



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 04.01.2005
COM(2004) 845 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN
HET EUROPEES PARLEMENT**

**Evaluatie van Richtlijn 1999/30/EG van de Raad betreffende grenswaarden voor
zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht,
met inachtneming van Richtlijn 96/62/EG van de Raad inzake de beoordeling en
het beheer van de luchtkwaliteit**

SEC(2004) 1713

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Fundamentele aspecten van de naleving van de richtlijn.....	4
3.	Ervaring die bij de toepassing van de richtlijn is opgedaan.....	5

1. INLEIDING

Dit verslag is vereist uit hoofde van de eerste dochterrichtlijn voor de luchtkwaliteit, die erop gericht is de hoeveelheid zwaveldioxide, stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood in de lucht te beperken.

Richtlijn 1999/30/EG van de Raad betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂) en stikstofdioxide (NO_x), zwevende deeltjes (PM₁₀) en lood in de lucht¹ (de eerste “dochterrichtlijn” voor de luchtkwaliteit) volgt de aanpak die is vastgelegd in Richtlijn 96/62/EG van de Raad inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit² (de kaderrichtlijn voor de luchtkwaliteit). Krachtens artikel 10 van de richtlijn moet de Commissie de richtlijn evalueren en verslag uitbrengen over de uitvoering ervan. In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste informatie; gedetailleerdere informatie is opgenomen in een document van de diensten van de Commissie³.

Deze evaluatie is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten ...

In deze evaluatie wordt in het algemeen rekening gehouden met het meest recente wetenschappelijke onderzoek op het gebied van de effecten op de gezondheid van de mens en ecosystemen van de blootstelling aan luchtverontreinigende stoffen die uit hoofde van de eerste dochterrichtlijn zijn gereguleerd. Zoals in het Zesde Milieuactieprogramma⁴ wordt vereist, zal de Commissie echter uiterlijk halverwege 2005 als uitvloeisel van het CAFE-programma (“Clean Air for Europe”) een thematische strategie voor luchtverontreiniging vaststellen. Dit gedeelte van de evaluatie en eventuele overwegingen ten aanzien van voorstellen voor een mogelijke herziening van de richtlijn, met inbegrip van de daarin opgenomen grenswaarden, zullen in de thematische strategie voor luchtverontreiniging worden bestreken.

... maar de nadruk ligt op de tot op heden opgedane ervaring en er worden voorstellen gedaan voor geplande aanpassingen via de comitéprocedure.

Aangezien de thematische strategie voor luchtverontreiniging binnenkort zal worden gepubliceerd, ligt de nadruk in dit evaluatieverslag op de ervaring die in de lidstaten met de toepassing van de richtlijn is opgedaan. Aangezien er een sterke koppeling tussen de eerste dochterrichtlijn en de kaderrichtlijn voor luchtverontreiniging is, wordt hier waar nodig rekening mee gehouden.

¹ PB L 163 van 29.6.1999, blz. 41.

² PB L 296 van 21.11.1996, blz. 55.

³ Verslag ter ondersteuning van de evaluatie van Richtlijn 1999/30/EG van de Raad betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxide, zwevende deeltjes en lood in de lucht (SEC(2004) 1713): <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/ambient.htm>

⁴ PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1.

2. FUNDAMENTELE ASPECTEN VAN DE NALEVING VAN DE RICHTLIJN

De richtlijn is weliswaar pas drie jaar van kracht ...

De richtlijn is op 19 juli 1999 in werking getreden en moest binnen twee jaar in het nationale recht worden omgezet. De door de lidstaten van de EU bij de Commissie gerapporteerde gegevens bestrijken slechts de jaren 2001 en 2002 en de algehele ervaring die bij de toepassing van de richtlijn is opgedaan, is nog maar gering. De naleving van de wetgeving inzake de luchtkwaliteit moet echter nog verder worden verbeterd (zie tabel 1 in SEC(2004)1713).

