

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 109 def.
Brussel, 04.07.1994

94/0106 (SYN)

Vorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

inzake de bewaking van en de zorg voor
de luchtkwaliteit

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

betreffende het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit

1. Redenen voor het voorstel

1.1. Verwijzing naar het vijfde milieu-actieprogramma

In het vijfde milieu-actieprogramma wordt de voortdurende noodzaak van wettelijke maatregelen op communautair niveau onderkend, met name het vaststellen van elementaire niveaus met betrekking tot milieuzorg en -bescherming. Tevens wordt gewezen op de behoefte aan basisgegevens, statistieken en indicatoren om de toestand en ontwikkeling van het milieu te kunnen beoordelen en waar nodig het beleid aan te kunnen passen en te kunnen optimaliseren. In dit milieu-actieprogramma wordt verder gepleit voor het formuleren van doelstellingen op lange termijn.

Met betrekking tot luchtkwaliteit worden in het vijfde milieu-actieprogramma als doelstellingen gesteld de doeltreffende bescherming van alle mensen tegen erkende risico's van luchtverontreiniging en het vaststellen van toegestane concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht, in het licht van milieubescherming. Deze doelstellingen behelzen:

- uitbreiding van de lijst van gereguleerde stoffen
- bewaking van en controle op toegestane concentraties zoals bepaald in kwaliteitsnormen.

In de verschillende milieu-actieprogramma's van de Europese Gemeenschap is herhaaldelijk gewezen op de noodzaak een evenwicht te vinden tussen het gebruik van de verschillende instrumenten: produktnormen, emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen/-normen voor het milieu.

1.2. Wetenschappelijke en technische grondslag van het voorstel

De bestaande richtlijnen, met name die inzake zwaveldioxide en zwevende deeltjes alsmede inzake lood, hebben in belangrijke mate bijgedragen tot een vermindering van de concentraties van deze verontreinigende stoffen in de lucht. Zodoende zijn er nog maar een paar probleemgebieden in de Gemeenschap waar de toegestane grenswaarden voor deze stoffen soms worden overschreden.

De tenuitvoerlegging van deze richtlijnen heeft evenwel diverse problemen aan het licht gebracht die een bredere aanpak vereisten. Tot de voornaamste problemen behoren:

- met de door de Lid-Staten genomen maatregelen werden de grenswaarden niet op de kortst mogelijke termijn verwezenlijkt;
- de meeste Lid-Staten beschouwden de lange-termijn kwaliteitsdoelstellingen voor lucht als van ondergeschikt belang;
- er bestaan grote verschillen met betrekking tot bewakingsbeleid in vergelijkbare situaties tussen en in de Lid-Staten;
- de harmonisatie van meetmethoden wordt slechts gedeeltelijk verwezenlijkt aangezien de nationale werkwijzen blijven verschillen;
- de kwaliteit van de metingen is sterk afhankelijk van de procedures inzake kalibrering en kwaliteitsborging. Er bestaan op dit gebied grote verschillen tussen en in de Lid-Staten;
- de door de Lid-Staten verstrekte informatie over de resultaten van metingen en de genomen maatregelen is zelden volledig en is moeilijk te beoordelen voor de diensten van de Commissie. In het verleden, hoofdzakelijk omdat er voor deze taak maar zeer weinig personeel beschikbaar was, is de door Lid-Staten verstrekte informatie alleen administratief behandeld.

1.3 Doelstellingen van de voorgestelde wetgeving

Het gelijktijdig opstellen van kwaliteitsnormen voor lucht en van emissie-/produktnormen wordt algemeen aanvaard als de beste manier om de luchtkwaliteit te waarborgen. Het beginsel van preventief handelen kan worden toegepast door middel van het vaststellen van dwingende kwaliteitsdoelstellingen voor lucht op een zodanig laag niveau dat het optreden van schadelijke effecten niet waarschijnlijk is op grond van beschikbare kennis.

Met het onderhavige voorstel wordt een communautair kader geschapen voor de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit in de toekomst.

Met betrekking tot bewakingsbeleid wordt een hoge mate van harmonisatie voorgesteld waardoor:

- gebieden kunnen worden vastgesteld waar specifieke maatregelen moeten worden genomen,
- de noodzaak van communautaire wetgeving op andere gebieden kan worden aangetoond, en

- het mogelijk wordt om rechtstreeks het effect van maatregelen te meten die zijn genomen om de emissies van luchtverontreinigende stoffen te beperken.

De gegevens met betrekking tot luchtkwaliteit die dit programma oplevert kunnen met behulp van modellen worden gerelateerd aan gegevens inzake emissies. Op lange termijn kunnen deze modellen bijdragen tot het verbeteren van de emissiegegevens, de registratie van luchtkwaliteit en het ontwerpen van controlemaatregelen. De uitvoerige informatie die vergaard is door de bewaking van de luchtkwaliteit kan tevens worden gerelateerd aan waargenomen effecten op het milieu en de gezondheid.

Het voorgestelde beleid beoogt tevens de economische gevolgen voor de Lid-Staten zo klein mogelijk te houden door de lijst van verontreinigende stoffen te beperken tot de meest relevante en de bewaking zeer flexibel te maken.

Luchtverontreiniging op de werkplek, binnens- dan wel buitenshuis, is onderworpen aan communautaire wetgeving inzake de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk.

1.4 Manieren om de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit te verwezenlijken

Om de kwaliteitsnormen voor het milieu te bepalen die noodzakelijk zijn om de emissies te beperken en de gezondheid van de mens te beschermen, wordt voorgesteld kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor een aantal stoffen die hierbij een rol spelen.

Ten einde een samenhangend en betrouwbaar systeem tot stand te brengen worden criteria vastgesteld voor de bewaking van de luchtkwaliteit. Krachtens deze Richtlijn zullen voor iedere verontreinigende stof afzonderlijk grenswaarden, alarmdrempels, bemonsteringspunten, meetmethoden en andere specifieke criteria worden vastgesteld door middel van wetgeving die door de Raad moet worden goedgekeurd.

Met betrekking tot de zorg voor de luchtkwaliteit is de doelstelling de instandhouding van luchtkwaliteit en waar nodig een verbetering ervan. Om deze doelstelling te verwezenlijken worden vereisten vastgesteld en moeten de Lid-Staten in gevallen waar verbetering nodig is, hiertoe maatregelen en plannen opstellen en ten uitvoer leggen.

2. Noodzaak van een optreden op communautair niveau - Subsidiariteit

2.1 Wat zijn de doelstellingen van het voorgenomen optreden, gerelateerd aan de taken van de Gemeenschap ?

De doelstellingen van de richtlijn worden bij punt 1.3 geschetst; deze zijn volledig in overeenstemming met de in artikel 130 R van het Verdrag genoemde doelstellingen, zoals: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid van de mens. De invoering van een regeling voor de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit voor de hele Gemeenschap zal bijdragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen.

De bescherming van de gezondheid is op alle niveaus één van de voornaamste redenen om in actie te komen. Met name voor de luchtkwaliteit is het logisch dat in de Gemeenschap gemeenschappelijke normen worden vastgesteld. Niets wijst erop dat de bevolking in bepaalde delen van de Gemeenschap meer of minder kwetsbaar is voor luchtverontreiniging.

Ten aanzien van de milieubescherming is het voorstel gericht op het waarborgen van de bescherming en waar nodig de verbetering van de kwaliteit van het milieu.

2.2 Valt het voorgenomen optreden uitsluitend onder de bevoegdheid van de Gemeenschap of tevens onder de bevoegdheid van de Lid-Staten ?

Gelet op het in lid 4 van artikel 130 R van het Verdrag geformuleerde subsidiariteitsbeginsel valt het optreden ook onder de bevoegdheid van de Lid-Staten.

Het is niet de bedoeling van de Gemeenschap om met het oog op de bescherming van de volksgezondheid wetgeving vast te stellen voor elke mogelijk schadelijke stof, maar alleen voor stoffen die doorgaans in het milieu worden aangetroffen en waarvan bekend is dat ze in mogelijk schadelijke concentraties in de lucht voorkomen. Bij de voorstellen voor normen zal worden uitgegaan van de aanbevelingen van internationale, communautaire en nationale groepen van deskundigen op dit gebied.

De bestaande wetgeving voor luchtkwaliteit (Richtlijnen 80/779/EEG zoals gewijzigd bij 89/427/EEG voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes, 82/884/EEG voor lood, 85/203/EEG voor stikstofdioxide en 92/72/EEG voor ozon) dateert al van vóór de goedkeuring van de Europese Akte waarin het subsidiariteitsbeginsel werd geformuleerd. De eerste richtlijn werd in 1980 vastgesteld en de meest recente, voor ozon, in 1992. Uit de problemen die zich met de eerdere richtlijnen hebben voorgedaan en die bij de punten 1.2 en 2.3.3 worden beschreven, is gebleken dat een geharmoniseerde aanpak bij de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap nodig is.

2.3 Wat is de communautaire dimensie van het probleem ? Welke oplossing is tot op heden gehanteerd ?

De bewaking van en zorg voor de luchtkwaliteit is een probleem waarmee alle Lid-Staten worden geconfronteerd. In vrijwel alle geïndustrialiseerde landen zijn doelstellingen voor de luchtkwaliteit en voor de emissie van luchtverontreiniging vastgesteld. Er volgt nu een overzicht van de situatie in de Lid-Staten, op communautair niveau en in enkele andere landen.

2.3.1 Situatie in de Lid-Staten

In alle Lid-Staten zijn in ieder geval de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht van toepassing zoals vereist in de bestaande EG-wetgeving.

Het onderzoek naar de situatie in de verschillende landen heeft grote verschillen aan het licht gebracht met betrekking tot het gevoerde nationale beleid inzake luchtverontreiniging in het algemeen en het gebruik van emissie- of produktnormen en/of kwaliteitsnormen voor lucht in het bijzonder. Wel is gebleken dat landen met een hoge beschermingsgraad hun beleid doorgaans zowel op emissie-/produktnormen als op kwaliteitsnormen voor lucht hebben gegrondvest. Voor deze landen is de kwestie of meer gebruik wordt gemaakt van de aanpak door middel van emissie-/produktnormen dan van de benadering van kwaliteitsnormen voor lucht of omgekeerd voornamelijk afhankelijk van het belang dat wordt toegekend aan het nemen van preventieve maatregelen en van de haalbaarheid. Er zijn diverse redenen waarom sommige landen nog steeds geen hoog beschermingsniveau hebben bereikt. Het kan zijn dat het beleid voor luchtkwaliteit nog maar onlangs vorm heeft gekregen en nog in een ontwikkelingsfase is, of dat luchtverontreiniging geen prioriteit heeft in de nationale politiek, dat er grote economische belangen zijn voor specifieke industrieën die voortgang belemmeren, enz.

België

Naast de kwaliteitsnormen voor lucht die krachtens EG-wetgeving zijn vereist, zijn er op nationaal niveau emissie- en produktnormen vastgesteld voor enkele categorieën van bronnen. Voor veel industriële processen zijn dergelijke normen opgenomen in de door plaatselijke autoriteiten verleende vergunningen. Deze emissienormen hebben voornamelijk betrekking op zwaveldioxide, stofdeeltjes en stikstofdioxide.

Naast de EG-richtlijnen zijn er maar betrekkelijk weinig op zichzelf staande nationale wetten of voorschriften van kracht.

