



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.9.2005
COM(2005) 446 definitief

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

Thematische strategie inzake luchtverontreiniging

{SEC(2005) 1132}

{SEC(2005) 1133}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Thematische strategie inzake luchtverontreiniging

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Luchtverontreiniging schaadt de gezondheid van de mens en het milieu. Sinds een aantal decennia is men zich ervan bewust dat de luchtkwaliteit moet worden verbeterd; dit heeft geleid tot maatregelen op nationaal en EU-niveau en een actieve deelname aan internationale verdragen¹. De maatregelen op EU-niveau waren gericht op de vaststelling van minimumkwaliteitsnormen voor de luchtkwaliteit en de bestrijding van zure regen en ozon in de onderste luchtlagen. Verontreinigende emissies van grote stookinstallaties en mobiele bronnen werden gereduceerd, de brandstofkwaliteit werd verbeterd en milieubeschermingseisen werden geïntegreerd in de sectoren vervoer en energie.

Ondanks significante verbeteringen zijn de effecten van de luchtverontreiniging op het milieu nog steeds zorgwekkend. Tegen deze achtergrond wordt in het Zesde Milieuactieprogramma van de Commissie (6^{de} MAP) gepleit voor de ontwikkeling van een thematische strategie inzake luchtverontreiniging met als doel “*het bereiken van luchtkwaliteitsniveaus die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben*”². In het kader van haar mededeling betreffende het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE)³ heeft de Commissie onderzocht of de huidige wetgeving volstaat om de doelstellingen van het 6^{de} MAP tegen 2020 te bereiken. Het betreft een onderzoek naar toekomstige emissies en effecten daarvan op gezondheid en milieu op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke en gezondheidsgegevens. Gebleken is dat zelfs bij een effectieve tenuitvoerlegging van de huidige wetgeving aanzienlijke negatieve effecten zullen blijven bestaan.

In het kader van deze thematische strategie inzake luchtverontreiniging (hierna **de strategie** genoemd) worden bijgevolg tussentijdse doelstellingen vastgesteld voor de luchtverontreiniging in de EU en worden passende maatregelen voorgesteld om deze te bereiken. Aanbevolen wordt de huidige wetgeving te moderniseren, ze meer te concentreren op de schadelijkste verontreinigende stoffen en meer inspanningen te leveren om milieuoverwegingen te integreren in andere beleidsstrategieën en programma's.

¹ B.v. het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP).
² Besluit nr. 1600/2002/EG - PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1.
³ COM(2001) 245.

2. EVALUATIE VAN DE HUIDIGE SITUATIE

Luchtverontreiniging is zowel een plaatselijk als een grensoverschrijdend probleem dat wordt veroorzaakt door emissies van bepaalde verontreinigende stoffen die hetzij op zich, hetzij door een chemische reactie negatieve gevolgen hebben voor milieu en gezondheid.

Voor de gezondheid zijn ozon in de onderste luchtlagen en zwevende deeltjes (“fijn stof”) de meest zorgwekkende verontreinigende stoffen. De gevolgen van blootstelling hieraan gaan van minder beduidende effecten op het ademhalingsstelsel tot voortijdige sterfte (zie bijlage 2). Ozon wordt niet rechtstreeks uitgestoten, maar wordt gevormd door de reactie van vluchtige organische stoffen (VOS) en stikstofdioxiden (NO_x) onder invloed van zonlicht. Zwevende deeltjes kunnen rechtstreeks in de lucht worden uitgestoten (zogenoemde primaire deeltjes) of in de atmosfeer ontstaan als “secundaire deeltjes”, gevormd uit gassen als zwaveldioxide (SO_2), stikstofdioxiden en ammoniak (NH_3).

Ecosystemen worden ook aangetast door (1) de neerslag van verzurende stoffen – stikstofdioxiden, zwaveldioxide en ammoniak – wat tot verliezen op het stuk van flora en fauna leidt; (2) een teveel aan nutriëntenstikstof in de vorm van ammoniak en stikstofdioxiden, waardoor plantengemeenschappen kunnen worden verstoord of uitspoeling in zoet water kan optreden, wat in beide gevallen leidt tot een verlies aan biodiversiteit (“eutrofiëring”) en (3) ozon in de onderste luchtlagen, wat resulteert in fysieke schade en een verminderde groei van gewassen, bossen en planten. Luchtverontreiniging tast ook materialen aan en brengt daardoor schade toe aan gebouwen en monumenten.

Er is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het reduceren van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen. Figuur 1 geeft de reductie sinds 1990 weer van de emissies van stikstofdioxiden, zwaveldioxide, vluchtige organische stoffen en ammoniak als resultaat van het huidige beleid.

Deze reductie heeft een positief effect gesorteerd, hoewel tweederde van de in Scandinavië onderzochte meren en stromen nog steeds bedreigd zijn door zuurdepositie, en ongeveer 55% van alle ecosystemen in de EU is aangetast door eutrofiëring. Zelfs bij een volledige toepassing van de bestaande regelgeving zullen er in 2020 nog steeds milieu- en gezondheidsproblemen zijn indien geen verdere maatregelen worden genomen. Terwijl voor ecosystemen met overmatige zuurdepositie een reductie met ongeveer 44% ten opzichte van de uitgangssituatie in 2000 te verwachten valt, kan uit de beschikbare gegevens worden opgemaakt dat dit in door eutrofiëring getroffen gebieden slechts 14% zal zijn gezien de beperkte reductie van ammoniakemissies. De prognoses bevatten geen gegevens over potentiële emissiereducties voor ammoniak als gevolg van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid⁴ en andere recente maatregelen. De door een te hoog ozongehalte getroffen oppervlakte bos zal slechts met 14% afnemen.