... maar de eerste nog vrij beperkte ervaring met de toepassing is positief.

Ondanks de beperkte ervaring met de eerste dochterrichtlijn is nu al duidelijk dat wetgeving voor de luchtkwaliteit een concept is waarmee met succes is getracht het publiek en de politiek bewuster te maken van nog resterende problemen met de luchtkwaliteit en effectieve maatregelen te bevorderen om de luchtverontreiniging in de hele EU terug te dringen. De drie belangrijkste redenen voor dit succes zijn:

- In de eerste plaats de eis dat actuele informatie over de luchtkwaliteit aan het publiek ter beschikking moet worden gesteld. Dit heeft geleid tot een sterkere bewustwording, zoals blijkt uit de bij de Commissie ingediende klachten en de bij het Europees Parlement ingediende petitie's. In verschillende gevallen hebben de door Europese burgers of NGO's ingediende klachten ertoe geleid dat er inbreukprocedures zijn ingeleid.
- Ten tweede de uitdaging die de grenswaarden voor de luchtkwaliteit zelf inhouden. Dit heeft ertoe geleid dat lokale en nationale instanties effectieve maatregelen nemen om de luchtverontreiniging terug te dringen.
- In de derde plaats het feit dat de in de dochterrichtlijn vastgestelde grenswaarden ook voor de nieuwe lidstaten gelden. Niet alleen plukken de inwoners van de nieuwe lidstaten nu direct de vruchten van de richtlijn, maar gezien het grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging zal dit ook voor Europa als geheel indirect profijt opleveren.

Er zijn echter nog maar drie lidstaten die plannen of programma's hebben ingediend om de luchtkwaliteit te verbeteren.

Op basis van de gegevens over 2001 was het duidelijk dat elf lidstaten uiterlijk eind 2003 plannen of programma's bij de Commissie moesten indienen voor methoden om de luchtkwaliteit ten aanzien van PM₁₀ en NO₂ voor hun inwoners te verbeteren. In juli 2004 waren België en het Verenigd Koninkrijk echter de enigen die hun plannen hadden ingediend. Bovendien had ook Zweden een plan ingediend, ook al was het daartoe op basis van de gegevens over 2001 niet juridisch verplicht. Voor de Commissie was deze niet-naleving van de eerste dochterrichtlijn een reden tot zorg. Daarom heeft zij in 2004 inbreukprocedures tegen tien lidstaten ingeleid omdat deze niet tijdig plannen of programma's hadden ingediend of omdat de ingediende plannen onvolledig waren.

De richtlijn streeft naar een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid van de mens en ecosystemen ...

De eerste dochterrichtlijn streeft naar een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid van de mens en het milieu – waarmee zij een bijdrage levert tot de bescherming van twee fundamentele rechten die worden erkend in het Handvest van de grondrechten van de EU, dat in het ontwerp voor de EU-Grondwet is opgenomen.

... door de vaststelling van grenswaarden voor de luchtkwaliteit, ...

Terwijl in de kaderrichtlijn algemene bepalingen voor de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit worden vastgesteld, worden in de dochterrichtlijnen gedetailleerde regelingen voor specifieke luchtverontreinigende stoffen opgenomen, waaronder grenswaarden of streefwaarden. In de eerste dochterrichtlijn worden grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu vastgesteld, waaraan de lidstaten uiterlijk op gespecificeerde uitvoeringsdata moeten voldoen (zie tabel 2 in SEC(2004)1713).

Deze uitvoeringsdata zijn 2005 voor SO₂, lood en PM₁₀ en 2010 voor NO₂. In de richtlijn worden ook grenswaarden voor SO₂ en NO_x voor de bescherming van ecosystemen en vegetatie gespecificeerd, die al sinds 19 juli 2001 van kracht zijn.

... door de vaststelling van een afnemende "overschrijdingsmarge", door de lidstaten ertoe te verplichten plannen of programma's op te stellen en door van de lidstaten te verlangen dat ze informatie verstrekken.