Denemarken

De Deense wetgeving en praktijk inzake de beperking van luchtverontreiniging is gericht op het bestrijken van alle vereiste onderdelen van een volledig beleidsplan. Dit lijkt momenteel evenwel nog niet volledig te zijn ontwikkeld. Zo zijn er zijn nog hiaten bij het vaststellen van emissienormen en zijn grenswaarden slechts van kracht voor enkele luchtverontreinigende stoffen. Onlangs gepubliceerde richtsnoeren kunnen deze hiaten wellicht vullen.

Het Deense beleid inzake luchtverontreiniging is meer gericht op een volledige beperking van emissies dan op het ontwikkelen van nieuwe kwaliteitsnormen voor lucht. In het kader van het internationale Verdrag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand en de uitvoerende protocollen daarvan, legt Denemarken meer de nadruk op de beperking van emissies dan op het vastleggen van nieuwe kwaliteitsdoelstellingen voor lucht.

Bondsrepubliek Duitsland

In Duitsland worden beleidsmaatregelen met betrekking tot luchtverontreiniging op twee niveaus genomen: nationaal en in de deelstaten. Voor alle belangrijke bronnen van luchtverontreiniging worden emissienormen vastgesteld die regelmatig worden herzien in overeenstemming met de ontwikkeling van de "beste beschikbare technologie" en de toepassing van het beginsel van preventief handelen. Voor een aantal verontreinigende stoffen zijn grenswaarden voor luchtkwaliteit vastgesteld die gekoppeld zijn aan de vergunningsprocedure voor nieuwe installaties. Deze grenswaarden worden eveneens regelmatig herzien, hetgeen over het algemeen wil zeggen dat ze strikter worden gemaakt. Bovendien worden voor sommige verontreinigende stoffen op nationaal of plaatselijk niveau alarmdrempels vastgesteld.

De lucht wordt ook gecontroleerd op niet-gereguleerde verontreinigende stoffen; voor deze stoffen worden vaak screening-programma's uitgevoerd. In de meest verontreinigde gebieden alsmede in achtergrondgebieden worden de concentraties van veel gereguleerde luchtverontreinigende stoffen voortdurend onderzocht.

Hierbij moet wel worden vermeld dat zelfs met dit goed ontwikkeld beleid het aantal verontreinigende stoffen waarvoor kwaliteitsdoelstellingen voor lucht zijn vastgesteld veel lager ligt dan het aantal verontreinigende stoffen waarvoor emissienormen zijn vastgelegd.

Frankrijk

Het huidige Franse beleid inzake de beperking van luchtverontreiniging is gericht op preventie en op het beperken van emissies. Er is eveneens een soort "kwaliteitsdoelstelling": omdat er voor heel weinig bronnen bindende emissienormen zijn vastgesteld, gaan de werkelijke concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht een belangrijke rol spelen wanneer in zwaar verontreinigde gebieden de grenswaarden worden benaderd.

Terwijl de Franse autoriteiten hun inspanningen voortzetten om de concentraties van zwaveldioxide in de "Speciale Beschermingsgebieden" te verlagen, zijn ze begonnen met een algemene beperking van emissies van zwaveldioxide, stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen.

Er wordt gewerkt aan voortdurende bewaking van industriële en soortgelijke emissies aan de bron en van de luchtkwaliteit om het toezicht op de uitvoering van de maatregelen te verbeteren.

Zelfs op plaatselijk niveau is een uitgebreid beleid inzake de luchtkwaliteit ontwikkeld ter beperking van de emissies van zwaveldioxide en, in mindere mate, van zwarte rook. Plaatselijke autoriteiten breiden het aantal overige verontreinigende stoffen dat moet worden gecontroleerd uit en treden streng op tegen overschrijdingen van grenswaarden. Er zijn plaatselijk maatregelen tegen stikstofdioxide en ozon genomen of gepland.

Griekenland

Griekenland is nog bezig met het ontwikkelen van een doeltreffend milieubeleid. Er wordt grote vooruitgang geboekt op alle gebieden (wetgeving, bestuur en uitvoering).

Er wordt geen nationaal beleidsplan inzake luchtverontreiniging uitgevoerd alhoewel er van tijd tot tijd op politiek niveau plannen hiervoor worden opgesteld. In de praktijk neemt de Griekse regering op dit gebied voornamelijk de EG-wetgeving als richtsnoer.

Het Griekse beleid inzake luchtverontreiniging is vooral gericht op het gebied Groot-Athene, waarvoor uitgebreide plannen zijn opgesteld die voorzien in een koppeling van emissies en luchtkwaliteit in een zeer ingewikkelde strategie. Deze strategie behelst onder meer het vaststellen van aanvullende kwaliteitsdoelstellingen voor lucht en het gebruik van technisch-economische studies naar emissiebeperking, bewaking van luchtkwaliteit, etc., om deze doelstellingen te bereiken. Er zijn technieken ontwikkeld om luchtkwaliteit en emissies te kunnen voorspellen op basis van modellen ten einde de fotochemische verontreiniging te beperken.

Terwijl de uitvoering van een volledig beleid voor het hele land gebrekkig is, is het - met enkele hiaten - redelijk goed ontwikkeld voor Athene.

Ierland

In het verleden was het Ierse beleid duidelijk gericht op 'luchtkwaliteit'. In de afgelopen jaren hebben de EG-wetgeving inzake emissie- en produktnormen en de ernstige overschrijdingen van de grenswaarden voor zwarte rook in Dublin geleid tot een wezenlijke herziening van de Ierse wetgeving. Zowel het beleid inzake luchtkwaliteit alsmede dat met betrekking tot emissies is verscherpt. Hoewel de luchtkwaliteitsnormen er duidelijk omschreven zijn, is de regelgeving inzake emissienormen voor punt- en bewegende bronnen minder dwingend. In de praktijk zijn alleen de normen die in EG-wetgeving zijn vastgelegd, bindend.

Niettemin wordt op nationaal niveau geen uitgebreid beleidsplan inzake luchtverontreiniging uitgevoerd omdat dit voor de meeste potentiële luchtverontreinigende stoffen niet noodzakelijk wordt geacht. Enkele "hot spots" daargelaten is de lucht in Ierland bijzonder schoon. Op plaatselijk niveau voorziet de Ierse wetgeving in het opstellen van 'Air Quality Management Plans', maar uitgebreide plannen, vergelijkbaar met die voor sommige Duitse gebieden, zijn de Commissie niet bekend. Het voor Dublin opgestelde plan bevat evenwel veel onderdelen van een volledig beleidsplan inzake luchtkwaliteit, zoals uitgebreide bewaking van luchtkwaliteit, inventarisatie van de emissie, modellen, evaluatie van verschillende mogelijke beperkingsmaatregelen, selectie van de meest geschikte maatregelen en tenuitvoerlegging van maatregelen.

Italië

Het Italiaanse beleid inzake luchtkwaliteit bevindt zich in een overgangsfase. Na in het verleden bijna geheel gericht te zijn geweest op 'luchtkwaliteit', begint de beperking van emissies een belangrijker rol te spelen. Thans lijkt er een beter evenwicht tussen deze twee benaderingen te zijn. De voornaamste redenen voor deze wijziging zijn:

- i) het geringe effect van de benadering met kwaliteitsdoelstellingen voor lucht;
- ii) het groter belang dat wordt gehecht aan internationale maatregelen ter beperking van emissies.

De Italiaanse autoriteiten hebben richtwaarden inzake luchtkwaliteit gepubliceerd voor verontreinigende stoffen die niet worden bestreken door EG-wetgeving (in totaal voor 8 stoffen), maar in de praktijk heeft dit weinig veranderd. Dit geeft aan dat het beleid inzake luchtkwaliteit in de praktijk zowel op nationaal als op plaatselijk niveau niet sluitend is. Met de onlangs gepubliceerde emissierichtsnoeren wordt beoogd deze leemte te vullen en het is van belang te vermelden dat in het decreet emissienormen zijn vastgesteld voor ongeveer 400 stoffen, 50 maal het aantal dat wordt bestreken door kwaliteitsdoelstellingen voor lucht.

Het Italiaanse beleid inzake luchtverontreiniging is tegenwoordig eveneens gegrondvest op emissie-/produktnormen en kwaliteitsdoelstellingen voor lucht met een goed onderbouwde juridische grondslag. Vanwege ernstige tekortkomingen op het gebied van de toepassing kan het beleid inzake luchtkwaliteit, met uitzondering van de verlaging van de concentraties van zwaveldioxide in enkele gebieden, niet als goed ontwikkeld worden beschouwd.

Luxemburg

Het beleid inzake luchtverontreiniging lijkt in de praktijk meer gericht te zijn op beperking van emissies dan op het gebruik van 'kwaliteitsdoelstellingen voor lucht'. De wetgeving weerspiegelt dit beleid niet en er zijn slechts zeer weinig emissienormen van kracht. De regering heeft wetgeving inzake grenswaarden voor emissies opgesteld en werkt aan aanvullende wetten.

Er is een nogal ingewikkelde vergunningsprocedure voor industriële emissiebronnen van kracht die echter, voor zover het wettelijk bindende grenswaarden voor emissies betreft, maar een zeer klein aantal installaties bestrijkt. Wat betreft de emissienormen spelen de EG-richtlijnen een belangrijke rol, evenals de relevante Duitse technische richtsnoeren (T.A.-Luft). Momenteel wordt een nationaal kwaliteitsplan voor lucht voorbereid.

Nederland

In de jaren zestig werd het Nederlandse beleid inzake de beperking van luchtverontreiniging gekenmerkt door een sectorale aanpak; tegenwoordig maakt het een integrerend deel uit van het algehele milieubeleid.

Voor de tenuitvoerlegging van het nieuwe beleid, waarmee wordt getracht nationaal, regionaal en plaatselijk niveau te bestrijken, heeft Nederland één van de meest uitgebreide strategieën voor milieubescherming ontwikkeld van alle EG-landen.

Milieubeleid is in Nederland zowel effect- als emissie(bron) gericht.

De onderliggende gedachte van de effectgerichte aanpak is dat het fysisch milieu zich in een zodanige staat moet bevinden dat effecten van verontreiniging geen schade toebrengen aan mensen, planten, dieren of goederen. Om dit te verwezenlijken worden er kwaliteitsnormen voor lucht vastgesteld die gebaseerd zijn op risicobeheer.

Er is een lijst opgesteld van prioritaire stoffen waarop de werkzaamheden worden geconcentreerd. Wat betreft aanvaardbare kwaliteitsniveaus voor lucht is een drieledig systeem opgezet:

- grenswaarden
- richtwaarden
- streefwaarden

Het beleid beoogt de streefwaarden op lange termijn te verwezenlijken, waarbij de grenswaarden regelmatig worden verlaagd om deze te bereiken.

De grenswaarden voor de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide, zwevende deeltjes, koolmonoxide, lood en stikstofdioxide zijn opgenomen in wetgeving. Er wordt bij de drie betrokken bestuursniveaus op aangedrongen de grenswaarden te handhaven indien deze wettelijk zijn vastgesteld.

Naast de prioritaire stoffen waarvoor kwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld, zijn er andere stoffen die het milieu binnendringen en die ernstige effecten kunnen hebben op mens en milieu. Voor deze stoffen wordt gepleit voor een brongerichte aanpak.