⁴

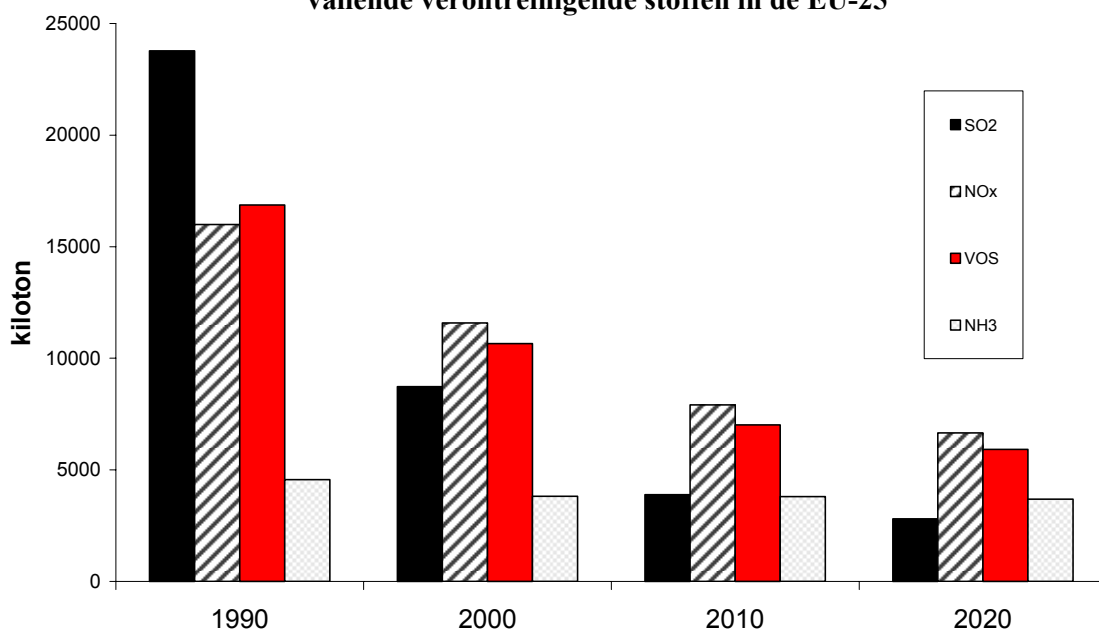
Volgens eerste, zeer voorlopige ramingen van het effect van de hervorming van het GLB van 2003 zouden de ammoniakemissies als gevolg van de verwachte vermindering van de veestapel alléén, teruglopen met 5 tot 6 % ten opzichte van de uitgangssituatie in 2000. Bij deze raming is geen rekening

Wat de gevolgen voor de gezondheid betreft, daalt de statistische levensverwachting in de EU door de aanwezigheid van PM_{2,5} met meer dan 8 maanden, wat overeenkomt met 3,6 miljoen levensjaren per jaar. Uit figuur 2 blijkt dat dit zelfs bij een effectieve tenuitvoerlegging van de huidige beleidsmaatregelen slechts zal kunnen worden teruggebracht tot ongeveer 5,5 maanden (wat overeenkomt met een verlies van 2,5 miljoen levensjaren of 272.000 voortijdige sterfgevallen). Ozon zal in 2020 naar schatting ongeveer 21.000 gevallen van voortijdige sterfte veroorzaken. Dit heeft ernstige gevolgen voor de levenskwaliteit. Kinderen, ouderen en mensen met astma en cardiovasculaire ziekten zijn bijzonder kwetsbaar. Financieel gesproken wordt de schade aan de gezondheid van de mens op 189 tot 609 miljoen euro per jaar geschat. Het is dus geen optie om af te zien van verdere maatregelen.

3. DOELSTELLINGEN VAN DE STRATEGIE

Wil men voor het natuurlijke milieu de doelstellingen van het 6^{de} MAP bereiken (*“luchtkwaliteitsniveaus die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben”*), dan mogen geen kritische belastings- en depositieniveaus worden overschreden. Wat de gezondheid van de mens betreft, is de situatie complexer en voor een aantal verontreinigende stoffen zoals zwevende deeltjes en ozon in de onderste luchtlagen is niet bekend vanaf welk blootstellingsniveau er gevaar optreedt. Uit de beschikbare gezondheidsgegevens blijkt evenwel dat maatregelen ter vermindering van deze verontreinigende stoffen gunstige gevolgen zullen hebben voor de EU-bevolking.