Als de concentratie van luchtverontreinigende stoffen in een bepaalde zone boven de grenswaarden plus een gespecificeerde overschrijdingsmarge ligt, moeten de lidstaten plannen of programma's opstellen om aan te tonen welke maatregelen ze zullen nemen om de grenswaarden op de uitvoeringsdatum te halen. De overschrijdingsmarges worden elk jaar kleiner, totdat ze op de uitvoeringsdatum gelijk aan nul geworden zijn.

De kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen voor de luchtkwaliteit verplichten de lidstaten ertoe de luchtkwaliteit op hun hele grondgebied te beoordelen, waarbij specificaties worden gegeven voor het meetnet, het gebruik van modellen en de kwaliteitsborging en kwaliteitscontrole van gegevens over de luchtkwaliteit. In de richtlijnen zijn gedetailleerde voorschriften opgenomen voor de rapportage van informatie aan het publiek en aan de Commissie.

3. ERVARING DIE BIJ DE TOEPASSING VAN DE RICHTLIJN IS OPGEDAAN

Aan de benadering met het gebruik van een kaderrichtlijn en dochterrichtlijnen zijn voor- en nadelen verbonden.

De kaderrichtlijn en de eerste dochterrichtlijnen zorgen voor een evenwicht tussen (i) de harmonisatie van de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit in alle lidstaten van de EU en (ii) het subsidiariteitsbeginsel dat mogelijkheden biedt voor lokale en nationale flexibiliteit bij de uitvoering. Aan wetgeving in de vorm van een kaderrichtlijn en daarmee samenhangende dochterrichtlijnen zijn bepaalde voordelen verbonden: bepalingen die onafhankelijk van de verontreinigende stof zijn, worden slechts één keer vastgesteld, zodat de consistentie wordt gewaarborgd. Deze aanpak heeft echter ook bepaalde nadelen: bij de opstelling van de kaderrichtlijn konden nog niet alle praktische implicaties worden voorzien.

Er zijn zones voor de beoordeling van de luchtkwaliteit ingesteld, die hoogstwaarschijnlijk niet zullen veranderen.

In de kaderrichtlijn wordt bepaald dat de luchtkwaliteit in bepaalde zones en agglomeraties moet worden gekarakteriseerd. Bij de vaststelling van deze zones biedt de richtlijn een hoge mate van flexibiliteit, hetgeen tot vrij grote verschillen tussen de lidstaten heeft geleid. Deze zones vallen grotendeels samen met administratieve grenzen en niet met patronen in de luchtkwaliteit. In het “zone-concept” worden geen significante nieuwe voordelen gezien voor het beheer van de luchtkwaliteit in de lidstaten. De lidstaten, ook de nieuwe, hebben nu echter hun zones aangewezen en hun beoordelingsstrategieën dienovereenkomstig bepaald. Aangezien ze geen grote problemen met de opzet van hun netwerken hebben gemeld, is de Commissie niet van plan het zone-concept aan te passen.

Strengere grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden weliswaar als belangrijk en nuttig beschouwd ...

De nieuwe grenswaarden die in de eerste dochterrichtlijn zijn geïntroduceerd, zijn aanzienlijk strenger dan vroeger. Deze nieuwe waarden worden algemeen beschouwd als belangrijke en nuttige instrumenten om de luchtkwaliteit te verbeteren wanneer deze slecht is. Samen met de verplichting om het publiek informatie te verschaffen hebben de grenswaarden ertoe geleid dat het publiek en de politiek zich bewuster zijn geworden van problemen met de luchtkwaliteit.

... maar een nadere verduidelijking van en richtsnoeren voor de toepassing van de grenswaarden zullen in de thematische strategie voor luchtverontreiniging worden opgenomen.

