



Brussel, 17.5.2018
COM(2018) 330 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een Europa dat beschermt: schone lucht voor iedereen

1. HET VRAAGSTUK VAN DE LUCHTKWALITEIT

De afgelopen tientallen jaren is de luchtkwaliteit in de Europese Unie (EU) dankzij de gezamenlijke inspanningen van de EU en de nationale, regionale en lokale autoriteiten verbeterd. Als gevolg hiervan is sinds 2000 de uitstoot van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen, afhankelijk van de verontreinigende stof, met 10 tot 70 % afgenomen, terwijl het bnp van de EU met 32 % is toegenomen¹.

In de meeste lidstaten laat de kwaliteit van leven van de EU-burgers echter nog te wensen over, omdat nog steeds niet wordt voldaan aan de normen voor luchtkwaliteit. Vooral in stedelijke gebieden, waar de Europeanen in meerderheid wonen, is de situatie ernstig.

Luchtverontreiniging veroorzaakt chronische en ernstige aandoeningen zoals astma, hart- en vaatziekten en longkanker. Volgens de recentste gegevens van de Wereldgezondheidsorganisatie² is op veel plaatsen in de wereld nog steeds sprake van gevaarlijk hoge niveaus van luchtverontreiniging: negen op de tien mensen ademen lucht in met hoge concentraties van verontreinigende stoffen. Met schattingen van meer dan 400 000 gevallen van vroegtijdig overlijden per jaar vormt luchtverontreiniging nog altijd de voornaamste milieugerelateerde oorzaak van vroegtijdig overlijden in de EU³. De samenleving betaalt voor dit alles een hoge prijs, in de vorm van hoge externe gezondheidsgerelateerde kosten⁴.

De Europese burgers zijn zich in hoge mate bewust van luchtverontreiniging en verwachten maatregelen van de overheid. Bij een recente opiniepeiling over het milieu in de EU eindigde luchtverontreiniging na klimaatverandering als het vraagstuk waar burgers zich het meest zorgen over maken⁵. Terecht verwachten burgers dat op alle niveaus doeltreffende maatregelen worden genomen om luchtverontreiniging te verminderen en hen tegen de schadelijke gevolgen ervan te beschermen.

In verband hiermee heeft de EU, door middel van wetgeving die door de lidstaten en het Europees Parlement is overeengekomen, zich ten doel gesteld niveaus van luchtkwaliteit te realiseren die geen negatieve gevolgen en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu opleveren. Om deze doelstelling te bereiken en doeltreffend beleid voor luchtkwaliteit te realiseren, zijn maatregelen en samenwerking op mondiaal, Europees, nationaal en lokaal niveau noodzakelijk.

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel draait het bij de uitvoering hiervan voornamelijk om nationale, regionale en lokale maatregelen die zijn toegesneden op specifieke behoeften en omstandigheden.

In deze mededeling worden brede beleidsinspanningen van de EU beschreven ter ondersteuning en facilitering van de maatregelen die de lidstaten moeten nemen om hun

¹ EER (2017) Air Quality in Europe – 2017 Report: tussen 2000 en 2015 is de uitstoot in de EU afgenomen met 8 % (ammoniak) tot 72 % (voor zwaveloxiden).

² <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>

³ EER (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report. Europees Milieuagentschap.

⁴ Deze belopen naar schatting 330 tot 940 miljard EUR per jaar (Effectbeoordeling ter onderbouwing van het programma "Schone lucht voor Europa", SWD(2013) 532).

⁵ Speciale Eurobarometer 468: Attitudes of European citizens towards the environment.

streefdoelen te bereiken, evenals de handhavingsmaatregelen die worden genomen om te waarborgen dat de gemeenschappelijke doelstelling van schone lucht voor alle Europeanen in de hele EU bereikt wordt en gehandhaafd blijft.

2. EU-BELEID VOOR SCHONE LUCHT

De EU spant zich al tientallen jaren in voor verbetering van de luchtkwaliteit door de uitstoot van schadelijke stoffen in de atmosfeer te beheersen, de brandstofkwaliteit te verbeteren en eisen inzake milieubescherming in de vervoerssector, de industrie en de energiesector te integreren. Het doel hiervan is de luchtverontreiniging op het hele grondgebied van de EU te verlagen tot een niveau dat zo min mogelijk schade toebrengt aan de menselijke gezondheid en het milieu. Coördinatie op EU-niveau is belangrijk omdat luchtverontreiniging zich over landgrenzen heen verplaatst. De keuze van de middelen om aan de op EU-niveau afgesproken grenswaarden te voldoen, wordt door de EU-wetgeving aan de lidstaten overgelaten. Voor de belangrijkste bronnen van verontreiniging worden normen op EU-niveau toegepast, opdat de interne markt doeltreffend blijft functioneren.