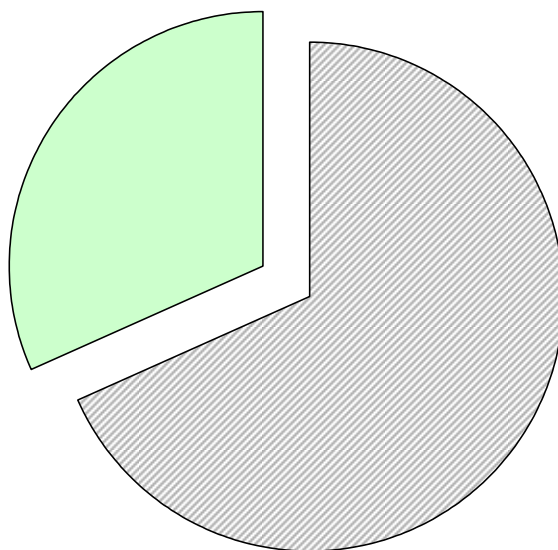
Figuur 1. Van het land afkomstige emissies van onder de NEP-richtlijn vallende verontreinigende stoffen in de EU-25



gehouden met het positieve effect van de verwachte beperking van het gebruik van minerale stikstofmeststoffen.

Figuur 2. Effecten van zwevende deeltjes op de mortaliteit in 2000 en 2020 (huidig beleid)

Verbetering tegen 2020:
- verlies van 1,1 miljoen levensjaren
- 76.000 gevallen van voortijdige sterfte
- daling van de statistische levensverwachting met 2,5 maanden



Blijvend probleem in 2020:
- verlies van 2,5 miljoen levensjaren
- 272.000 gevallen van voortijdige sterfte
- daling van de statistische levensverwachting met 5,5 maanden

In de effectbeoordeling⁵ worden diverse scenario's geanalyseerd voor het bereiken van deze strategische doelstellingen, van het afzien van verdere maatregelen tot de toepassing van alle technisch haalbare maatregelen. Ook al zouden al deze technische maatregelen ongeacht de kosten worden uitgevoerd, dan nog zouden de ambitieuze doelstellingen van het 6^{de} MAP niet kunnen worden bereikt. Er moet dan ook een beleidskeuze worden gemaakt met betrekking tot het beschermingsniveau voor gezondheid en milieu dat tegen 2020 kan worden bereikt, rekening houdend met de daaraan verbonden kosten en baten. Er is een uitgebreide analyse verricht naar de kosten en baten van verschillende ambitieniveaus, teneinde het kosteneffectiefste niveau te vinden dat consistent is met de Lissabonstrategie en de strategieën inzake duurzame ontwikkeling van de Gemeenschap. De analyse en de diverse scenario's zijn in detail beschreven in de aan deze mededeling gehechte effectbeoordeling.

In het kader van de gekozen strategie worden gezondheids- en milieudoelstellingen (bijlage 3) en streefwaarden inzake emissiereductie voor de belangrijkste verontreinigende stoffen vastgesteld. Deze doelstellingen zullen stapsgewijs worden verwezenlijkt. Dankzij de tegen 2020 te bereiken doelstellingen zal de EU-bevolking worden beschermd tegen blootstelling aan zwevende deeltjes en ozon in de lucht, en zullen de Europese ecosystemen beter worden beschermd tegen zure regen, een teveel aan nutriëntenstikstof en ozon. Dit impliceert een reductie van de PM_{2,5}-concentratie met 75% en van die van ozon in de onderste luchtlagen met 60% ten opzichte van wat technisch haalbaar is tegen 2020. Bovendien zal de bedreiging voor het natuurlijke milieu door zowel verzuring als eutrofiëring worden gereduceerd met 55% ten opzichte van wat technisch haalbaar is.

Om deze doelstellingen te bereiken, zullen SO₂-emissies moeten dalen met 82%, NO_x-emissies met 60%, VOS met 51%, ammoniak met 27% en primaire PM_{2,5} met

⁵

SEC(2005) 1133.

59% ten opzichte van de emissies in 2000. Deze emissies zullen grotendeels worden gereduceerd door maatregelen die reeds zijn aangenomen en ten uitvoer worden gelegd in de lidstaten. De reducties zullen naar schatting ongeveer 1,71 miljoen levensjaren sparen door verminderde blootstelling aan zwevende deeltjes, en het aantal acute sterfgevallen door blootstelling aan ozon met 2.200 doen dalen ten opzichte van de situatie in 2000. Zij zullen ook de milieuschade aan bossen, meren en stromen en aan de biodiversiteit door zure regen doen verminderen en de Europese ecosystemen beter beschermen tegen atmosferische verontreiniging door nutriëntenstikstof.

De strategie zal ten dele ten uitvoer worden gelegd via een herziening van de huidige wetgeving inzake luchtkwaliteit, met als twee belangrijkste onderdelen:

- (a) het stroomlijnen van bestaande bepalingen en het samenbrengen van vijf rechtsinstrumenten in één enkele richtlijn;
- (b) het invoeren van nieuwe luchtkwaliteitsnormen voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in de lucht.

De richtlijn inzake nationale emissieplafonds (NEP)⁶ zal eveneens worden herzien met het oog op een emissiereductie voor stikstofoxiden, zwaveldioxide, vluchtige organische stoffen, ammoniak en primaire zwevende deeltjes die consistent is met de voor 2020 voorgestelde tussentijdse doelstellingen.