Veel van de Nederlandse streefwaarden kunnen niet worden bereikt zonder internationale beperking van emissies. De Nederlandse milieuprogramma's voorzien derhalve in het opstarten en steunen van internationale werkzaamheden. Dit heeft in het verleden geresulteerd in het opstellen van de 'Air Quality Guidelines for Europe (1987)' van de Wereldgezondheidsorganisatie.

Portugal

Het betrekkelijk recente Portugese beleid inzake luchtkwaliteit lijkt nog steeds niet volledig ontwikkeld te zijn. Momenteel worden, voornamelijk geïnspireerd door EG-wetgeving, zowel het effectgerichte beleid inzake luchtkwaliteit als het brongerichte beleid inzake emissiebeperking ontwikkeld. Met de totstandbrenging van een systeem om "sterk verontreinigde gebieden" te kunnen vaststellen en het gelijktijdig opzetten van uitgebreide controlenetwerken, lijkt de effectgerichte benadering die voor de meest verontreinigde gebieden wordt gebruikt evenwel een iets hogere prioriteit te hebben. Een beleidsplan voor luchtkwaliteit dat de twee methoden aan elkaar koppelt, is op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau nog niet opgezet.

Spanje

Het Spaanse beleid inzake de beperking van luchtverontreiniging lijkt meer gericht te zijn op luchtkwaliteit dan op emissiebeperking. Er zijn in Spanje eigenlijk maar weinig emissiegrenswaarden van kracht. Daarentegen zijn er voor de bewaking van de luchtkwaliteit betrekkelijk grote netwerken operationeel voor voornamelijk zwaveldioxide, zwevende deeltjes en zwarte rook. Voor deze stoffen zijn overschrijdingen van de relevante EG-grenswaarden vastgesteld en worden maatregelen voorbereid om hierin verbetering te brengen. Uitgebreide beleidsplannen inzake luchtkwaliteit op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau die meer gericht zijn op algemene beperkingen van emissies, zijn nog in voorbereiding.

Verenigd Koninkrijk

Het voornaamste kenmerk van het beleid inzake luchtverontreiniging van het VK is flexibiliteit. Dit lijkt sterk effectgericht te zijn, maar het feit dat er nog geen andere nationale kwaliteitsnormen voor lucht zijn vastgesteld dan die van de EG stemt niet met dit beeld overeen. Momenteel worden dergelijke normen opgesteld. Het lijkt erop dat in de toekomst meer nadruk zal worden gelegd op beperking van emissies, hetgeen blijkt uit het toenemend aantal richtsnoeren voor geplande installaties.

Deze flexibiliteit gaat gepaard met het grote belang van onderzoek in het beleid inzake luchtkwaliteit van het VK. Algemeen onderzoek naar bronnen van luchtverontreiniging, technologie om emissies te beperken, verspreiding van verontreinigende stoffen en effecten wordt verricht door een groot aantal organisaties, vaak in opdracht van het Ministerie voor milieuzaken. Bij veel problemen inzake luchtverontreiniging van internationale betekenis worden de beleidsbeslissingen beïnvloed door de resultaten van deze werkzaamheden.

De combinatie van "flexibiliteit bij het nemen van maatregelen" met "onderzoek om alle aspecten van het probleem vast te stellen" wordt beschouwd als de meest rendabele aanpak omdat hiermee pasklare maatregelen voor specifieke problemen kunnen worden genomen. Het belangrijkste nadeel van deze aanpak is evenwel dat het lang kan duren aler onderzoek tot antwoorden leidt en daarmee de mogelijkheid vervlogen is om vroegtijdig goedkope maatregelen te nemen ter voorkoming van schadelijke effecten.

Het beleid inzake luchtkwaliteit van het VK is goed ontwikkeld al vertoont het enkele tekortkomingen. Deze zullen tot op zekere hoogte uit de weg worden geruimd door het toenemend aantal richtsnoeren voor geplande installaties en door het vaststellen van kwaliteitsnormen voor lucht.

2.3.2 Situatie in andere landen

Oostenrijk

Beperking van luchtverontreiniging wordt uitgevoerd door middel van wetten waarin maximaal toegestane emissieniveaus zijn bepaald alsmede maximale concentraties in de lucht. Deze wetten kunnen zowel een nationale als regionale grondslag hebben. Met uitzondering van de wetten inzake smogalarm en inzake bosbehoud is er geen rechtstreeks verband tussen de regelgeving inzake emissies en die inzake concentraties in de lucht. De beleidsinstrumenten moeten derhalve nog als onvoldoende ontwikkeld worden beschouwd; zo wordt nog geen gebruik gemaakt van modellen en scenario's voor emissiebeperking die reductie van emissies koppelen aan luchtkwaliteit.

Onlangs werden de eerste stappen naar een dergelijke integratie gezet met betrekking tot ozonverontreiniging.

In het huidige beleid wordt vrijwel evenveel gebruik gemaakt van emissie- en produktnormen als van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht.

Japan

Het Japanse beleid inzake luchtkwaliteit wordt gekenmerkt door veel regionale of plaatselijke 'overeenkomsten' om de luchtkwaliteit te verbeteren, die gegrondvest zijn op het criterium 'sociale aanvaardbaarheid'. Indien enkel gekeken wordt naar het nationaal niveau, lijkt het beleid te zijn gebaseerd op beide benaderingen, emissie-/produktnormen + kwaliteitsdoelstellingen voor lucht, hoewel het gebruik van emissienormen meer lijkt te zijn ontwikkeld. Zo wordt een groot aantal emissiebronnen bestreken, terwijl er voor slechts enkele verontreinigende stoffen kwaliteitsdoelstellingen voor lucht worden vastgesteld, die bovendien niet wettelijk bindend zijn. Het is niet duidelijk of een doeltreffende koppeling tot stand is gebracht tussen luchtkwaliteit en emissies in alle regio's. Voor de grote agglomeraties zijn er echter uitgebreide emissiegegevens, modelstudies en plannen voor emissiebeperking beschikbaar die wijzen op een goed ontwikkeld beleid inzake luchtkwaliteit.

Zweden

Het beleid inzake de beperking van luchtverontreiniging is in Zweden in hoge mate gecentraliseerd en gebaseerd op een nationaal 'algemeen plan', waarvan de 'filosofie' is toekomstige schadelijke effecten op het milieu zoveel mogelijk te voorkomen en delen van het milieu die reeds zijn aangetast te herstellen. Aan het beginsel van preventief handelen van het Zweedse milieubeleid wordt vorm gegeven door een omvangrijke emissiebeperking en -vermindering.

Deze maatregelen worden ten uitvoer gelegd, ook indien de kwaliteitsgegevens voor lucht de normen niet overschrijden. Grenswaarden zijn eigenlijk voor maar zeer weinig verontreinigende stoffen van kracht en spelen geen belangrijke rol in het algemene beleid inzake luchtkwaliteit. In het kader van de discussie aangaande het begrip 'kritisch depositieniveau' in de Economische Commissie van Europa van de Verenigde Naties, bereidt Zweden momenteel echter een aantal streefwaarden voor luchtkwaliteit voor. Het ligt dus in de lijn der verwachting dat het bereiken van bepaalde streefniveaus voor lucht een belangrijker rol zal gaan spelen in de toekomst.

Zwitserland

In de afgelopen jaren is Zwitserland erin geslaagd een goed ontwikkeld beleid inzake luchtverontreiniging tot stand te brengen. Hiermee worden de voornaamste emissiebronnen bestreken door de toepassing van zowel een preventiebeleid als van kwaliteitsnormen voor lucht. Evenals in andere landen is het aantal verontreinigende stoffen waarvoor grenswaarden zijn vastgesteld lager dan het aantal dat wordt bestreken door emissienormen.

Beide benaderingen zijn met elkaar verbonden door middel van regionale en plaatselijke beleidsplannen inzake luchtverontreiniging en in alle gevallen waar de kwaliteitsnormen voor lucht worden overschreden moeten dergelijke plannen worden opgesteld.

Dergelijke plannen zijn reeds gepubliceerd voor een aantal kantons en bovendien heeft de bondsregering een aantal nationale maatregelen uitgevaardigd die voor de tenuitvoerlegging van deze aanpak nodig zijn en bereidt zij nieuwe maatregelen voor. Het algemene doel is overschrijdingen van de grenswaarden te voorkomen en emissies terug te dringen tot de niveaus van 1950 (zwaveldioxide) of 1960 (voor stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen).

Verenigde Staten

Wat betreft de gebruikelijke verontreinigende stoffen is het beleid inzake luchtkwaliteit duidelijk gericht op het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht: emissiebeperkende maatregelen worden afgestemd op de naleving van normen. Preventie speelt in de Verenigde Staten niet zo'n overheersende rol als in sommige eerder vermelde landen. Zo zijn bijvoorbeeld emissiegrenswaarden die overeenstemmen met de beste beschikbare technologie slechts vereist voor gebieden waar de grenswaarden worden overschreden, terwijl in andere gebieden minder strenge emissienormen gelden.

Het beleid is volledig ontwikkeld en wordt op een zeer hoog technisch en wetenschappelijk niveau uitgevoerd. Alle noodzakelijke bestuurlijke voorwaarden zijn vervuld. Voor toxische luchtverontreinigende stoffen zijn geen kwaliteitsnormen voor lucht vastgesteld maar de strategie is hier gericht op emissiebeperking met toepassing van het beginsel van 'Maximaal Haalbare Beperkingstechnologie'. De volgende stap in deze strategie zal emissies en luchtkwaliteit weer aan elkaar koppelen: de emissienormen zullen worden herzien voor verontreinigende stoffen waarbij de maximale individuele kans op kanker groter is dan 1 op 1 miljoen.

2.3.3 Situatie in de Europese Gemeenschap

Het beleid inzake luchtkwaliteit van de Commissie in de jaren 1975-1985 werd gekenmerkt door de invoering van kwaliteitsnormen voor lucht en van wetgeving daarvoor. Het was met name gericht op prioritaire verontreinigende stoffen, voornamelijk om de volksgezondheid te beschermen en de Lid-Staten te verplichten tot het nemen van de noodzakelijke maatregelen om binnen een bepaalde termijn aan deze normen te voldoen. Bovendien stelde de Commissie wetgeving op met betrekking tot verontreinigende bronnen waarvoor maatregelen op communautair niveau nodig waren. De eerste maatregelen waren gericht op:

- het vaststellen van kwaliteitsnormen voor lucht ten aanzien van zwaveldioxide en zwevende deeltjes alsmede voorstellen voor de emissie door grote stookinstallaties en het zwavelgehalte van stookolie;

- het vaststellen van een kwaliteitsnorm voor lucht ten aanzien van lood in combinatie met maatregelen om het loodgehalte van benzine te verminderen.

Deze strategie werd later ook gevolgd voor stikstofdioxide (kwaliteitsnormen voor lucht en emissiegrenswaarden voor motorvoertuigen).

Tijdens de tenuitvoerlegging van dit beleid bleek evenwel dat:

- i) de methode met luchtkwaliteitsnormen veel meer tijd in beslag nam dan verwacht;
- ii) het eenvoudige beginsel 'verwezenlijking van naleving van de grenswaarde kan worden verkregen door enkele welomschreven bronnen aan te pakken' niet op bleek te gaan voor alle primaire luchtverontreinigende stoffen, nog minder succesvol was voor secundaire verontreinigende stoffen en evenmin werkte op alle actieniveaus (nationaal, plaatselijk);
- iii) de achteruitgang van het milieu niet kon worden verholpen doormiddel van een beleid dat hoofdzakelijk was gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens;
- iv) praktische problemen de eenvormige toepassing van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit belemmerden.