In het programma "Schone lucht voor Europa" uit 2013⁶ werd de doelstelling bevestigd om zo spoedig mogelijk in de hele EU volledige naleving van bestaande normen inzake luchtkwaliteit te bereiken, en werden doelstellingen voor 2020 en 2030 vastgesteld. Als zodanig rusten de beleidsinspanningen van de EU voornamelijk op drie pijlers.

De eerste pijler bestaat uit de normen voor luchtkwaliteit die zijn vastgelegd in de richtlijnen inzake luchtkwaliteit⁷ voor ozon op leefniveau, stofdeeltjes, stikstofoxiden, gevaarlijke zware metalen en een aantal andere verontreinigende stoffen⁸. Deze normen voor luchtkwaliteit moesten, afhankelijk van de verontreinigende stof, vanaf 2005 of 2010 op het gehele grondgebied van alle lidstaten worden gehaald⁹. Worden de vastgestelde grenswaarden overschreden, dan moet de betreffende lidstaat luchtkwaliteitsplannen vaststellen met maatregelen waarmee de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden.

De tweede pijler bestaat uit nationale emissiereductiedoelstellingen die zijn vastgelegd in de richtlijn inzake nationale emissieplafonds voor de belangrijkste grensoverschrijdende luchtverontreinigende stoffen: zwaveloxiden, stikstofoxiden, ammoniak, vluchtige organische stoffen en stofdeeltjes¹⁰. De nationale emissiereductiedoelstellingen omvatten na een recente herziening nieuwe grenswaarden waaraan in 2020 en 2030 voldaan moet worden, evenals een nieuwe verontreinigende stof: fijnstof (PM_{2,5}). Lidstaten moeten uiterlijk in 2019 nationale programma's ter beheersing van luchtverontreiniging hebben ontwikkeld om aan hun emissiereductieverplichtingen te voldoen.

De derde zuil betreft emissienormen voor de belangrijkste bronnen van verontreiniging, variërend van uitstoot door voertuigen en schepen tot de energie- en industriële sector. Deze

⁶ COM(2013) 918.

⁷ Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG.

⁸ In totaal twaalf verontreinigende stoffen vallen onder deze wetgeving, te weten zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, stofdeeltjes (PM₁₀ en PM_{2,5}), ozon, benzeen, lood, koolmonoxide, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen.

⁹ Onder bepaalde omstandigheden was het mogelijk de uiterste datum uit te stellen (tot 2015 voor stikstofdioxide en benzeen en tot juni 2011 voor stofdeeltjes).

¹⁰ Richtlijn 2001/81/EG zoals vervangen door Richtlijn (EU) 2016/2284.

normen zijn op EU-niveau vastgelegd in wetgeving die is gericht op industriële emissies¹¹, emissies van elektriciteitscentrales¹², voertuigen¹³ en brandstoffen voor vervoer¹⁴, evenals de energieprestaties van producten¹⁵.

Bovendien is in de nasleep van het dieselemissieschandaal van 2015 een pakket van regels betreffende emissies onder reële rijomstandigheden¹⁶ ingesteld om ervoor te zorgen dat de emissienormen voor verontreinigende stoffen naar behoren worden uitgevoerd en eisen voor typegoedkeuring worden versterkt. Dit pakket omvat testen op emissies van stikstofoxiden en stofdeeltjes, alsmede nieuw in te voeren regels voor conformiteit tijdens gebruik, ter verbetering van het testen van voertuigen die reeds in gebruik zijn. Met de nieuwste wijzigingen, vastgesteld op 3 mei, wordt beoogd de marges van technische onzekerheid bij het testen van emissies onder reële rijomstandigheden verder te verminderen, meer emissiecontroles uit te voeren van auto's die al in omloop zijn, en testen voortaan door onafhankelijke en geaccrediteerde derden te laten uitvoeren. Bovendien moeten sinds september 2017 nieuwe typen lichte voertuigen voldoen aan een nieuwe testprocedure voor typegoedkeuringstesten in het laboratorium, waarbij de reële rijomstandigheden beter benaderd worden¹⁷.

Ook heeft de Europese Commissie nieuwe CO₂-emissienormen voor auto's en bestelwagens voorgesteld om fabrikanten aan te sporen verder te innoveren en aanzienlijk meer emissiearme en geheel emissieloze voertuigen op de markt te brengen¹⁸. Naar verwachting zal ook het allereerste wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie over CO₂-emissienormen voor nieuwe zware voertuigen, dat wordt gepresenteerd als onderdeel van het derde mobiliteitspakket, op de lange termijn indirecte gevolgen voor de luchtkwaliteit hebben. Dit voorstel voorziet immers in verdere verbetering van het brandstofrendement en vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in dit segment, alsmede in stimuleringsmaatregelen voor het in de handel brengen van emissiearme of emissieloze zware voertuigen, waaronder bussen, met positieve secundaire effecten op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.