Het voor deze strategie gekozen ambitieniveau zal op gezondheidsvlak naar verwachting een winst van ten minste 42 miljard euro per jaar opleveren. Dit betekent minder voortijdige sterfte, minder ziektegevallen, minder hospitalisaties, een hogere arbeidsproductiviteit, enz. Hoewel er geen algemeen aanvaarde methode is om schade aan ecosystemen te becijferen, kan men ervan uitgaan dat de voordelen voor het milieu van een verminderde luchtverontreiniging zich ook zullen vertalen in een vermindering van de risico's en van het areaal van de ecosystemen dat kan worden aangetast door verzuring, eutrofiëring en ozon. Eerder aangetaste ecosystemen zullen ook sneller herstellen. Bovendien zal de schade aan gebouwen en materialen ook worden beperkt. Voor landbouwgewassen wordt de schade eveneens met ongeveer 0,3 miljard euro per jaar gereduceerd.

De verwezenlijking van deze doelstellingen zal naar schatting ongeveer 7,1 miljard euro per jaar kosten (dit is ongeveer 0,05% van het BBP in de EU-25 in 2020). Een nettoverandering in werkgelegenheid wordt niet verwacht. Productiviteitsverlies door ziekte zou teruglopen en lage-inkomensgroepen, die doorgaans het meest zijn blootgesteld aan luchtverontreiniging, zouden hier het meest van kunnen profiteren.

Milieunormen kunnen een katalysator vormen voor de groei van bedrijfsactiviteiten en voor innovatie. De EU kan er concurrentievoordelen uit halen en kansen benutten door onderzoek en ontwikkeling te concentreren op de zuinige en minder vervuilende technologieën waarop andere landen op termijn zullen moeten overschakelen. In ontwikkelde landen, zoals de VS en Japan, zijn er reeds analoge beleidsstrategieën inzake luchtverontreiniging (b.v. de "Clean Air Interstate Rule" in de VS). Voorts

⁶ Richtlijn 2001/81/EG, PB L 309 van 27.11.2001, blz. 22.

hebben ook ontwikkelingslanden zoals China en Korea duidelijk steeds meer aandacht voor luchtverontreiniging, doen ze stappen in de goede richting om hun emissies te beperken en willen ze zich inspireren op de Europese beleidsmaatregelen en technieken.

4. MAATREGELEN EN MIDDELEN

Met het oog op de verwezenlijking van deze strategische doelstellingen zal de wetgeving inzake luchtkwaliteit worden vereenvoudigd en zullen andere onderdelen van de wetgeving in voorkomend geval worden herzien. Er zullen aanvullende maatregelen worden genomen voor nieuwe voertuigen en afhankelijk van een zorgvuldige effectbeoordeling kunnen eventueel nieuwe maatregelen worden overwogen voor de emissies van kleine stookinstallaties, schepen en vliegtuigen. De communautaire Structuurfondsen, internationale samenwerking, een betere tenuitvoerlegging en een weloverwogen keuze van passende instrumenten zullen allemaal deel uitmaken van het voorgestelde beleidspakket.

4.1. De milieuwetgeving efficiënter maken

Deze strategie berust op de hypothese dat de huidige wetgeving doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd. Met het oog hierop, en om “betere regelgeving” te maken, stelt de Commissie voor de huidige wetgeving inzake luchtkwaliteit te stroomlijnen om de administratieve last te verlichten en de lidstaten in staat te stellen de moeilijkheden bij de inachtneming van de huidige voorschriften te overwinnen. De Commissie zal ook werken aan een betere coherentie tussen luchtkwaliteitsbeoordelingen, goede praktijken verspreiden en voortbouwen op haar constructieve dialoog met de lidstaten.

4.1.1. Vereenvoudiging van de wetgeving inzake luchtkwaliteit

Aan deze strategie is een voorstel gehecht dat een versmelting beoogt van de kaderrichtlijn⁷, de eerste⁸, tweede⁹ en derde¹⁰ dochterrichtlijn en de beschikking inzake de uitwisseling van informatie¹¹. De onlangs aangenomen vierde dochterrichtlijn¹² zal later worden geïntegreerd via een vereenvoudigde codificatieprocedure. Het voorstel zorgt voor verduidelijking en vereenvoudiging, verouderde bepalingen worden geschrapt, de rapportage-eisen worden gemoderniseerd en er worden nieuwe bepalingen inzake fijne deeltjes ingevoerd.

Verbetering van de tenuitvoerlegging

Op grond van de kaderrichtlijn en de dochterrichtlijnen zijn de grenswaarden voor de luchtkwaliteit van toepassing op het hele grondgebied van de lidstaten. Uit ervaring is gebleken dat er gebieden zijn die te kampen hebben met acute en uitzonderlijke

⁷ Richtlijn 96/62/EG, PB L 296 van 21.11.1996, blz. 55.

⁸ Richtlijn 1999/30/EG, PB L 163 van 29.6.1999, blz. 41.

⁹ Richtlijn 2000/69/EG, PB L 313 van 13.12.2000, blz. 12.

¹⁰ Richtlijn 2002/3/EG, PB L 67 van 9.3.2002, blz. 14.

¹¹ Beschikking 97/101/EG, PB L 35 van 5.2.1997, blz. 14.

