Dit zal worden afgeleid van het overeengekomen 2040-doel. Daarmee is tijdige besluitvorming over het 2040-tussendoel van belang.

Diversen

- Terugkoppeling recente internationale bijeenkomsten

Het voorzitterschap zal een terugkoppeling geven van een aantal recente internationale bijeenkomsten die op het gebied van milieu hebben plaatsgevonden. Het betreft de volgende bijeenkomsten:

- De 29^{ste} Conferentie van Partijen (COP29) bij het Klimaatverdrag van de Verenigde Naties van 11-22 november 2024 in Bakoe, Azerbeidzjan.
- De 16^{de} Conferentie van Partijen van het VN-biodiversiteitsverdrag (CBD COP16), de 11^{de} Bijeenkomst van de Partijen van het Cartagena Protocol (COP MOP11) en de 5^{de} Bijeenkomst van de Partijen van het Nagoya Protocol (COP MOP5) dat plaatsvond van 21 oktober tot 1 november jl. in Cali, Colombia.
- De Vijfde bijeenkomst van het Intergouvernementele Onderhandelingscomité (INC-5) voor een Internationaal Plasticverdrag van 25 november tot 1 december in Busan, Korea.
- De 16^{de} Conferentie van Partijen van het verdrag van bestrijding van woestijnvorming (UN CCD COP16) van 2-13 december 2024 in Riyad, Saudi-Arabië.
- De 36^{ste} Bijeenkomst van Partijen van het Montreal Protocol (MOP36) en de 13^{de} Conferentie van Partijen van het Verdrag van Wenen (COP13) van 28 oktober tot 1 november 2024 in Bangkok, Thailand.

⁹ Kamerstuk II 2023-24, 31 793 nr. 257

¹⁰ Kamerstuk II 2023-24, 31 793 nr. 271

- De 11^{de} Zitting van de plenaire vergadering van Intergouvernementeel Platform voor Wetenschap en Beleid inzake Biodiversiteit en Ecosysteemdiensten (IPBES11) van 10-16 december 2024 in Windhoek, Namibië.
- De 10^{de} Zitting van de Bijeenkomst van de Partijen van het Waterverdrag (MOP10) van 23-25 oktober in Ljubljana, Slovenië.

- **Werkprogramma inkomend Voorzitterschap**

Het inkomend Pools Voorzitterschap zal de inhoudelijke prioriteiten voor de eerste zes maanden van 2025 presenteren.

II. UPDATE MOTIE ERKENS INZAKE EEN STEVIG UITVOERINGSPIJPKET VOOR KLIMAATDOEL 2040

Hieronder geeft het kabinet een update over de ontwikkelingen in Brussel die van belang zijn voor het uitvoeren van motie Erkens.¹¹ Hierbij wordt eerst ingegaan op de koppeling tussen verduurzaming en concurrentievermogen die hoog op de Europese agenda staat (volgens de plannen van de nieuwe Commissie en het Draghi-rapport), en daarna de ontwikkelingen op het gebied van energie, CCS-infrastructuur (*Carbon Capture and Storage*), verduurzaming mobiliteit, en het realiseren van een rechtvaardige transitie.

Europese inzet op een sterke koppeling tussen verduurzaming en concurrentievermogen

Uitvoerbaarheid van de klimaat- en energietransitie en de implementatie van het bestaande 2030 kader staat hoog op de Europese agenda. Dit blijkt uit de politieke richtlijnen van Commissievoorzitter Von der Leyen en haar *mission letters* aan de verschillende kandidaat-commissarissen. Von der Leyen heeft in haar politieke richtlijnen aangekondigd dat de Commissie zich zal inzetten voor het creëren van de juiste voorwaarden voor bedrijven om de gemeenschappelijke Europese doelen te bereiken. Hiervoor komt de Commissie o.a. met een *Clean Industrial Deal* (CID) in haar eerste 100 dagen. Volgens Von der Leyen moet de CID duurzame, concurrerende industrieën en hoogwaardige banen stimuleren, onder andere door procedures te vereenvoudigen en de toegang tot betaalbare, duurzame energie en -grondstoffen te waarborgen. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie een brug wil slaan tussen klimaat en groene groei in aanloop naar de onderhandelingen over het 2040-doel.