Verder beschermt de EU de gezondheid en veiligheid van werknemers in heel Europa door middel van wetgeving tot vaststelling van minimumvereisten voor de luchtkwaliteit op de werkplek¹⁹. Die wetgeving omvat grenswaarden voor de blootstelling aan een aantal gevaarlijke chemische stoffen op het werk. Met name de huidige Commissie is bijzonder

¹¹ Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies.

¹² Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies en Richtlijn (EU) 2015/2193 inzake middelgrote stookinstallaties in de EU.

¹³ Verordening (EG) nr. 443/2009 tot vaststelling van nieuwe emissienormen voor personenauto's en Verordening (EG) nr. 510/2011 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, verordeningen inzake emissienormen voor nieuwe auto's en lichte bedrijfsvoertuigen.

¹⁴ Richtlijn 98/70/EG inzake brandstofkwaliteit.

¹⁵ Richtlijn 2009/125/EG betreffende ecologisch ontwerp.

¹⁶ Verordening (EU) 2016/427, Verordening (EU) 2016/646, Verordening (EU) 2017/1154.

¹⁷ De zogenoemde wereldwijd geharmoniseerde testprocedure voor lichte voertuigen (WLTP).

¹⁸ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen (COM(2017) 676).

¹⁹ Kaderrichtlijn 89/391/EEG (PB L 183 van 29.6.89, blz. 1), aangevuld door met name Richtlijn 89/654/EEG inzake arbeidsplaatsen (PB L 393 van 30.12.89, blz. 1), Richtlijn 98/24/EG inzake chemische agentia (PB L 131 van 5.5.1998, blz. 11) en Richtlijn 2004/37/EG inzake carcinogene en mutagene agentia op het werk (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 50).

actief geweest, met een reeks voorstellen tot wijziging van de richtlijn inzake carcinogene en mutagene agentia op het werk waarin grenswaarden worden gesteld teneinde miljoenen werknemers beter te beschermen tegen beroepskanker – de voornaamste oorzaak van werkgerelateerd overlijden²⁰.

3. VOORBEELDEN VAN MAATREGELN TEGEN LUCHTVERONTREINIGING

In de loop van de jaren zijn op EU-, lidstaat- en lokaal niveau verschillende reeksen maatregelen genomen om emissies van luchtverontreinigende stoffen te verlagen. Dit betrof onder meer emissies afkomstig van grote stookinstallaties, industriële installaties en vervoer, waaronder wegvoertuigen (bijvoorbeeld via verbeteringen in brandstofkwaliteit en de opeenvolgende Euro-emissionormen). Dit bewijst dat kosteneffectieve oplossingen niet alleen bestaan maar ook bijdragen aan innovatie en een positief netto-effect hebben op het concurrentievermogen van de EU, aansluitend op bredere prioriteiten van de Europese Commissie op het gebied van duurzame groei en banencreatie²¹.

3.1. Maatregelen ter verlaging van emissies door de vervoerssector

Uitgaande van de nieuwste beschikbare gegevens levert de vervoerssector de grootste bijdrage aan de uitstoot van stikstofoxiden en een belangrijke bijdrage aan de uitstoot van stofdeeltjes²².

Maatregelen voor het verder verlagen van emissies kunnen zijn gericht op technische verbeteringen, gedragsverandering en vraagbeheersing (het stimuleren van schonere vormen van vervoer via stadsplanning of carpoolingopties) of op investeringen in infrastructuur (bijvoorbeeld voor alternatieve brandstofbevoorrading of openbaar vervoer).

Teneinde autoriteiten te ondersteunen bij het nemen van deze maatregelen heeft de Europese Commissie vorig jaar twee mobiliteitspakketten gepresenteerd. In het eerste mobiliteitspakket stelde de Europese Commissie voor de EU-regels betreffende rekeningrijden te actualiseren en het toepassingsgebied van de regels uit te breiden tot bussen, bestelwagens en personenauto's²³. Tevens werd voorgesteld tolheffing te differentiëren naar afstand en naar de milieuprestaties van zware en lichte voertuigen met het oog op internalisering van de feitelijke kosten van het gebruik. Het tweede mobiliteitspakket omvatte maatregelen voor het stimuleren van beter geïntegreerd en schoner openbaar vervoer, voor het verplaatsen van lange-afstandvrachtvervoer van de weg naar het spoor, de binnenscheepvaart of de kustvaart, en voor het versneld omschakelen naar emissiearme en geheel emissieloze voertuigen via de nieuwe emissienormen voor auto's en bestelwagens en via overheidsopdrachten voor met name emissievrije stadsbussen²⁴. Tevens heeft de Europese Commissie een met aanvullende

²⁰ Er zijn tot dusver drie voorstellen ingediend (COM(2016) 248, COM(2017) 11 en COM(2018) 171). Het eerste voorstel is inmiddels door het Europees Parlement en de Raad aangenomen als Richtlijn (EU) 2017/2398, PB L 345 van 27.12.2017, blz. 87.