¹² Richtlijn 2004/107/EG, PB L 23 van 26.1.2005, blz. 3.

problemen. Wanneer lidstaten kunnen aantonen dat zij alle redelijke maatregelen hebben genomen om deze wetgeving ten uitvoer te leggen, voorziet het nieuwe voorstel in een verlenging van de termijn voor de naleving van de voorschriften in de betrokken gebieden mits aan strenge criteria wordt voldaan en mits is voorzien in plannen om de naleving te bespoedigen.

Modernisering van monitoring en rapportage

De lidstaten controleren de luchtkwaliteit op ongeveer 3.000 plaatsen en brengen regelmatig verslag uit aan het publiek en de Commissie. De Commissie stelt voor om in samenwerking met het Europees Milieuagentschap een systeem van elektronische rapportage in te voeren op basis van een gemeenschappelijk informatiesysteem met behulp van de infrastructuur voor ruimtelijke informatie (INSPIRE)¹³. Dit zal de administratieve belasting verlichten, het aantal rapporten over de naleving en de informatiestromen beperken en de toegang van het publiek tot de informatie verbeteren.

Beheersing van de blootstelling van de bevolking aan PM_{2,5} in de lucht

Uit gegevens blijkt dat fijne deeltjes (PM_{2,5}) gevaarlijker zijn dan grotere, hoewel de grove fractie (deeltjes met een diameter van 2,5 tot 10 µm) niet te verwaarlozen is. Naast de bestaande maatregelen met betrekking tot PM₁₀ moeten onaanvaardbare risico's door blootstelling aan PM_{2,5} en de algemene blootstelling van de hele EU-bevolking dan ook worden beperkt. Er wordt een concentratiebovengrens van 25 µg/m³ voorgesteld, wat behalve in de meest verontreinigde gebieden van de EU wellicht geen extra belasting met zich zal brengen. Bij de vaststelling van deze bovengrens is rekening gehouden met de aan onze huidige kennis van de risico's van PM_{2,5} inherente onzekerheden. Voorts wordt voorgesteld dat de lidstaten de PM_{2,5}-waarden in de lucht in stedelijke gebieden nauwgezet gaan controleren als eerste stap in de richting van een beperking van de gemiddelde concentratie in alle steden op hun grondgebied. Voor alle lidstaten wordt een uniforme streefwaarde voorgesteld, namelijk een reductie met 20% tussen 2010 en 2020. Deze streefwaarde zal worden herbezien wanneer meer monitoringgegevens over de luchtkwaliteit voorhanden zijn. Daarbij zal in het bijzonder worden onderzocht of de streefwaarden naar gelang van de luchtverontreinigingssituatie in de individuele lidstaten moeten worden gedifferentieerd en of zij juridisch bindend moeten worden gemaakt.

4.1.2. Herziening van de NEP

De Commissie zal de richtlijn inzake nationale emissieplafonds in 2006 herzien en herziene emissieplafonds voorstellen die gebaseerd zullen zijn op het in de strategie vastgestelde scenario. Aan het voorstel zal een gedetailleerde effectbeoordeling voorafgaan, en er zal rekening worden gehouden met de noodzaak van een geïntegreerde aanpak voor het beheer van stikstof (zie punt 4.2.3). Voorts zal een vereenvoudiging van de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging en de rapportage worden overwogen, alsook de vaststelling van streefwaarden voor primaire zwevende deeltjes. Voor stookinstallaties met een vermogen van meer dan 50 MW_{th} zijn geen veranderingen gepland die verder gaan dan de huidige richtlijnen inzake

¹³ COM(2004) 516 van 23.7.2004.

grote stookinstallaties¹⁴ en geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (*IPPC*)¹⁵. Ten slotte worden mogelijkheden onderzocht om de bestaande wetgeving inzake industriële emissies te stroomlijnen.

4.1.3. *Consistentie met andere communautaire beleidsstrategieën*

De strategie is consistent met de beleidsstrategieën inzake klimaatverandering en zal bijdragen tot het nakomen van de verbintenissen die de Gemeenschap is aangegaan om het verlies aan biodiversiteit een halt toe te roepen en het herstel op lange termijn daarvan te ondersteunen. De in de strategie omschreven maatregelen zullen ook bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van de Gemeenschap voor kwik¹⁶ door de aan verbranding gerelateerde kwikemissies uit stookinstallaties te reduceren, alsook van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water en de geplande thematische strategie inzake het mariene milieu.

De monitoring van bodem, waterkwaliteit en biodiversiteit zal informatie opleveren ten behoeve van de evaluatie van het beleid inzake luchtkwaliteit, aangezien zij allemaal zijn aangetast door verzuring en nutriëntenstikstof. De controle op de luchtkwaliteit en de rapportage daarover zullen ook het actieplan voor gezondheid en milieu ondersteunen.

4.2. **De zorg voor de luchtkwaliteit integreren in andere beleidsterreinen**

Om de in de strategie vastgestelde doelstellingen te bereiken, zullen inspanningen en verbintenissen van andere sectoren nodig zijn.