De betrokkenen hebben aangegeven dat het een goede zaak zou zijn als er meer duidelijkheid komt over de toepassing van de grenswaarden in verband met de blootstelling van de bevolking. Zij hebben ook vragen gesteld over de toepasbaarheid van de grenswaarden voor de bescherming van de vegetatie en ecosystemen. De Commissie heeft een contract gesloten voor de verzameling van informatie over “voor de gezondheid relevante meting van de luchtkwaliteit”. Afhankelijk van de resultaten van dit contract zullen de voorschriften inzake monitoring in de eerste dochterrichtlijn wellicht worden gewijzigd.

De overschrijdingsmarge en bijzondere bepalingen worden nuttig geacht en zullen niet worden gewijzigd.

In het algemeen beschouwen de lidstaten het concept overschrijdingsmarge⁵ als een nuttig instrument om de maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren op de meest verontreinigde gebieden te concentreren. Zo behoeft een lidstaat, mits de luchtkwaliteit daar onder de grenswaarde plus de overschrijdingsmarge ligt, niet onmiddellijk te reageren en kan hij in de aanloop naar de uitvoeringsdatum plannen of programma's voor de luchtkwaliteit opstellen.

De eerste dochterrichtlijn bevat een bepaling om rekening te houden met de bijdrage van natuurlijke bronnen tot de SO₂-concentraties. Tevens is er een bepaling om voor PM₁₀ rekening te houden met de bijdrage van natuurlijke gebeurtenissen en de resuspensie van deeltjes vanwege het strooien op wegen in de winter. De lidstaten hebben geconstateerd dat

⁵ De overschrijdingsmarge is een gespecificeerd percentage van de grenswaarde waarmee deze vóór de uitvoeringsdatum mag worden overschreden.

deze bepalingen in deze specifieke gevallen nuttig zijn. Uitbreiding van deze bepalingen tot andere situaties zou echter een mogelijk achterdeurtje in de regelgeving creëren. Daarom is de Commissie niet van plan de huidige bijzondere bepalingen te wijzigen of uit te breiden.

In continue maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren moet de nadruk liggen op PM₁₀ en NO₂ ...

De lidstaten hebben gerapporteerd dat zij de grenswaarden voor SO₂ en lood en de lucht (met enkele uitzonderingen) goed naleven. De situatie ligt voor PM₁₀ en NO₂ echter anders, aangezien de concentraties van deze verontreinigende stoffen in veel meetstations hoger liggen dan de grenswaarde plus de overschrijdingsmarge.

... maar de Commissie evalueert ook de effectiviteit van maatregelen op korte termijn.

Krachtens artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn moeten er maatregelen op korte termijn worden genomen als het risico bestaat dat grenswaarden en alarmdrempels worden overschreden. Voor grenswaarden geldt de verplichting voor maatregelen op korte termijn pas nadat ze van kracht zijn geworden. Sommige lidstaten hebben hun twijfels geuit over de effectiviteit van deze maatregelen op korte termijn voor het milieu. De Commissie evalueert momenteel de ervaringen met dergelijke maatregelen. Met de conclusies zal rekening worden gehouden bij de voorbereiding van de thematische strategie voor luchtverontreiniging.

De lidstaten hebben hun meetnetten voor de luchtkwaliteit vrij goed aangepast ...

Het is moeilijk gedetailleerd voor te schrijven hoe meetnetten moeten worden opgezet, omdat de verdeling van bronnen en de luchtverontreinigingsniveaus in heel Europa sterk uiteenlopen. Alle lidstaten hebben hun meetnetten in meer of mindere mate aangepast aan de voorschriften van de eerste dochterrichtlijn. Dit heeft bijgedragen tot het harmonisatieproces.

... maar er zijn nog verdere technische verbeteringen nodig, die door de Commissie via de comitéprocedure zullen worden vastgesteld.