Vanaf ongeveer 1985, gedreven door de problematiek van de afstervende bossen, formuleerde de Commissie derhalve een meer algemeen beleid ter beperking van emissies. Maatregelen tegen emissies van energiecentrales, stationaire industriële bronnen en mobiele bronnen volgden, terwijl de aanpak door middel van luchtkwaliteitsnormen niet verder werd ontwikkeld.

Tijdens onderhandelingen over emissiebeperking komt altijd weer ter sprake dat deze beperkingen moeten worden gerechtvaardigd door effecten op het milieu. Het vaststellen van kwaliteitsnormen voor lucht die nauw verbonden zijn met de effecten van luchtverontreiniging vormt een duidelijke grondslag om maatregelen ter beperking van emissies te rechtvaardigen.

Er zijn reeds vijf richtlijnen inzake luchtkwaliteit. Deze richtlijnen werden in verschillende perioden en op grond van een uiteenlopende filosofische grondslag goedgekeurd en geven derhalve geen totaalbeeld van het beleid met betrekking tot luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap.

2.4 Wat is de meest effectieve oplossing, gezien de middelen van de Lid-Staten en de Gemeenschap ?

De noodzaak van een geharmoniseerde aanpak bij de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit in de hele Gemeenschap is al duidelijk aangegeven. Dit voorstel zorgt voor een effectief kader voor deze aanpak en voor hetzelfde hoge niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu in de hele Gemeenschap.

Een van de belangrijkste aspecten van de voorgestelde oplossing is de kwaliteit van de gegevens die door de bewaking worden verzameld; deze moeten betrouwbaar en vergelijkbaar zijn om te zorgen voor een adequaat uitgangspunt voor maatregelen, zodat minimale geharmoniseerde criteria voor de hele Gemeenschap moeten worden vastgesteld. De verzamelde informatie moet aan de Commissie beschikbaar worden gesteld, zodat zij de luchtkwaliteit in de hele Gemeenschap kan evalueren en de maatregelen daarop kan afstemmen.

2.5 Wat is de toegevoegde waarde van het voorgenomen optreden van de Gemeenschap en wat zijn de kosten als niet wordt opgetreden ?

Naast de reeds bij de punten 1.2 en 1.3 gesignaleerde verbeteringen kunnen met de nieuwe informatie de maatregelen om emissies te beperken worden geoptimaliseerd. Bovendien zullen de kwaliteitsnormen voor lucht een belangrijk planningsinstrument worden voor de industrie. Op basis van deze normen zullen namelijk emissienormen worden vastgesteld, zodat ze een rol spelen bij het functioneren van de interne markt. In het voorstel voor een richtlijn van de Raad met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG (COM (92) 572 def) wordt in artikel 4.1 gesteld:

"De toekomstige strategie zal onder meer op de volgende aspecten zijn gebaseerd:

Noodzaak van de naleving van de communautaire criteria inzake luchtkwaliteit en implementatie van gemeenschappelijke communautaire maatregelen betreffende de controle op en de meting van de luchtkwaliteit."

Het onderhavige voorstel behelst een nieuwe aanpak voor de formulering van een communautair beleid inzake luchtkwaliteit en een programma op lange termijn.

De werkzaamheden die door de Commissie moeten worden uitgevoerd om deze aanpak uit te voeren, zijn ingewikkeld en omvangrijk. Een en ander was reeds voorzien in het voorstel tot oprichting van het Europees milieu-agentschap. Er worden eveneens technische bijdragen van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek in Ispra verwacht. Bovendien wordt er een beheerscomité ingesteld dat de Commissie moet helpen bij het verwerken van de informatie die krachtens de voorgestelde richtlijn wordt verzameld.

Er worden positieve effecten op de gezondheid en het milieu verwacht, maar deze kunnen op dit moment nog niet nader worden bepaald aangezien er nog geen exacte doelstellingen zijn geformuleerd.

2.6 Op welke manier kan de Gemeenschap optreden ?

Deze kaderwetgeving behelst een fundamentele wijziging van het beleid inzake luchtkwaliteit die door de Lid-Staten in nationale wetgeving moet worden omgezet, zodat voor het gebruik van een richtlijn moet worden gekozen. De specifieke eisen krachtens de richtlijn, zoals kwaliteitsdoelstellingen en meetmethoden, worden per verontreinigende stof via specifieke wetgeving van de Raad vastgesteld.

Aangezien er al richtlijnen zijn waarin kwaliteitsdoelstellingen voor bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht worden vastgesteld, is het wenselijk om nieuwe wetgeving voor de wijziging daarvan ook in de vorm van een richtlijn vast te stellen.

2.7 Is een uniforme regelgeving noodzakelijk of volstaat een richtlijn waarin de algemene doelstellingen worden aangegeven en waarbij de gedetailleerde uitvoering aan de Lid-Staten wordt overgelaten ?

Door bewaking van de luchtkwaliteit kan worden bepaald in welke gebieden binnen de Europese Gemeenschap de concentraties van verschillende verontreinigende stoffen zo hoog zijn dat de bescherming van de volksgezondheid en ecosystemen niet kan worden gewaarborgd. In deze gebieden worden hogere eisen gesteld aan metingen en maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren dan in andere gebieden waar de gebruikte methoden om de luchtkwaliteit te bewaken soepeler kunnen worden gehanteerd. In laatstgenoemde gebieden is industriële ontwikkeling mogelijk, mits aan de kwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan. Door de vaststelling van normen voor de concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht kunnen de redenen en de voorwaarden voor de verbetering van de luchtkwaliteit worden aangegeven. Met dit voorstel wordt het kader opgezet om kwaliteitsdoelstellingen voor lucht voor de hele Gemeenschap vast te stellen, maar wordt de verantwoordelijkheid voor het nemen van specifieke maatregelen om de verontreiniging terug te dringen aan de Lid-Staten overgelaten. Om rekening te kunnen houden met de huidige concentraties van de verschillende stoffen en de benodigde tijd voor de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om deze concentraties te verlagen, zijn de kwaliteitsdoelstellingen zo geformuleerd dat de situatie in gebieden met hoge concentraties voortdurend moet worden verbeterd. Op lange termijn (10-15 jaar) moeten de grenswaarden in alle gebieden worden nageleefd. De kwaliteitsdoelstellingen worden op basis van de huidige kennis vastgesteld en zullen aan het eind van bovengenoemde periode opnieuw worden bezien.

3. Resultaten van het overleg met betrokken partners

Er is overleg geweest met de Lid-Staten via vergaderingen met nationale deskundigen, waarbij de noodzaak van een nieuwe meer samenhangende aanpak om de luchtkwaliteit in de Gemeenschap te verbeteren algemeen werd onderkend.

Verschillende industriesectoren, met name de auto- en de olie-industrie, zijn door vergaderingen met ambtenaren van de Commissie over het voorstel geïnformeerd. Zij staan positief tegenover de invoering van wetgeving met duidelijke en geplande eisen voor de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit.

4. Keuze en rechtvaardiging van de Juridische grondslag

Als juridische grondslag voor het voorstel wordt gekozen voor Artikel 130S van het Verdrag omdat de nagestreefde doelstellingen liggen op het vlak van behoud, bescherming, verbetering van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid. Dezelfde juridische grondslag werd gebruikt voor de laatste twee richtlijnen inzake luchtkwaliteit (89/427/EEG en 92/72/EEG).

5. Bepalingen van het voorstel

5.1. Toepassingsgebied van de Richtlijn

Het voorstel beoogt een strategie te bepalen om schadelijke effecten van luchtverontreiniging op de volksgezondheid en het milieu als geheel te beperken of te voorkomen. Het voorstel is niet van toepassing op luchtverontreiniging op de werkplek, die wordt geregeld door afzonderlijke communautaire wetgeving.

In het voorstel worden de beginselen vastgelegd die moeten worden toegepast om:

- kwaliteitsdoelstellingen voor lucht in de Europese Gemeenschap vast te stellen;
- op een eenvormige manier de luchtkwaliteit te bewaken;
- informatie met betrekking tot luchtverontreiniging ter beschikking te stellen voor het publiek;
- de luchtkwaliteit in stand te houden of te verbeteren.

5.2 Onderwerpen die door de Richtlijn worden bestreken

In het voorstel worden de volgende onderwerpen behandeld:

- de te bestrijken stoffen;
- de verschillende soorten kwaliteitsdoelstellingen voor lucht;
- de methoden voor de bewaking van de luchtkwaliteit;
- de maatregelen die naar gelang de toestand van de lucht nodig zijn om de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht te verwezenlijken;
- de informatie/gegevens die krachtens deze richtlijn moeten worden verstrekt.

5.3 Stoffen die worden bestreken

De verontreinigende stoffen die door de richtlijn worden bestreken zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- de effecten op de gezondheid en het milieu;
- alle stoffen waarvoor EG-kwaliteitsdoelstellingen van kracht zijn;
- alle stoffen waarvoor emissienormen zijn vastgesteld in tenminste één van de EG-richtlijnen inzake mobiele en stationaire bronnen;
- andere stoffen waarvoor internationale richtsnoeren zijn vastgesteld, zoals die van de WHO en de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties;
- brongerichte maatregelen die worden voorbereid of gepland door de Commissie.

Daarnaast werd eveneens rekening gehouden met bestaande kwaliteitsdoelstellingen voor lucht van de Lid-Staten en de bestaande of mogelijke grensoverschrijdende impact. Bijlage I bevat de lijst van stoffen die door het onderhavige voorstel worden bestreken, terwijl de richtsnoeren die zijn gebruikt voor de selectie ervan in Bijlage II worden vermeld.

5.4 Doelstellingen voor luchtkwaliteit

Het onderhavige voorstel voorziet in twee verschillende soorten kwaliteitsdoelstellingen voor lucht:

- grenswaarden (bindend binnen een termijn van 10-15 jaar);
- alarmdrempels (waarbij informatie moet worden verstrekt aan het publiek).

Voor deze verschillende kwaliteitsdoelstellingen voor lucht is gekozen vanwege :

- de noodzaak om luchtconcentraties te bereiken die onder aanbevolen (of bewezen) niveaus liggen waarop zich geen schadelijke effecten voordoen;
- de beschikbaarheid en de haalbaarheid van maatregelen om emissies op communautair, nationaal of plaatselijk niveau te beperken;
- de bestaande niveaus van luchtverontreiniging;
- de noodzaak van doelstellingen op lange termijn;
- het voorkómen van een toename van verontreiniging in gebieden met weinig verontreiniging;
- de noodzaak voor de bevolking om op de hoogte te zijn van niveaus van luchtverontreiniging;
- het zich voordoen van (zeer) hoge niveaus van verontreiniging gedurende korte perioden die maatregelen/acties vereisen die verder gaan dan nodig is voor de naleving van de grenswaarden.

Om de lange-termijn grenswaarde te bereiken binnen de termijn die hiervoor is vastgesteld overeenkomstig de in de richtlijn beschreven procedure, is een voortdurende verbetering van de luchtkwaliteit noodzakelijk. Er kan een in de tijd afnemende overschrijdingsmarge van de grenswaarde worden toegestaan, die in het voorkomende geval zal worden bepaald bij de vaststelling van de grenswaarde. (Lange-termijn grenswaarde + toegestane overschrijdingsmarge wordt hieronder vermeld als de momenteel toegestane waarde).