4.2.1. *Energie*

Een efficiënter gebruik van energie en een beter gebruik van de natuurlijke hulpbronnen kunnen bijdragen tot een vermindering van schadelijke emissies. De EU heeft zichzelf ten doel gesteld om tegen 2010 12 % van haar energie en 21 % van haar elektriciteit te produceren uit hernieuwbare energiebronnen. Zij heeft ook minimale streefcijfers voor het marktaandeel van biobrandstoffen vastgesteld en veiligheidsmaatregelen op het gebied van kernenergie voorgesteld. Er is een aantal maatregelen genomen om de energievraag te verminderen, onder andere met betrekking tot energie-etikettering, de energieprestaties van gebouwen, een richtlijn inzake warmtekrachtkoppeling en een richtlijn inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten. In het Groenboek inzake energie-efficiëntie worden ook mogelijkheden voor een verdere vooruitgang op dit gebied onderzocht¹⁷.

4.2.1.1. Kleinere stookinstallaties

Deze toenemende bron van emissies is op communautair niveau niet gereguleerd. De Commissie zal nagaan of de IPPC-richtlijn moet worden uitgebreid tot bronnen met

¹⁴ Richtlijn 2001/80/EG, PB L 309 van 27.11.2001, blz. 1. Overeenkomstig artikel 4, lid 7, van die richtlijn heeft een toetsing plaatsgevonden. Zie http://europa.eu.int/comm/environment/air/future_stationary.htm.

¹⁵ Richtlijn 96/61/EG, PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26.

¹⁶ COM(2005) 20.

¹⁷ COM(2005) 265.

een vermogen van minder dan 50 MW_{th}. Voorts zullen geharmoniseerde technische normen worden ontwikkeld voor huisbrandinstallaties en brandstoffen daarvan. Zo mogelijk zouden kleinere woon- en handelsgebouwen worden opgenomen in een uitgebreide richtlijn inzake energie-efficiëntie¹⁸.

4.2.1.2. VOS-emissies in tankstations

Gelet op de rol van vluchtige organische stoffen bij de vorming van ozon in de onderste luchtlagen zal de Commissie nagaan of VOS-emissies in benzinestations kunnen worden beperkt.

4.2.2. *Vervoer*

Overeenkomstig de in het Witboek inzake het Europese vervoersbeleid¹⁹ aangegeven verbintenissen zal de Commissie de overstap op minder vervuilende vervoerswijzen, alsook alternatieve brandstoffen, een verminderde congestie en de internalisering van de externe transportkosten verder aanmoedigen. Met betrekking tot infrastructuurgebruik heeft de Commissie reeds voorstellen gedaan betreffende heffingen op het gebruik van weginfrastructuur voor zware voertuigen (Eurovignet); binnen afzienbare tijd wordt een gemeenschappelijk kader voor alle vervoerswijzen onderzocht. Hieronder worden nog andere mogelijke maatregelen gepresenteerd, en deze zouden nog verder kunnen worden aangevuld bij de herziening van het Witboek in 2005.

4.2.2.1. Vervoer over het land

Er zijn initiatieven genomen voor een heropleving en integratie van de Europese spoorwegen. Een en ander wordt ondersteund door de in 2004 vastgestelde richtsnoeren voor de trans-Europese vervoersnetwerken, waarin prioriteit wordt verleend aan milieuvriendelijke vervoerswijzen, inclusief het spoor. Voorts zal intermodaal vrachtvervoer worden gepromoot via het “Marco Polo”-programma en zal de efficiëntie van het vervoer worden verbeterd door het Europees GALILEO-programma voor radionavigatie via satelliet.

In 2005 zal een voorstel ter vermindering van de emissies van nieuwe personenauto's en bestelwagens worden aangenomen (EURO V). De Commissie zal ook een voorstel voorleggen om de normen inzake emissies van zware vrachtwagens verder aan te scherpen. Op langere termijn zal de Commissie nagaan of het haalbaar is om de typegoedkeuringsprocedure te verbeteren zodat de emissies tijdens testcycli meer aansluiten bij de realiteit.

De Commissie zal ook andere maatregelen in overweging nemen, zoals:

- praktische richtsnoeren voor een differentiëring van de heffingen naar gelang van de schade door en de effecten van luchtverontreiniging in milieugevoelige gebieden;

¹⁸ Richtlijn 2002/91/EG, PB L 1 van 4.1.2003, blz. 65.

¹⁹ COM(2001) 370 van 12.9.2001.

- verplichtingen en aanbevelingen voor overheden om jaarlijkse minimumquota toe te passen voor de aanschaf van nieuwe schonere en energie-efficiënte voertuigen;
- een gemeenschappelijk kader voor de aanwijzing van lage-emissiegebieden.

Oudere voertuigen veroorzaken onevenredig veel verontreiniging. De lidstaten zouden bij het opstellen van plannen voor de verwezenlijking van de luchtkwaliteitsdoelstellingen dan ook doelgerichte regelingen in overweging moeten nemen om deze voertuigen aan te passen of af te danken.

In haar thematische strategie inzake het stedelijke milieu gaat de Commissie momenteel na hoe de lidstaten en plaatselijke autoriteiten het best kunnen worden geholpen om duurzame plannen voor stadsvervoer uit te werken en ten uitvoer te leggen waarin verbetering van het openbaar vervoer wordt gekoppeld aan beheersing van de vraag, met het oog op een billijke bijdrage van de vervoersactiviteiten aan de verwezenlijking van doelstellingen ten aanzien van luchtkwaliteit, lawaai en klimaatverandering.