Daarnaast gaat het Draghi-rapport uit van versterking van het concurrentievermogen van de EU in samenhang met decarbonisatie. Aanbevelingen voor het vergroten van toegang tot duurzame en betaalbare energie staan daarbij centraal. Bijvoorbeeld door het versnellen van vergunningverleningsprocedures, het vergroten van de interconnectiecapaciteit en een eerlijke verdeling van kosten en baten tussen lidstaten voor grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, en harmonisatie van netwerktariefmethodieken binnen de EU. Ook doet Draghi aanbevelingen gericht op de toekomst van onder andere de Europese industrie, zoals het bevorderen van duurzame infrastructuur en het stimuleren van groene marktcreatie. De Kamer is op 4 oktober jl. geïnformeerd over de kabinetsreactie op het Draghi-rapport.¹²

Faciliteren energietransitie

Nederland zet zich in EU- en regionaal verband in voor het faciliteren van de energietransitie. In gezamenlijke verklaringen van de *Friends of Renewables* en de Nucleaire Alliantie van 15 oktober¹³ wordt de Commissie opgeroepen om de opschaling van hernieuwbare energie en kernenergie in Europa te bevorderen. Zo wordt de Commissie in de verklaring van de *Friends of Renewables* gevraagd om met een uitvoeringsagenda te komen voor het wegnemen van belemmeringen voor de energietransitie, te analyseren hoe vergunningverlening voor energietransitieprojecten versneld kan worden, het kader voor netwerktarieven te evalueren en verder te werken aan de opschaling van de waterstofmarkt. In de gezamenlijke verklaring van de Nucleaire Alliantie wordt de Commissie opgeroepen om het belang van kernenergie, naast hernieuwbare energie, voor het energiesysteem te erkennen, kernenergie op gepaste manier en onder toepassing van het principe van techniek-neutraliteit te integreren in toekomstige Commissie voorstellen, en een faciliterend kader voor kernenergie op Europees niveau te creëren. Daarnaast ondertekende Nederland tijdens de ministeriële bijeenkomst van de regionale 'North Sea Energy Cooperation' (NSEC) op 24 oktober jl. een gezamenlijke verklaring met aanbevelingen aan de nieuwe Commissie over voorwaarden en noodzakelijke stappen om onze wind op zee ambities op regionaal niveau te realiseren, waaronder kostendeling voor infrastructuur op zee.¹⁴

Europese coördinatie ten behoeve van een geïntegreerde Europese CO2-markt (CCS)

Als onderdeel van de EU-strategie voor industrieel koolstofbeheer werkt de Commissie een regelgevend pakket uit voor CO2-transport infrastructuur. Nederland heeft onlangs een

¹¹ Kamerstuk II 2023-24, 31 793 nr. 257

¹² Kamerstuk 2024D36903

¹³ Kamerstuk II 2023-24, 21501 33, nr. 1094

¹⁴ North Sea Energy Cooperation (24 oktober 2024). Geraadpleegd via:

<https://www.kefm.dk/Media/638654626932838398/NSEC%20Recommendations%20.pdf> (6-11-24)

gezamenlijke verklaring over Europese kaders voor CO2 transport ondertekend.¹⁵ Nederland pleit hierin met andere lidstaten voor een regelgevend kader om grensoverschrijdende CO₂-transport te ondersteunen, zodat duurzame CCS- en CCU-technieken kunnen worden opgeschaald. De verklaring sluit goed aan bij de Nederlandse inzet.¹⁶

Ingroei emissievrije zakelijke voertuigen

Mobiliteit loopt achter op het huidige Europese klimaatdoel richting 2030.¹⁷ Het kabinet zal daarom in Brussel blijven aangeven dat in het klimaatpakket voor 2040 voldoende aandacht moet zijn voor mobiliteit. Zowel beleid om emissiereductie te realiseren als beleid om knelpunten in de transitie weg te nemen. Het kabinet steunt Europese initiatieven die de aanschaf van emissievrije voertuigen stimuleren. Het kabinet heeft daarom op 7 oktober jl. in een gezamenlijk brief met Ierland, België en Oostenrijk bij de Commissie aangegeven dat Nederland voorstander is van dergelijke Europese maatregelen.

Europese standaardisering van protocollen voor bi-directioneel en slimladen tussen lidstaten

Op 23 oktober heeft de Staatssecretaris voor Openbaar Vervoer en Milieu namens Nederland deelgenomen aan een conferentie over bi-directioneel en slim laden in Berlijn samen met andere lidstaten en marktpartijen. Aan deze conferentie namen o.a. Duitsland, Frankrijk, Denemarken en belangrijke marktpartijen deel. De partijen schaalden zich achter het gezamenlijke doel om bi-directioneel laden binnen de EU op te schalen. Hiertoe werden belangrijke stappen gezet in het bepalen van welke gegevens partijen moeten uitwisselen om slim en bi-directioneel laden mogelijk te maken. Dit sluit aan bij de Nederlandse ambitie om elektrisch vervoer beter af te stemmen op de capaciteit van het elektriciteitsnet.