5.5 Bewaking van de luchtkwaliteit

Om een samenhangend beeld te krijgen van luchtverontreiniging in de Europese Gemeenschap en te waarborgen dat de luchtkwaliteit waar kwaliteitsdoelstellingen voor lucht van toepassing zijn, op dezelfde manier zal worden bewaakt, moeten nauwkeurige vereisten worden vastgesteld en goedgekeurd.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om technieken op basis van modellen of ramingen alsmede 'nauwkeurige' metingen te gebruiken als onderdeel van een totaal en samenhangend bewakingssysteem. Deze flexibiliteit zal een optimaal gebruik mogelijk maken van de middelen die beschikbaar zijn voor de bewaking van concentraties in de lucht. Teneinde een objectieve en eenvormige bewaking van de luchtkwaliteit te waarborgen zijn programma's voor kwaliteitsborging vereist, die voldoen aan de eisen van Europese normen.

Het vaststellen van criteria voor de selectie en lokalisatie van meetplaatsen en voor het gebruik van technieken op basis van modellen en ramingen is een zeer ingewikkelde en moeilijke taak die zorgvuldig wetenschappelijk en technisch onderzoek vereist. Bovendien zijn deze criteria specifiek voor iedere verontreinigende stof en is het onmogelijk algemene regels op te stellen die geldig zijn voor alle stoffen.

Het onderhavige voorstel beoogt de algemene grondbeginselen op te zetten en derhalve worden enkel vereisten van algemene aard voorgesteld. De criteria zullen na de vaststelling van deze richtlijn per verontreinigende stof via specifieke wetgeving door de Raad worden vastgesteld.

5.6 Geplande maatregelen naar gelang van de toestand van de lucht

Met betrekking tot de maatregelen die krachtens het onderhavige voorstel nodig zijn, worden vier verschillende gevallen onderscheiden:

i) Indien de niveaus boven de momenteel toegestane waarde (lange-termijn grenswaarde + toegestane overschrijdingsmarge) liggen, moeten de Lid-Staten maatregelen nemen en plannen/programma's opstellen om de luchtkwaliteit te verbeteren zodat:

- de momenteel toegestane grenswaarde zo spoedig mogelijk wordt gerespecteerd,
- aan de lange-termijn grenswaarde wordt voldaan binnen de hiervoor vastgestelde termijn.

Indien nodig dienen korte-termijn maatregelen te worden genomen ten einde de duur van een overschrijding te beperken en de kans op herhaling ervan te verminderen.

De informatie die moet worden opgenomen in de plannen/programma's om de luchtkwaliteit te verbeteren, wordt vermeld in Bijlage III.

De Commissie zal de uitvoering van de plannen/programma's en hun effecten op de luchtkwaliteit regelmatig controleren.

ii) Indien de niveaus liggen tussen de momenteel toegestane waarde en de lange-termijn grenswaarde is een toename van de concentratie niet toegestaan en dient de lange-termijn grenswaarde binnen de vastgestelde termijn te worden bereikt.

iii) Indien de concentratie onder de lange-termijn grenswaarde ligt, worden geen bijzondere eisen gesteld.

iv) Bij overschrijding van alarmdrempels moeten de noodzakelijke stappen worden genomen om de bevolking op de hoogte te stellen.

Krachtens het voorstel moeten de Lid-Staten de gebieden indelen in categorie i), ii) of iii) en deze informatie aan de Commissie verstrekken.

5.7 Operationele vereisten

Aan de Commissie moet worden meegedeeld welke instanties en laboratoria/instellingen verantwoordelijk zullen zijn voor bestuurlijke of technische aangelegenheden. De bedoeling hiervan is:

- i) de Commissie duidelijk te maken met welke instanties zij problemen met betrekking tot de richtlijn kan bespreken;
- ii) de betrouwbaarheid van de bewaking van de luchtkwaliteit in de Lid-Staten te waarborgen.

Om de Lid-Staten in staat te stellen de informatie en gegevens te verzamelen, te centraliseren en te valideren en waar nodig plannen op te stellen, geldt het volgende tijdschema voor het verstrekken van informatie aan de Commissie:

- elk Jaar, uiterlijk 3 maanden na het einde van de referentieperiode (kalenderjaar), voor het vaststellen van gebieden met een slechte luchtkwaliteit;
- 6 maanden na de referentieperiode (kalenderjaar) voor de geregistreerde niveaus indien deze boven de toegestane grenswaarden liggen en de redenen hiervoor;
- uiterlijk 2 jaar na de referentieperiode voor de plannen die vereist zijn om de luchtkwaliteit te verbeteren;
- 3 maanden na het plaatsvinden voor overschrijdingen van alarmdrempels.

Op grond van de bovengenoemde informatie zal de Commissie elk jaar een lijst van gebieden publiceren waar de luchtverontreiniging het grootst is. Tevens zal zij om de drie jaar, in samenwerking met het Europees Milieu-Agentchap, een verslag over de luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap publiceren met een indeling van de gebieden volgens niveau van luchtverontreiniging.

5.8 Tenuitvoerlegging van de Richtlijn - Tijdschema

In het voorstel worden geen specifieke bijzonderheden voor de afzonderlijke stoffen vermeld, zoals:

- de kwaliteitsdoelstellingen,
- de bewakingscriteria en
- de meetmethoden

en dergelijken

Voorgesteld wordt deze bijzonderheden te regelen door middel van afzonderlijke wetgeving krachtens de onderhavige Richtlijn die door de Raad wordt vastgesteld voor iedere verontreinigende stof.

Een Raadgevend Comité zal worden opgesteld om de Commissie bij te staan bij de opvolging van de huidige Richtlijn. Dit Comité zal worden geraadpleegd over de specifieke details hierboven voor elke verontreinigende stof, voor dat de Commissie haar voorstellen voor de Acties aan de Raad voorgelegt.

Het vastgestelde tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de onderhavige Richtlijn voorziet in 2 termijnen voor het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen en daarmee samenhangende zaken:

- vóór 31 december 1996 voor stoffen die in bestaande richtlijnen zijn opgenomen
- vóór 31 december 1999 voor de andere in Bijlage I vermelde stoffen.

Bestaande Richtlijnen inzake luchtkwaliteit (80/779/EEG, 82/884/EEG, 85/203/EEG, 89/427/EEG en 92/72/EEG) zullen niet langer van toepassing zijn wanneer de relevante wetgeving voor de door die richtlijnen bestreken stoffen is goedgekeurd.

Voorstel voor een richtlijn van de Raad
inzake de bewaking van en de zorg voor
de luchtkwaliteit

De Raad van de Europese Unie,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,
inzonderheid op artikel 130 S, lid 1,

Gezien het voorstel van de Commissie (1),

In samenwerking met het Europees Parlement (2),

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité (3),

Overwegende dat in het vijfde milieu-actieprogramma van 1992 (4) wordt bepaald dat de bestaande wetgeving voor verontreinigende stoffen in de lucht dient te worden gewijzigd, dat de lijst van aan voorschriften gebonden verontreinigende stoffen in de lucht dient te worden uitgebreid en dat er doelstellingen op lange termijn dienen te worden geformuleerd;

Overwegende dat met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en het milieu als geheel de concentraties van schadelijke verontreinigende stoffen in de lucht dienen te worden beperkt en kwaliteitsdoelstellingen voor lucht dienen te worden aangegeven;

Overwegende dat de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht dienen te worden gekwantificeerd op basis van de resultaten van werkzaamheden van op dit gebied actieve internationale wetenschappelijke groepen;

Overwegende dat de luchtkwaliteit aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen dient te worden bewaakt;

Overwegende dat de eisen inzake de bewaking van de luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap evenredig moeten zijn met de verontreinigingsgraad;

Overwegende dat de strategie voor deze bewaking moet worden gekoppeld aan de niveaus van de luchtverontreiniging en aan de omvang van de aan deze niveaus blootgestelde populaties en ecosystemen;

(1) PB nr.

(2) PB nr.

(3) PB nr.

(4) PB nr.

Overwegende dat met het oog op een optimaal rendement van de preventiemaatregelen de flexibiliteit bij de zorg voor de luchtkwaliteit op regionale schaal dient te worden verhoogd ten einde een duurzame ontwikkeling mogelijk te maken;

Overwegende dat, ten einde ervoor te zorgen dat de gegevens over de luchtkwaliteit op basis van in de Lid-Staten uitgevoerde metingen vergelijkbaar zijn, het aantal bemonsteringspunten en de plaats daarvan alsmede de meetmethoden dienen te worden gespecificeerd wanneer de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht worden gekwantificeerd;

Overwegende dat, ten einde het mogelijk te maken dat naast rechtstreekse metingen ook andere technieken ter beoordeling van de luchtkwaliteit worden gebruikt, de criteria voor het gebruik en de vereiste nauwkeurigheid van deze technieken dienen te worden vastgelegd;

Overwegende dat de algemene voorschriften in deze richtlijn moeten worden aangevuld met andere specifieke voorschriften voor de verschillende stoffen die onder deze richtlijn vallen;

Overwegende dat de Lid-Staten met het oog op de bescherming van de volksgezondheid en het milieu als geheel maatregelen moeten nemen wanneer grenswaarden worden overschreden, opdat binnen de daarvoor gestelde termijn aan deze waarden wordt voldaan;

Overwegende dat er enige tijd verstrijkt voordat deze maatregelen kunnen worden ingevoerd en effect sorteren en derhalve wellicht toegestane overschrijdingsmarges van de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht dienen te worden vastgesteld;

Overwegende dat er in de Lid-Staten wellicht gebieden zijn waar de concentraties hoger liggen dan de grenswaarde, maar binnen de toegestane overschrijdingsmarge; dat in deze gebieden de luchtkwaliteit niet significant of permanent mag dalen en binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde dient te worden voldaan;

Overwegende dat de effecten van perioden met verontreiniging op de gezondheid kunnen worden beperkt door de vaststelling van alarmdrempels, bij overschrijding waarvan door de bevolking voorzorgsmaatregelen dienen te worden genomen;

Overwegende dat de gegevens, ten einde de bewerking en vergelijking daarvan te vergemakkelijken, in een gestandaardiseerde vorm aan de Commissie dienen te worden verstrekt;

Overwegende dat de uitvoering van een breed opgezet beleid voor de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit moet worden onderbouwd met een hecht technisch en wetenschappelijk fundament en een permanente gedachtenwisseling met de Lid-Staten;

Overwegende dat een Raadgevend Comité dient te worden ingesteld om de nodige hulp te verstrekken aan de Commissie voor deze vragen;

Overwegende dat ten einde het beheer toe te laten van de verzamelde informatie en de evaluatie van de overschrijdingen der grenswaarden alsook de acties ondernomen in de Lid-Staten, de Commissie met de hulp van het Raadgevend Comité zal werken;

Overwegende dat de Commissie, ten einde de wederzijdse uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten en het Europees Milieu-agentschap (EMA) te bevorderen, in samenwerking met het EMA om de drie jaar een verslag over de luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap dient te publiceren; Overwegende dat er reeds richtlijnen voor de luchtkwaliteit bestaan; dat de stoffen die onder Richtlijn 80/779/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 89/427/EEG, en de Richtlijnen 82/884/EEG, 85/203/EEG en 92/72/EEG vallen, eerst aan de orde moeten komen

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Doelstellingen - toepassingsgebied

Deze richtlijn heeft als algehele doelstelling de formulering van de grondbeginselen van een gemeenschappelijke strategie voor:

- de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht in de Europese Gemeenschap met het oog op de beperking of preventie van schadelijke effecten op de volksgezondheid en het milieu als geheel;
- de bewaking van de luchtkwaliteit in de Lid-Staten op een uniforme wijze;
- de voorlichting van de bevolking over de luchtkwaliteit;
- de instandhouding van goede luchtkwaliteit en de verbetering van slechte luchtkwaliteit.