4.2.2.2. Luchtvaart

In een toekomstige mededeling betreffende het gebruik van economische instrumenten ter vermindering van het effect van de luchtvaart op de klimaatverandering zullen maatregelen worden besproken met potentiële synergieën tussen klimaatverandering en luchtkwaliteit.

4.2.2.3. Scheepvaart

Luchtverontreinigende SO₂- en NO_x-emissies van schepen vormen een bron van zorg omdat ze in 2020 naar verwachting de uitstoot van alle bronnen van verontreiniging vanaf het land in de EU zullen overtreffen. Deze emissies vallen onder bijlage VI van het IMO-verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee, en alle lidstaten die bijlage VI nog niet hebben geratificeerd, zouden dit zo snel mogelijk moeten doen.

De Commissie heeft een EU-strategie inzake emissies van schepen uitgestippeld en er is een richtlijn inzake het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen²⁰ goedgekeurd. Dit is echter nog niet voldoende en de Commissie is derhalve voornemens:

- de Raad een aanbeveling voor te leggen voor een besluit tot machtiging van de Commissie om in het kader van de IMO de huidige emissienormen aan te scherpen; de Commissie is voornemens tegen eind 2006 een voorstel voor strengere NO_x-normen in overweging te nemen indien de IMO tegen die tijd geen voorstellen voor strengere normen heeft gedaan;
- het gebruik van elektriciteit van de wal tijdens verblijven in de haven te bevorderen (bij voorkeur uit hernieuwbare energiebronnen) door richtsnoeren vast te stellen en vrijstellingen van energiebelastingen in overweging te nemen;

²⁰

COM(2002) 595.

- ervoor te zorgen dat emissiearme exploitatie effectief wordt gehanteerd als criterium voor EU-financieringsprogramma's zoals Marco Polo en Snelwegen op zee.

4.2.3. *Landbouw*

Ammoniakemissies zijn grotendeels toe te schrijven aan de rundvee-, varkens- en pluimveehouderij en het gebruik van minerale meststoffen. De recente hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou tot een reductie van de ammoniakemissies uit agrarische bronnen moeten leiden nu (1) de financiële steun niet langer gekoppeld is aan de verplichting om een bepaald aantal dieren aan te houden; (2) de stimulansen voor intensivering zijn opgeheven, wat een vermindering van het gebruik van minerale meststoffen tot gevolg zal hebben; en (3) de volledige toekenning van rechtstreekse betalingen afhankelijk is gesteld van de verplichting om te voldoen aan de milieuriichtlijnen. Verwacht wordt dat ook een effectieve tenuitvoerlegging van bepaalde milieuriichtlijnen, zoals de nitraatrichtlijn, de IPPC-richtlijn, de milieueffectbeoordelingsrichtlijn en de kaderrichtlijn water verbeteringen zullen opleveren.

De kans bestaat evenwel dat deze verbeteringen niet volstaan om de doelstellingen van de strategie te bereiken. Aangezien stikstof een rol speelt bij diverse milieuproblemen, zal de Commissie een coherente en geïntegreerde aanpak voor het beheer van stikstof volgen²¹. Prioriteit zal worden verleend aan maatregelen en beleidsstrategieën ter vermindering van een excessief stikstofgebruik in de landbouw, die tevens nitraten in water en emissies van ammoniak en stikstofdioxide in de lucht bestrijken. Dergelijke beleidsstrategieën zouden betrekking kunnen hebben op (1) het stikstofgehalte in diervoeder; (2) de vermijding van excessief gebruik van stikstofmeststoffen; en (3) de bevordering van verder onderzoek naar de stikstofcyclus en het effect daarvan op het milieu.

Met het oog op de inachtneming van de bestaande en nieuwe emissieplafonds voor ammoniak na de herziening van de NEP-richtlijn zullen de lidstaten plannen en programma's moeten opstellen waarin is aangegeven hoe zij deze nieuwe plafonds zullen naleven. Voor de verwezenlijking van de reductiedoelstellingen kan het nodig zijn dat nationale actieplannen, met inbegrip van op bedrijfsniveau geldende verplichtingen, worden vastgesteld op grond waarvan de emissiereducties stapsgewijs kunnen worden ingevoerd over een periode van bijvoorbeeld tien jaar vanaf de goedkeuring van de herziene NEP-richtlijn.

De huidige plattelandsontwikkelingsverordening en de voorstellen van de Commissie voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013 voorzien in een aantal mogelijkheden om het probleem van ammoniakemissies uit agrarische bronnen aan te pakken. Het betreft onder andere maatregelen inzake de modernisering van bedrijven, de naleving van normen en milieumaatregelen in de landbouw. De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan deze maatregelen volledig te benutten. De lidstaten kunnen met name milieumaatregelen in de landbouw invoeren die verder gaan dan de wettelijke milieuverplichtingen en de in plattelands-

²¹ In overeenstemming met de verklaring van de 3^{de} Internationale Stikstofconferentie, oktober 2004, Nanjing, China.

ontwikkelingsprogramma's vastgestelde minimumeisen voor het meststoffengebruik. Dit zou ook kunnen bijdragen tot een striktere naleving van de CLRTAP-gedragscode voor de landbouw²².