Rechtvaardige transitie

Het kabinet hecht belang aan een rechtvaardige transitie. Daarom wordt rechtvaardigheid meegenomen als één van de uitgangspunten voor het te vormen nationale klimaatbeleid de komende jaren. Dit is opgenomen in het Ontwerp Klimaatplan.¹⁸ Concreet is een Nationaal Energiefonds in oprichting. Dit fonds moet de meest kwetsbare huishoudens helpen met zowel het betalen van de energierekening, als het verduurzamen van de woning (huur en koop). Er is met het Regeerprogramma €60 miljoen vrijgemaakt voor 2025 en 2026 (€ 120 miljoen in totaal).

Daarnaast werkt het kabinet een Sociaal Klimaatplan uit onder het Europese Sociaal Klimaatfonds (SCF). Dit fonds dient om de impact van het ETS2 op kwetsbare huishoudens en microbedrijven te beperken. Het SCF treedt in werking in 2026 (één jaar voordat ETS2 start) en loopt tot 2032. Het SCF biedt voor Nederland €720 miljoen. Om gebruik te maken van dit bedrag moet Nederland €240 miljoen zelf bijleggen. Daarnaast is het SCF *performance-based*, hetgeen betekent dat uitbetaling pas later volgt en Nederland tot die tijd het bedrag zelf moeten voorschieten. Daarom kijkt het kabinet zowel naar het financieren van uitbreidingen van bestaande maatregelen en aanvullend beleid, als het herfinancieren van bestaande maatregelen. In lijn met de vereisten van het SCF zal het kabinet de mogelijke maatregelen begin 2025 consulteren. Definitieve besluitvorming volgt integraal in het voorjaar.

III. KABINETSREACTIE PUBLIEKE CONSULTATIE NEC-RICHTLIJN

De Tweede Kamer heeft verzocht om de reactie op de raadpleging over de herziene richtlijn betreffende de reductie van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen (NEC-richtlijn) te delen.¹⁹ De Commissie heeft deze raadpleging uitgezet in het kader van de evaluatie van de NEC-Richtlijn, die volgens bepalingen in de richtlijn voor het einde van 2025 voltooid moet zijn. De Nederlandse reactie is toegevoegd als bijlage bij deze Geannoteerde Agenda. Een vertaling hiervan is ook aan de Commissie verstrekt.

¹⁵ *Joint Statement on establishing a European framework for CO2 transport infrastructure*. Geraadpleegd via: <https://www.kefm.dk/Media/638641429486680968/JOINT%20STATEMENT.pdf> (6-11-24)

¹⁶ Kamerstuk 31793, nr. 262

¹⁷ Het terugdringen van emissies binnen de Europese mobiliteitssector gaat trager dan in andere economische sectoren. Terwijl het totaal aan Europese emissies aanzienlijk zijn gedaald, zijn die van het vervoer de afgelopen jaren gestegen. Zie Europese Raad (n.d.). <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/clean-and-sustainable-mobility/> (6-11-24)

¹⁸ <https://www.internetconsultatie.nl/klimaatplan2024/b1>

¹⁹ Uw kenmerk: 2024Z13855/2024D35315

In de Nederlandse reactie worden verschillende onderdelen van de NEC-richtlijn belicht, waaronder de gestelde doelstellingen, de samenhang met het UNECE Gothenburg Protocol²⁰ en een aantal specifieke bepalingen en bijlagen. De belangrijkste uitgangspunten in de reactie zijn dat de richtlijn en de daarmee gepaard gaande emissiereductiedoelen nog steeds relevant zijn voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, en dat er bij een herziening van de NEC-richtlijn goed gekeken zou moeten worden naar de doelen van en samenhang met andere Europese richtlijnen en verordeningen. Door een dergelijke geharmoniseerde aanpak worden het Europese beleid versterkt, het gelijke speelveld vergroot en de administratieve lasten verminderd.

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

²⁰ United Nations Economic Commission for Europe

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 (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), ammoniak (NH₃), 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%²¹. 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 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

²¹ <https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2024>

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:
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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.

- o 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.