Deze strategie omvat:

- de procedure en de criteria voor de vaststelling van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht op communautair niveau;
- de voorgenomen soorten kwaliteitsdoelstellingen voor lucht;
- methoden voor de bewaking van de luchtkwaliteit;

- de maatregelen die moeten worden genomen wanneer en waar de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht worden overschreden;
- de informatie die krachtens deze richtlijn dient te worden verstrekt.

Artikel 2

Definities

In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. "Lucht": de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van lucht op de werkplek en in het binnenmilieu
2. "Verontreinigende stof": een stof die direct of indirect door de mens in de lucht wordt gebracht en is opgenomen in bijlage I.
3. "Niveau": de concentratie van een verontreinigende stof in de lucht of de depositiesnelheid daarvan op oppervlakken op een bepaald moment.
4. "Bewaking" van de luchtkwaliteit: een methode die wordt gebruikt om het niveau van een verontreinigende stof te meten, te berekenen, te voorspellen of te ramen.
5. "Kwaliteitsdoelstelling": een grenswaarde of alarmdrempel, bij overschrijding waarvan de bepalingen in de volgende artikelen gelden.
6. "Grenswaarde": een kwaliteitsdoelstelling die is vastgesteld ten einde schadelijke effecten op het milieu en/of de gezondheid te voorkomen, die niet mag worden overschreden en bij overschrijding waarvan door de Lid-Staten de in deze richtlijn vastgestelde maatregelen dienen te worden genomen.
7. "Toegestane overschrijdingsmarge": het percentage van de grenswaarde waarmee deze met inachtneming van de in de volgende artikelen vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden.

8. "Alarmprempe": een kwaliteitsdoelstelling, bij overschrijding waarvan bij korte blootstelling risico's voor de volksgezondheid bestaan en door de Lid-Staten onmiddellijk de in deze richtlijn vastgelegde maatregelen dienen te worden genomen.
9. "Agglomeratie": een gebied met een zodanige concentratie van bevolking en/of economische activiteiten dat bewaking van en zorg voor de luchtkwaliteit nodig is.
10. "Zone": een ander afgebakend geografisch gebied.
11. "Gebied met een slechte luchtkwaliteit": een agglomeratie of zone waar de niveaus van een bepaalde stof hoger liggen dan de grenswaarde plus de toegestane overschrijdingsmarge en waar maatregelen dienen te worden genomen om ervoor te zorgen dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.
12. "Gebied met een nog onvoldoende luchtkwaliteit": een agglomeratie of zone waar de niveaus van een bepaalde stof hoger liggen dan de grenswaarde, maar lager dan de grenswaarde plus de toegestane overschrijdingsmarge, en waar ervoor dient te worden gewaakt dat de concentraties van de verontreinigende stof in de lucht niet voortdurend toenemen; in deze gebieden dienen maatregelen te worden genomen om ervoor te zorgen dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan.
13. "Gebied met een goede luchtkwaliteit": een agglomeratie of zone waar de niveaus van een bepaalde stof lager liggen dan de grenswaarde en waar de niveaus beneden deze grenswaarde dienen te worden gehouden.

Artikel 3

Uitvoering - taakverdeling

Met het oog op de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn zorgen de Lid-Staten ervoor dat:

- de nationale, regionale of lokale instanties worden aangewezen die verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering van deze richtlijn en voor de erkenning van laboratoria, en de Commissie hiervan in kennis wordt gesteld;
- aan de Commissie wordt meegedeeld welke laboratoria of instellingen overeenkomstig de eisen van Europese normen voor kwaliteitsborging verantwoordelijk zullen zijn voor de bewaking en de evaluatie van de luchtkwaliteit;

- aan de Commissie wordt meegedeeld welke centrale instantie verantwoordelijk is voor de coördinatie van door de Commissie georganiseerde communautaire programma's voor kwaliteitsborging op hun grondgebied;
- de nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat bovengenoemde laboratoria/instellingen systematisch interne kwaliteitscontroles organiseren, ook voor de meetplaatsen;
- de methoden voor de bepaling van de luchtkwaliteit geregeld worden geanalyseerd, waarbij vooral wordt gelet op de bepaalde niveaus in vergelijking met de doelstellingen, en worden aangepast indien deze niet meer voldoen aan de eisen inzake de luchtkwaliteit.

Artikel 4

Vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht

1. Voor de in bijlage I opgenomen stoffen dient de Commissie na overleg met het Raadgevend Comité bedoeld in art. 12 voorstellen in bij de Raad voor de vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht, waarbij het volgende tijdschema wordt aangehouden:
 - uiterlijk op 31 december 1996 voor de stoffen 1 tot en met 5;
 - conform aan artikel 8 van de Raad Richtlijn 92/72/EEC voor ozone;
 - zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op 31 december 1999 voor de stoffen 7 tot en met 14.

Voor niet in bijlage I opgenomen stoffen dient de Commissie voorstellen voor grenswaarden en alarmdrempels bij de Raad in, indien uit wetenschappelijke gegevens, rekening houdend met de richtsnoeren in bijlage II, blijkt dat het milieu en/of de volksgezondheid in de Europese Gemeenschap tegen de effecten van deze stoffen moeten worden beschermd; deze voorstellen zullen na overleg met het Raadgevend Comité bedoeld in art. 12 worden ingediend.

2. Tegelijk met de vaststelling van de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht worden termijnen voor de naleving daarvan gesteld en worden criteria geformuleerd voor:
 - a. de meting
 - + de plaats van de bemonsteringspunten;
 - + het minimale aantal bemonsteringspunten;
 - + de meettechnieken;
 - b. het gebruik van andere technieken voor de bewaking van de luchtkwaliteit.

Deze criteria worden voor elke stof vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de agglomeraties of de verontreinigingsgraad in agglomeraties of zones waar de luchtkwaliteit wordt bewaakt.

3. Indien nodig wordt, ten einde rekening te houden met de bestaande niveaus van een bepaalde verontreinigende stof op het moment dat de kwaliteitsdoelstellingen worden vastgesteld en met de tijd die nodig is voor de invoering van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, door de Raad tevens een tijdelijke toegestane overschrijdingsmarge voor deze grenswaarde vastgesteld.

Deze marge wordt elk jaar met een constante factor verlaagd, zodat binnen de in lid 2 bedoelde termijn de grenswaarde kan worden bereikt.

4. Wanneer een Lid-Staat strengere doelstellingen hanteert dan door de Raad worden overeengekomen, stelt deze de Commissie daarvan op de hoogte.
5. Wanneer een Lid-Staat voornemens is kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor stoffen die niet onder de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht van de Europese Gemeenschap vallen, deelt hij dit vóór de invoering daarvan tijdig aan de Commissie mee, zodat kan worden nagegaan of een optreden op communautair niveau aan de hand van de richtsnoeren in bijlage II nodig is.

Artikel 5

Bewaking van de luchtkwaliteit

1. Zodra kwaliteitsdoelstellingen voor lucht zijn vastgesteld, wordt de luchtkwaliteit op het hele grondgebied van de Lid-Staten overeenkomstig de bepalingen van de volgende leden bewaakt.
2. Meting is verplicht in volgende zones :
 - agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners en een bevolkingsdichtheid van meer dan 1000 inwoners/km²,
 - zones met een slechte of onvoldoende luchtkwaliteit.
3. Indien uit representatieve metingen of inspectiecampagnes blijkt dat de niveaus in een gebied lager liggen dan 75% van de grenswaarden, kan een combinatie van metingen en modellen worden gebruikt.
4. Indien uit representatieve metingen of inspectiecampagnes blijkt dat de niveaus in een gebied lager liggen dan 50% van de grenswaarden, is het toegestaan voor de bepaling van de niveaus uitsluitend technieken op basis van modellen of objectieve ramingen te gebruiken.

5. Wanneer stoffen worden gemeten, gebeurt dit op vaste plaatsen en wel continu of door steekproeven te nemen; het aantal metingen dient voldoende te zijn om te kunnen bepalen of aan de kwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan.

Artikel 6

Verbetering van de luchtkwaliteit : algemene eisen

Maatregelen die met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van deze richtlijn worden genomen, mogen niet leiden tot:

- (i) meer verontreiniging in andere milieucompartimenten;
- (ii) nadelige gevolgen voor de lucht op de werkplek of de regelingen die voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op het werk zijn getroffen.

Artikel 7

Verbetering van de luchtkwaliteit : maatregelen voor gebieden met een slechte luchtkwaliteit

1. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat binnen de termijnen die in de in artikel 4 bedoelde besluiten zullen worden gesteld, aan de op communautair niveau vastgestelde grenswaarden wordt voldaan.
2. De Lid-Staten maken plannen op korte termijn voor maatregelen die kunnen worden genomen wanneer een overschrijding wordt verwacht, ten einde de kans op een overschrijding te verminderen en de eventuele duur daarvan te beperken.
3. In gebieden met een slechte luchtkwaliteit
 - a. stellen de Lid-Staten de Commissie op de hoogte van:
 - (i) de waarneming van niveaus die hoger liggen dan de grenswaarde plus de toegestane overschrijdingsmarge, de data waarop of de perioden waarin deze wordt waargenomen en de geregistreerde waarden, en wel binnen drie maanden na het eind van elk jaar;
 - (ii) de redenen voor elke waargenomen overschrijding, en wel binnen zes maanden na het eind van elk jaar;
 - b. nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat er een plan of programma wordt opgesteld en uitgevoerd, dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan;

dit plan of programma, dat ter beschikking van het publiek dient te worden gesteld, bevat minimaal de in bijlage III vermelde informatie;

c. zorgen de Lid-Staten ervoor dat:

- (i) deze plannen of programma's zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen twee jaar na het eind van het jaar waarin de niveaus werden waargenomen, aan de Commissie worden toegezonden;
 - (ii) de Commissie jaarlijks op de hoogte wordt gesteld van de voortgang bij de uitvoering van het plan/programma.
4. In gebieden waar de niveaus van meer dan een verontreinigende stof hoger liggen dan de kwaliteitsdoelstellingen, zorgen de Lid-Staten voor een geïntegreerd plan voor alle betrokken stoffen.
 5. De Commissie, bijgestaan door het Raadgevend Comité bedoeld in art. 12, controleert regelmatig de uitvoering van de krachtens lid 3, punt b), ingediende plannen/programma's door na te gaan hoe deze vorderen en hoe de luchtverontreiniging zich ontwikkelt.

Artikel 8

Maatregelen voor gebieden met een nog onvoldoende luchtkwaliteit

In gebieden met een nog onvoldoende luchtkwaliteit worden de nodige maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat aan de eisen van artikel 7, lid 1, wordt voldaan.

De lijst van gebieden met een nog onvoldoende luchtkwaliteit met informatie waarin een overzicht wordt gegeven van de in deze gebieden geconstateerde niveaus, wordt overeenkomstig de eisen van artikel 11 bij de Commissie ingediend.