Bepaalde onderdelen van de eerste dochterrichtlijn moeten worden aangepast aan de vorderingen van wetenschap en techniek. De Commissie wil de richtlijn via een regelgevend comité overeenkomstig artikel 12 van de kaderrichtlijn aanpassen.

De Commissie heeft plannen voor aanpassingen teneinde:

- voor een voldoende aantal achtergrondstations op het platteland te zorgen;
- voor een significant aandeel van verschillende soorten stations te zorgen, zoals op het verkeer gerichte stations en stedelijke achtergrondstations;
- de afstand tot de weg van op het verkeer gerichte stations waar meting van PM₁₀ plaatsvindt, te beperken;
- de omstandigheden voor het gebruik van aselechte bemonstering te verbeteren;
- een uniform gebruik van statistische termen (nauwkeurigheid/onzekerheid) te waarborgen;
- bijlage IX – waarin de referentiemeetmethoden worden beschreven – bij te werken, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de techniek en bepalingen worden

opgenomen voor de manier waarop de gelijkwaardigheid van andere dan referentiemethoden wordt aangetoond.

Ook al heeft de Commissie richtsnoeren gegeven voor het meten van zwevende deeltjes, toch is er meer harmonisatie en onderzoek nodig.

Met de hulp van werkgroepen heeft de Commissie in 2002⁶ en 2004⁷ twee documenten met richtsnoeren voor meetmethoden voor zwevende deeltjes samengesteld. In deze documenten wordt ingegaan op de gelijkwaardigheid van gangbare automatische meetmethoden met de handmatige referentiemeetmethode. Ook al is er in veel lidstaten hard aan gewerkt, toch is er nog veel behoefte aan het aantonen van de gelijkwaardigheid van andere dan referentiemethoden voor PM-metingen en de harmonisatie van deze metingen in de hele Europese Unie. De Commissie biedt onderdak aan het AQUILA-netwerk (European Air Quality Reference Laboratories) en wil dit netwerk gebruiken voor een intensieve samenwerking met de lidstaten teneinde de harmonisatie op dit specifieke gebied verder op te voeren.

De werkgroep voor zwevende deeltjes van CAFE heeft voorgesteld een grenswaarde voor PM_{2,5} te ontwikkelen⁸. Grotere deeltjes, die worden gemeten als PM₁₀, zijn echter ook schadelijk. De aandacht gaat dus weliswaar vooral naar de fractie kleine zwevende deeltjes, maar ook de monitoring van PM₁₀ moet tot op zekere hoogte worden voortgezet. Wanneer de Commissie een herziening van de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen overweegt, zal zij een afdoende percentage locaties voor de monitoring van beide PM-fracties voorstellen. De Commissie beveelt aan dat er in de lidstaten aanvullend onderzoek wordt gedaan naar andere PM-parameters zoals PM_{1,0}, de concentratie in aantal deeltjes en de chemische speciëring van zwevende deeltjes.

Via het Vijfde Kaderprogramma voor onderzoek van de Europese Unie is veel onderzoek gedaan naar de route van deeltjes in de lucht en hun effecten op zowel de gezondheid van de mens als het milieu⁹. De financiering voor deze onderwerpen wordt voortgezet via het Zesde Kaderprogramma voor onderzoek.

Er worden weliswaar momenteel geen wijzigingen in de bepalingen inzake luchtkwaliteitsmodellen voorgesteld ...

De richtlijnen inzake de luchtkwaliteit bieden mogelijkheden voor het gebruik van modellen voor de beoordeling van de luchtkwaliteit. Modellen kunnen worden gebruikt als aanvulling op of zelfs ter vervanging van metingen als de concentratie ver genoeg onder de grenswaarde ligt. Er zijn geen verdere expliciete bepalingen voor het gebruik van modellen om de oorzaken van luchtverontreiniging te analyseren of de vooruitzichten te berekenen, maar in de praktijk spelen modellen bij dergelijke analyses een vooraanstaande rol.