4.2.4. *Structuurfondsen*

Via de Structuurfondsen worden in de lidstaten en de regio's talrijke maatregelen medegefinancierd die bijdragen tot een betere luchtkwaliteit. Het voorstel van de Commissie voor de hervorming van het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013²³ bevat voorstellen die zullen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze strategie. Het betreft onder andere steun voor duurzame vervoerssystemen, een duurzame en schonere energievoorziening en sanering en hergebruik van braakliggend land. In de drie voorgestelde doelstellingen (convergentie, concurrentievermogen en werkgelegenheid en territoriale samenwerking) wordt aandacht geschonken aan milieubescherming. Met betrekking tot de eerste doelstelling, ten behoeve van minder begunstigde gebieden en landen, is luchtkwaliteit aan de orde in het voorstel voor een verordening inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)²⁴. Verdere prioriteiten voor het toekomstige cohesiebeleid zijn een volledige benutting van eco-innovaties en -technologieën en de invoering van milieubeheersystemen in kleine en middelgrote bedrijven.

4.2.5. *Internationale dimensie*

Gezien de toenemende regionale en mondiale bijdrage aan de luchtverontreiniging in Europa moet de Commissie werken aan een internationale consensus over het belang van de verontreiniging op hemisfeerniveau. In samenwerking met de lidstaten zal de Commissie samen met de VS een nieuwe task force "hemisferische luchtverontreiniging" leiden in het kader van het CLRTAP. Voorts intensificeert de Commissie haar samenwerking met China op het gebied van luchtverontreiniging. Ten slotte zal de EU ook de wetenschappelijke en monitoringactiviteiten in het kader van dit verdrag blijven ondersteunen.

5. VOLGENDE STAPPEN

5.1. **Evaluatie, herziening & onderzoek**

Voor 2010 is een herziening van de strategie gepland; hiermee zal rekening worden gehouden bij de evaluatie van het 6^{de} MAP. Bij de permanente toetsing van de beleidsstrategieën zal verder gebruik worden gemaakt van bestaande indicatoren en gerapporteerde gegevens. De toetsingsactiviteiten zullen in het vooruitzicht van de herziening worden geïntensiveerd.

De analyse die aan de strategie ten grondslag ligt, bouwt voort op communautair onderzoek op het gebied van luchtverontreiniging, inclusief het effect van zwevende

²² Zoals vereist op grond van bijlage IX van het Protocol van Göteborg bij het CLRTAP.

²³ COM(2004) 492.

²⁴ COM(2004) 495, artikel 4.

deeltjes op de gezondheid, in het kader van de diverse OTO-kaderprogramma's²⁵. In de strategie wordt ook uitgegaan van milieueconomische modellen en instrumenten die zijn ontwikkeld met behulp van communautaire OTO-middelen²⁶.

In de komende jaren zal meer onderzoek moeten worden verricht op het gebied van emissiebronnen, atmosferische chemie en de verspreiding van verontreinigende stoffen, alsook naar de effect van luchtverontreiniging op gezondheid en milieu, met inbegrip van Europese epidemiologische langetermijnstudies. Voorts moeten de monetaire evaluatie van de gevolgen voor ecosystemen en de analyse van de kosteneffectiviteit van de huidige maatregelen worden verbeterd. Hiervoor zullen EU-middelen voor OTO nodig zijn, alsook werkzaamheden van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Europese Commissie en steun van de lidstaten.

5.2. Raadpleging

Tijdens de looptijd van het CAFE-programma zijn meer dan honderd bijeenkomsten van belanghebbenden georganiseerd en was er twee maanden lang een publieke raadpleging op internet over de strategie. 10.000 van de 11.578 ontvangen antwoorden kwamen van particulieren. De respondenten gaven aan dat het publiek beter moet worden geïnformeerd, dat er een grote behoefte bestaat aan bescherming tegen luchtverontreiniging en dat men net zoals voor drinkwater bereid is te betalen voor de verminderde risico's.

De CAFE-stuurgroep blijft in de toekomst het belangrijkste forum voor overleg met de belanghebbenden, maar de huidige structuur van de raadgevende groepen inzake luchtverontreiniging moet op termijn worden gewijzigd. Bovendien is in mei 2005 een werkgroep in het leven geroepen om de technische werkzaamheden in verband met de herziening van de NEP-richtlijn te ondersteunen. Voorts zal wellicht in toenemende mate een beroep worden gedaan op het Regelgevend Comité voor luchtverontreiniging wat de tenuitvoerlegging en in het bijzonder monitoring en rapportage betreft.

6. CONCLUSIE

Luchtverontreiniging brengt nog steeds schade toe aan de gezondheid en de levenskwaliteit van de EU-bevolking en aan het natuurlijke milieu. Gezien de omvang van de effecten is het geen optie om zich te beperken tot de tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving. De onderhavige strategie biedt een perspectief voor schonere lucht in Europa.

²⁵ CLEAR cluster (<http://www.nilu.no/clear/>); thematisch netwerk INTEGAIRE (<http://www.integaire.org/>).

²⁶ Gezondheidsevaluatie in het kader van de projecten ExternE en NewExt; macro-economische analyse op basis van het algemeen evenwichtsmodel GEM-E3.