Artikel 9

Eisen in gebieden met een goede luchtkwaliteit

Gebieden met een goede luchtkwaliteit worden bij de Commissie aangemeld en informatie met een overzicht van de in deze gebieden geconstateerde niveaus wordt overeenkomstig de bepalingen van artikel 11 bij de Commissie ingediend.

Artikel 10

Maatregelen voor gevallen waarin de niveaus boven de alarmdrempels liggen

Wanneer de alarmdrempels worden overschreden, nemen de Lid-Staten de nodige maatregelen om het publiek hiervan op de hoogte te stellen (bij voorbeeld via radio, televisie en de geschreven pers). Tevens zenden de Lid-Staten de Commissie binnen drie maanden na de overschrijding informatie over de geregistreerde niveaus en de duur van de periode(n). Tegelijk met de vaststelling van de alarmdrempels wordt een lijst opgesteld van de gegevens die minimaal aan het publiek dienen te worden verstrekt.

Artikel 11

Indiening van de gegevens - verslagen

Nadat het eerste in artikel 4, lid 1, bedoelde voorstel door de Raad is goedgekeurd:

1. verstrekken de Lid-Staten de Commissie:
 - a. elk jaar uiterlijk drie maanden na het einde van dat jaar de lijst van gebieden met een nog onvoldoende en een goede luchtkwaliteit;
 - b. om de drie jaar uiterlijk zes maanden na het einde van deze periode van drie jaar de krachtens artikel 8 vereiste informatie over de niveaus;
2. publiceert de Commissie:
 - a. elk jaar een lijst van gebieden met een slechte luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap;
 - b. om de drie jaar een verslag over de luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap. Dit verslag bevat een samenvatting van de krachtens de artikelen 7, 8, 9 en 10 ontvangen informatie en van de informatie over de in artikel 3 beschreven activiteiten; tevens bevat het de gegevens die zijn verzameld naar aanleiding van beschikking .../.../EEG tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de Lid-Staten.
3. Bij het opstellen van het rapport, waarvan sprake in Artikel 11.2.b, zal de Commissie de expertise beschikbaar in het Europees Milieu Agentschap aanvoeren.

Artikel 12

Het Raadgevend Comité

1. De Commissie zal worden bijgestaan door een Comité van raadgevende aard dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.
2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt aan het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naargelang van de urgentie van de materie advies uit over dit ontwerp, zo nodig door middel van stemming.
3. Het advies wordt in de notulen opgenomen; voorts heeft iedere Lid-Staat het recht te verzoeken dat zijn standpunt in de notulen wordt opgenomen.
4. De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het door het Comité uitgebrachte advies. Zij brengt het Comité op de hoogte van de wijze waarop zij rekening heeft gehouden met zijn advies.

Artikel 13

1. De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om vóór 31 juli 1996 aan deze richtlijn te voldoen.

Wanneer de Lid-Staten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Staten.

2. De Lid-Staten delen de Commissie de tekst van de bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 14

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Staten en treedt in werking op de 20ste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De Voorzitter

BIJLAGE I

Lijst van luchtverontreinigende stoffen die in aanmerking moeten komen
in het kader
van de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit

1) Verontreinigende stoffen die door EG-richtlijnen worden bestreken

1. Zwaveldioxide (SO_2)
2. Stikstofdioxide/-oxides (NO_2/NO_x)
3. Zwarte rook
4. Zevende deeltjes
5. Lood (Pb)
6. Ozon (O_3)

2) Overige luchtverontreinigende stoffen die moeten worden onderzocht

7. Koolmonoxide (CO)
8. Cadmium (Cd)
9. Zure depositie
10. Benzeen (C_6H_6)
11. Poly-aromatische koolwaterstoffen (PAK) met benz-a-pyreen (BaP) als indicator
12. Arseen (As)
13. Fluoride
14. Nikkel (Ni)

BIJLAGE II

Richtsnoeren voor het selecteren van luchtverontreinigende stoffen die in aanmerking komen

1. Mogelijkheid, mate en frequentie van effecten; met betrekking tot de gezondheid van de mens moet speciale aandacht worden besteed aan onomkeerbare effecten.
2. Mate van verspreiding en concentratie van de verontreinigende stof in de lucht.
3. Milieutransformatie of metabole omzetting, aangezien dergelijke wijzigingen kunnen leiden tot chemische stoffen met een grotere toxiciteit.
4. Persistentie in het milieu, met name indien de verontreinigende stof resistent is voor afbraak in het milieu en kan accumuleren in mensen, het milieu of de voedselketen.
5. Effect van de verontreinigende stof:
 - + omvang van de blootgestelde populatie, levende soorten of ecosystemen;
 - + bestaan van bijzonder gevoelige doelgroepen.

Bij de selectie moet tevens rekening worden gehouden met de criteria die zijn vastgesteld krachtens Richtlijn 67/548/EEG en de achtereenvolgende wijzigingen daarvan.

BIJLAGE III

Informatie die moet worden opgenomen in de plaatselijke, regionale of nationale programma's ter verbetering van de luchtkwaliteit

Informatie die moet worden verstrekt krachtens artikel 7, lid 3

1. Lokalisatie van de overschrijding

- regio
- stad (plattegrond)
- meetstation (plattegrond, geografische coördinaten)

2. Algemene informatie

- soort gebied (stad, industrieel of landelijk gebied)
- raming van het verontreinigd gebied (km²) en van de omvang van de populatie die aan de verontreiniging is blootgesteld
- bruikbare klimatologische gegevens
- relevante topografische gegevens
- voldoende informatie over de doelgroepen die in het gebied bescherming nodig hebben

3. Verantwoordelijke instanties

naam en adres van de personen die verantwoordelijk zijn voor de opstelling en tenuitvoerlegging van plannen ter verbetering.

4. Aard en bewaking van verontreiniging

- waargenomen concentraties in voorgaande jaren (vóór de tenuitvoerlegging van de maatregelen ter verbetering)
- gemeten concentraties sedert de start van het project
- technieken die voor de bewaking worden gebruikt

5. Bron van verontreiniging

- lijst van de belangrijkste emissiebronnen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging (kaart)
- totale emissie van deze bronnen (t/j)
- informatie over de verontreiniging van het gebied van buitenaf.

6. Analyse van de situatie

- bijzonderheden over de factoren die verantwoordelijk zijn voor de overschrijding (verplaatsing, vorming)
- bijzonderheden over mogelijke maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit

7. Bijzonderheden over de maatregelen of projecten ter verbetering van de luchtkwaliteit die reeds bestonden vóór deze richtlijn van kracht werd, d.w.z.:

- plaatselijke, regionale, nationale en internationale maatregelen
- waargenomen effecten van deze maatregelen
- voor deze maatregelen uitgetrokken financiële middelen

8. Bijzonderheden over maatregelen of projecten ten einde verontreiniging te beperken die zijn goedgekeurd nadat de richtlijn van kracht is geworden

- opsomming en beschrijving van alle maatregelen die in het project zijn voorzien
- tijdschema voor de tenuitvoerlegging
- raming van de geplande verbetering van de luchtkwaliteit en van de tijd die nodig zal zijn om deze kwaliteitsdoelstellingen te realiseren
- vereiste en beschikbare financiële middelen voor het project

9. Bijzonderheden, met inbegrip van een tijdschema, over de maatregelen of projecten die voor de lange termijn worden gepland of onderzocht.

10. Lijst van publikaties, documenten, werkzaamheden, enz. die zijn gebruikt om deze bijlage te vervolledigen.

FINANCIEEL MEMORANDUM

Deel 1: Financiële gevolgen

1. Titel van de maatregel

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit.

2. Betrokken begrotingslijnen

B4-306 Bewustmaking en subsidies (Publikatie van verslagen wordt voorzien in artikel 11)

B4-304 Milieuwetgeving (technische beoordelingen)

3. Juridische grondslag

Artikel 130S van het EG-Verdrag.

4. Beschrijving van de maatregel

4.1 Specifieke doelstellingen van de maatregel

Het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht in de Europese Gemeenschap om schadelijke effecten op de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te beperken of te voorkomen.

Het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader waarmee de bewaking van en de zorg voor luchtkwaliteit op een zodanige wijze kan worden geregeld dat gebieden waarvoor specifieke maatregelen nodig zijn kunnen worden vastgesteld en de noodzaak van communautaire wetgeving op andere gebieden wordt aangetoond. Een en ander dient op zodanige wijze te gebeuren dat het mogelijk is de effecten van emissiebeperkende maatregelen rechtstreeks te beoordelen.

Voorlichting van de bevolking over de luchtkwaliteit.

Instandhouding van goede luchtkwaliteit en verbetering van slechte luchtkwaliteit.

Hervorming van bestaande wetgeving inzake luchtverontreinigende stoffen.

4.2 Duur

Niet bepaald

4.3 Doelgroepen

De Richtlijn beoogt een hoge mate van bescherming van de gezondheid van de mens tegen luchtverontreiniging die door verschillende stoffen wordt veroorzaakt en waarvoor volgens een tijdschema kwaliteitsdoelstellingen moeten worden vastgesteld. Het vaststellen van maximaal toegestane concentraties in de lucht is in het belang van alle mensen in de Europese Gemeenschap.

Bovendien zijn in het voorstel verschillende praktische vereisten opgenomen met betrekking tot de bewaking van de luchtkwaliteit (controle- en meetsystemen) en de zorg ervoor. De verschillende nationale, regionale en plaatselijke instanties die voor deze zaken verantwoordelijk zijn, zijn ook betrokken.

5. Indeling van de uitgaven en ontvangsten

5.1 Niet-verplicht

5.2 Gesplitst

5.3 Geen ontvangsten

6. Aard van de uitgaven

Publikatie van een samenvatting van de informatie elk jaar en een verslag om de drie jaar (Deel B van de begroting)
Technische en wetenschappelijke steun is nodig voor het verwezenlijken van de geplande doelstellingen (Deel B van de begroting).

7. Financiële gevolgen van de maatregel (Deel B van de begroting)

7.1 Berekeningswijze voor de totale kosten van de maatregel

Er moeten een aantal studies worden verricht om de technische/wetenschappelijke grondslag te verschaffen die nodig is voor het opstellen van de wetgeving krachtens de onderhavige richtlijn. Deze studies zullen de verschillende problemen behandelen met betrekking tot criteria voor metingen/modellen en de meettechnieken. Binnen een periode van 6 jaar moeten 14 stoffen worden bestreken. De kosten worden geraamd op 50.000 - 75.000 ecu per contract. Een reserve van 50.000 ecu is voorzien aan het eind van de periode van voorbereiding om de verrichte werkzaamheden te kunnen beoordelen.

Informatie die door middel van de richtlijn wordt vergaard moet worden beoordeeld, samengevat en gepubliceerd. De kosten hiervoor worden gemiddeld geraamd op 15.000 ecu voor de jaarlijkse informatie en 75.000 ecu voor het verslag dat om de drie jaar wordt gepubliceerd.

FINANCIEEL MEMORANDUM

Deel 1: Financiële gevolgen

1. Titel van de maatregel

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit.

2. Betrokken begrotingslijnen

B4-306 Bewustmaking en subsidies (Publikatie van verslagen wordt voorzien in artikel 11)

B4-304 Milieuwetgeving (technische beoordelingen)

3. Juridische grondslag

Artikel 130S van het EG-Verdrag.