⁶ Richtsnoeren voor de lidstaten voor de monitoring van PM₁₀ en onderlinge vergelijkingen met de referentiemethode (Guidance to Member States on PM₁₀ monitoring and inter-comparisons with the reference method): <http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/pdf/finalwgreporten.pdf>

⁷ Het aantonen van gelijkwaardigheid voor monitoringmethoden voor lucht (definitieve versie) (Demonstration of equivalence of ambient air monitoring methods, (final draft)): http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/equivalence_report_final.pdf

⁸ Tweede document over zwevende deeltjes:

http://www.europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/working_groups/wg_particulate_matter.htm

⁹ Het CLEAR-project (Cluster of European Air Quality Research); zie voor de meest recente resultaten: <http://www.nilu.no/clear>

De Commissie heeft een inventarisatie en analyse gemaakt van de huidige situatie bij het gebruik van computermodellen in de lidstaten in de context van de eerste dochterrichtlijn.

... maar de Commissie zal nog op dit onderwerp terugkomen.

Bovengenoemde inventarisatie heeft weliswaar enig inzicht opgeleverd in het gebruik van modellen in de lidstaten en de toetredende landen op dit moment, maar heeft niet voldoende materiaal opgeleverd om een gedetailleerdere specificatie van eisen voor de gegevenskwaliteit voor modellen mogelijk te maken dan de huidige bepalingen in de richtlijn. De Commissie is in deze fase dan ook niet van plan voorstellen in te dienen tot wijziging van de doelstellingen voor de gegevenskwaliteit voor het gebruik van modellen. Rekening houdend met recente activiteiten in verschillende lidstaten gaat de Commissie er echter van uit dat dit onderwerp steeds belangrijker zal worden en zij zal het dan ook op de voet blijven volgen.

Rapportage langs elektronische weg is meer en meer routine geworden ...

De Commissie heeft een gemeenschappelijk formaat ontwikkeld voor het rapporteren van de resultaten van de jaarlijkse beoordeling van de luchtkwaliteit en deze vragenlijst in 2001 officieel vastgesteld als een beschikking van de Commissie, die in 2004 is bijgewerkt (2004/461/EG)¹⁰. De lidstaten vullen deze vragenlijst nu elk jaar in en verzenden de gegevens in een elektronisch bestand dat door de Commissie wordt verstrekt. Gegevens die al moeten worden ingediend uit hoofde van de Beschikking van de Raad tot invoering van een regeling voor de onderlinge uitwisseling van informatie over en gegevens van meetnetten en meetstations voor luchtverontreiniging in de lidstaten (Beschikking 97/101/EG)¹¹, worden niet in de jaarlijkse vragenlijst opgenomen.

... maar er zijn aanzienlijke vertragingen en er is meer harmonisatie en stroomlijning nodig.

De lidstaten voldoen in het algemeen vrij goed aan hun rapportageverplichtingen. Er zijn echter vaak vertragingen die kunnen oplopen tot enkele maanden na de uiterste termijn. In 2003 hebben bijvoorbeeld slechts 9 van de 5 lidstaten hun verslag op tijd ingediend.

De jaarlijkse rapportage van gegevens over de naleving van de eerste dochterrichtlijn wordt heel nuttig geacht om een overzicht te krijgen van de luchtkwaliteit in de Unie. Dit is niet alleen het standpunt van de Commissie, maar ook van de lidstaten zelf, de andere betrokkenen en het publiek.

Eén probleem in verband met de rapportage is dat de lidstaten juridisch niet verplicht zijn bepaalde gegevens te rapporteren die nodig zijn voor een uitgebreidere evaluatie. Aangezien de rapportage van dergelijke gegevens in het algemeen belang is, ligt het in de bedoeling van de Commissie voor te stellen dat de rapportage van dergelijke gegevens formeel verplicht wordt gesteld.

¹⁰ PB L 156 van 30.4.2004, blz. 84.

¹¹ PB L 35 van 5.2.1997, blz. 14.