4. Beschrijving van de maatregel

4.1 Specifieke doelstellingen van de maatregel

Het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht in de Europese Gemeenschap om schadelijke effecten op de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te beperken of te voorkomen.

Het tot stand brengen van een gemeenschappelijk kader waarmee de bewaking van en de zorg voor luchtkwaliteit op een zodanige wijze kan worden geregeld dat gebieden waarvoor specifieke maatregelen nodig zijn kunnen worden vastgesteld en de noodzaak van communautaire wetgeving op andere gebieden wordt aangetoond. Een en ander dient op zodanige wijze te gebeuren dat het mogelijk is de effecten van emissiebeperkende maatregelen rechtstreeks te beoordelen.

Voorlichting van de bevolking over de luchtkwaliteit.

Instandhouding van goede luchtkwaliteit en verbetering van slechte luchtkwaliteit.

Hervorming van bestaande wetgeving inzake luchtverontreinigende stoffen.

4.2 Duur

Niet bepaald

2. Huishoudelijke uitgaven voor de maatregel (in prijzen van 1993)

Begrotingslijn A 2510

Reiskosten van nationale deskundigen om vergaderingen van het beheerscomité bij te wonen. Dit Comité zal de Commissie bijstaan bij de wetenschappelijke en technische vragen met betrekking tot de voorbereiding van de opeenvolgende acties voor de individuele verontreinigers en bij het beheer in de evaluatie van de verzamelde informatie.

6 vergaderingen per jaar vanaf 1995, na 1998 4 vergaderingen/jaar

Kosten 6 x 620 ecu/vergadering x 12 personen = 44.640 ecu/jaar gedurende 3 jaar (1995 tot en met 1997)

4 x 620 ecu/vergadering x 12 personen = 29.760 ecu/jaar daarna (vanaf 1998)

Begrotingslijn A 250:

Reiskosten voor nationale deskundigen om jaarlijkse vergadering bij te wonen om de voortgang en de aanbevelingen van het beheerscomité te bespreken.

2 vergaderingen per jaar, vanaf 1996

Kosten 2 x 620 ecu/vergadering x 12 personen = 14.880 ecu/jaar

Deel 3: Gegevens voor de kosten-batenanalyse

1. Doelstellingen en overeenstemming met het financieel programma

Voor specifieke doelstellingen wordt verwezen naar het bijgevoegde voorstel

Het onderhavige voorstel behelst een herziening en uitbreiding van eerdere wetgeving inzake luchtkwaliteit, zoals aangekondigd in het vijfde milieu-actieprogramma.

Ten einde de gezondheid van de mens te beschermen en kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu te verschaffen die nodig zijn voor de beperking van emissies, wordt voorgesteld kwaliteitsdoelstellingen voor lucht vast te leggen voor een lijst van stoffen die voor beide aspecten relevant zijn.

Er worden criteria vastgelegd voor de bewaking van de luchtkwaliteit om een samenhangend en betrouwbaar systeem tot stand te brengen. Krachtens deze Richtlijn zullen voor iedere verontreinigende stof grenswaarden, alarmdrempels, bemonsteringspunten, meetmethoden en andere specifieke criteria worden vastgesteld door middel van wetgeving die door de Raad moet worden goedgekeurd.

Met betrekking tot de zorg voor luchtkwaliteit, is het doel de instandhouding en indien nodig verbetering ervan. Om dit doel te bereiken worden vereisten vastgesteld en in gevallen waar verbetering nodig is, moeten de Lid-Staten plannen opstellen en uitvoeren om de situatie te verbeteren.

2. Motivering van de maatregel

Het onderhavige voorstel behelst een herziening en uitbreiding van eerdere wetgeving inzake luchtkwaliteit. De lijst van de verontreinigende stoffen die worden bestreken zal worden uitgebreid, maar terzelfdertijd zullen zaken als bewaking en rapportage worden geharmoniseerd, hetgeen de doelmatigheid van de beoordeling zal vergroten.

De doelstellingen van de richtlijn zijn volledig in overeenstemming met de bepalingen van artikel 130R van het Verdrag, waarin onder meer de volgende doelstellingen worden vermeld: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid van de mens. De introductie van een communautaire aanpak inzake de bewaking van en de zorg voor luchtkwaliteit draagt bij tot de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Op het gebied van gezondheid heeft de Commissie niet getracht iedere mogelijk schadelijke stof aan wetgeving te onderwerpen, maar alleen die welke doorgaans in het milieu binnendringen en waarvan bekend is dat ze in de lucht voorkomen in concentraties die gevaarlijk kunnen zijn. De kwaliteitsdoelstellingen voor lucht die moeten worden voorgesteld zullen gegrondvest zijn op de aanbevelingen van internationale, communautaire en nationale groepen van deskundigen op dit gebied.

De bescherming van de gezondheid is één van de voornaamste redenen voor een optreden op alle niveaus. Voor de luchtkwaliteit in het bijzonder, is het vanzelfsprekend dat in de Gemeenschap gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voor lucht moeten worden vastgesteld. Niets wijst erop dat de bevolking in bepaalde delen van de Gemeenschap meer of minder kwetsbaar is voor luchtverontreiniging.

Wat betreft milieubescherming, beoogt het voorstel het waarborgen van de bescherming en, waar nodig, de verbetering van de kwaliteit van het milieu in de Gemeenschap.

3. Het volgen en evalueren van de maatregel

De richtlijn zal een gemeenschappelijk kader tot stand brengen, met behulp waarvan de luchtkwaliteit in de Europese Gemeenschap kan worden bewaakt en verbeterd. Bij wetgeving krachtens deze richtlijn zullen kwaliteitsdoelstellingen voor lucht, criteria voor de lokalisatie van bemonsteringspunten, meetmethoden, criteria voor het gebruik van andere bewakingstechnieken, enz. worden vastgesteld.

Overschrijdingen van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht en plannen voor maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren in gebieden waar de doelstellingen worden overschreden, worden regelmatig op een gestandaardiseerde wijze aan de Commissie meegedeeld. Deze informatie kan dan worden onderzocht, waarna indien nodig verdere maatregelen kunnen worden genomen.

NOTITIE OVER DE VERWACHTE EFFECTEN

EFFECTEN VAN HET VOORSTEL OP HET BEDRIJFSLEVEN
en in het bijzonder de kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's)

Titel van het voorstel: Kaderrichtlijn inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit

Referentienummer (repertorium) :

1. Waarom is, rekening houdend met het subsidiariteitsbeginsel, communautaire wetgeving op dit gebied noodzakelijk en wat zijn de voornaamste doelstellingen?

Wetgeving inzake luchtkwaliteit is er sedert 1980 en de meest recente richtlijn, inzake ozon, werd het afgelopen jaar goedgekeurd. Met de toepassing van eerdere richtlijnen waren er verschillende problemen, hetgeen de noodzaak aantoonde van een eenvormig optreden inzake de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit in de Gemeenschap.

De doelstellingen van de richtlijn zijn volledig in overeenstemming met de bepalingen van artikel 130R van het Verdrag, waarin onder meer de volgende doelstellingen worden vermeld: behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en bescherming van de gezondheid van de mens. De introductie van een communautaire benadering met betrekking tot de bewaking van en de zorg voor luchtkwaliteit draagt bij tot de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Op het gebied van gezondheid heeft de Commissie niet getracht iedere mogelijk schadelijke stof aan wetgeving te onderwerpen, maar alleen die welke doorgaans in het milieu binnendringen en waarvan bekend is dat ze in de lucht voorkomen in concentraties die gevaarlijk kunnen zijn. De kwaliteitsdoelstellingen voor lucht die moeten worden voorgesteld zullen gegrondvest zijn op de aanbevelingen van internationale, communautaire en nationale groepen van deskundigen op dit gebied.

De bescherming van de gezondheid is één van de voornaamste redenen voor het nemen van maatregelen op alle niveaus. Niets wijst erop dat de bevolking in bepaalde delen van de Gemeenschap meer of minder kwetsbaar is voor luchtverontreiniging.

Met betrekking tot milieubescherming is het voorstel gericht op het waarborgen van de bescherming en, waar nodig, de verbetering van de kwaliteit van het milieu in de Gemeenschap.

Met het onderhavige voorstel wordt een communautair en eenvormig kader tot stand gebracht voor de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit in de toekomst.

Ten einde het effect van de uit het voorstel voortvloeiende werkzaamheden te beperken, zijn de vereisten inzake bewaking en verbetering afhankelijk van de mate van luchtverontreiniging. Met de voorgestelde strategie kunnen de gebieden in de Gemeenschap worden vastgesteld waar de concentraties van de betrokken verontreinigende stoffen hoog zijn en waar meer werk moet worden gemaakt van metingen en maatregelen.

Bovendien zal, wanneer de kwaliteitsdoelstellingen voor lucht worden vastgesteld, rekening worden gehouden met de bestaande situatie met betrekking tot concentraties en zullen er overschrijdingsmarges worden toegestaan voor een beperkte periode om verbeteringsmaatregelen in te voeren en effect te laten sorteren.

Tot slot kan met deze strategie rechtstreeks het effect worden gemeten van maatregelen ter beperking van emissies van luchtverontreinigende stoffen.

De effecten op het bedrijfsleven

2. Op welke bedrijven is het voorstel van invloed ?

De richtlijn is hoofdzakelijk gericht op het vaststellen van kwaliteitsdoelstellingen voor lucht en voorschriften voor het bewaken van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen. Tevens worden de Lid-Staten verplicht maatregelen te nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren indien niet aan de doelstellingen wordt voldaan.

Er zijn geen welomschreven en rechtstreekse vereisten voor kleine en middelgrote ondernemingen. Zij ondervinden geen rechtstreekse gevolgen van het onderhavige voorstel.

Sectoren

Niet relevant (zie boven).

Omvang

Niet relevant (zie boven).

Geografische gebieden

Niet relevant (zie boven).

3. Welke maatregelen moet het bedrijfsleven nemen om aan de voorgestelde wetgeving te voldoen ?

Geen rechtstreekse maatregelen vereist.

4. Welke economische gevolgen zijn van de voorgestelde wetgeving te verwachten ?

Het is onmogelijk de economische gevolgen van een voorstel dat een kader schept voor toekomstige werkzaamheden te kwantificeren. De Lid-Staten zullen zelf moeten beslissen welke maatregelen zij het beste kunnen nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Er worden ook baten verwacht voor de gezondheid en het milieu, maar het is niet mogelijk deze momenteel te ramen aangezien er nog geen nauwkeurige doelstellingen zijn vastgesteld.

Met de informatie die beschikbaar komt kunnen emissiebeperkende maatregelen worden geoptimaliseerd.

5. Specifieke maatregelen voor KMO's

Geen.

6. Overleg

Er heeft overleg plaatsgevonden met de Lid-Staten door middel van vergaderingen met nationale deskundigen waar gebleken is dat een nieuwe, meer samenhangende aanpak ter verbetering van de luchtkwaliteit in de Gemeenschap noodzakelijk wordt geacht.

Verschillende industriesectoren, met name de auto- en de olie-industrie, zijn op de hoogte van het voorstel via vergaderingen met Commissie-ambtenaren en hebben de introductie van wetgeving met duidelijke en geplande vereisten met betrekking tot de bewaking van en de zorg voor de luchtkwaliteit positief ontvangen.

ISSN 0254-1513

COM(94) 109 def.

DOCUMENTEN

NL

14

Catalogusnummer : CB-CO-94-118-NL-C

ISBN 92-77-67021-5