²¹ Effectbeoordeling ter onderbouwing van het programma "Schone lucht voor Europa" (SWD(2013) 532, bijlage 9).

²² EER (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report. Europees Milieuagentschap.

²³ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (COM(2017) 275).

²⁴ Voorstel voor een herziening van Richtlijn 2009/33/EG inzake de bevordering van schone en energiezuinige wegvoertuigen - COM(2017) 653.

middelen ondersteund actieplan²⁵ gepresenteerd voor de trans-Europese uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, waaronder oplaadpunten voor elektrische voertuigen. Daarnaast heeft de Europese Commissie in het kader van het derde mobiliteitspakket voorstellen gedaan voor CO₂-emissienormen voor zware voertuigen, waaronder stimuleringsmaatregelen voor emissiearme en emissieloze voertuigen. Bovendien heeft de Commissie een strategisch actieplan gepresenteerd om in Europa een concurrerend en duurzaam accu-ecosysteem te creëren waarin de vervaardiging van cellen centraal staat. Een in Europa gevestigde concurrerende productie van accu's is cruciaal voor de Europese automobielindustrie om concurrentievoordeel te kunnen opbouwen in het segment voor emissiearme of emissieloze voertuigen.

Ten slotte werkt de Europese Commissie aan niet-bindende richtsnoeren met aanbevelingen en beste praktijken die lokale bestuurders kunnen ondersteunen bij het beperken van de toegang van voertuigen tot steden. Naast handmatig aan te brengen stickers zijn er bijvoorbeeld nog verschillende andere manieren om lage-emissiezones in te voeren, bijvoorbeeld via moderne informatietechnologieën. De Europese Commissie onderhoudt een dialoog met belanghebbenden en met nationale en lokale autoriteiten teneinde de consistentie en informatievoorziening over reglementering van toegang te bevorderen. Daarnaast ondersteunt de Commissie steden bij het beschikbaar stellen van informatie/gegevens die op hen van toepassing zijn. Het is hoe dan ook van belang dat eventuele plannen voor toegangsbeperkingen niet afzonderlijk worden opgesteld, maar deel uitmaken van een alomvattend plan voor duurzame stedelijke mobiliteit en naar behoren worden geïntegreerd in lokale luchtkwaliteitsplannen uit hoofde van Richtlijn 2008/50/EU.

Evenementen zoals de campagne "Europese mobiliteitsweek", die vaak worden afgesloten met een autoloze dag, kunnen een nuttig hulpmiddel zijn om mensen te laten wandelen en fietsen en zo bewust te maken van de voordelen van schone lucht.

3.2. Maatregelen ter verlaging van emissies door stroom- en warmtevoorziening

De uitstoot van zwevende deeltjes en zwaveldioxide wordt voornamelijk veroorzaakt door verbranding van brandstoffen door elektriciteitscentrales, fabrieken en huishoudens ten behoeve van stroom- en warmtevoorziening²⁶.

Maatregelen ter vermindering van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen voor stroom- en warmtevoorziening gaan vaak gepaard met inspanningen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Hierbij gaat het om verhoogd gebruik van hernieuwbare energiebronnen waar geen verbranding aan te pas komt (zoals zon-, wind- of waterkracht), het gelijktijdig opwekken van warmte en elektriciteit, het gespreid opwekken van energie (bijvoorbeeld stroomopwekking door mininetwerken en door zonnepanelen op daken), regelingen, waaronder belastingvoordelen, om oudere en minder efficiënte verwarmingsketels in huishoudens, stadsverwarming en stadskoeling te vervangen, of – in sommige gevallen – een verbod op vaste brandstoffen. Deze maatregelen zijn zeer doeltreffend bij het verminderen van de uitstoot van zwevende deeltjes. De EU-regels voor staatssteun voorzien in een kader dat lidstaten de mogelijkheid biedt om investeringen in dergelijke maatregelen te faciliteren.

²⁵ COM(2017) 652.

²⁶ EER (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report. Europees Milieuagentschap.

3.3. Maatregelen ter verlaging van industriële emissies

Maatregelen ter verlaging van emissies door de industrie – de op één na grootste veroorzaker van emissies van stofdeeltjes en de grootste verspreider van vluchtige organische stoffen – worden voornamelijk gerealiseerd door toepassing van "best beschikbare technieken" (BBT) uit hoofde van de richtlijn van de EU inzake industriële emissies²⁷. In de praktijk betekent dit dat in de EU gevestigde grote industriële installaties – waaronder grote stookinstallaties voor energieopwekking – de doeltreffendste technieken ter voorkoming of vermindering van emissies moeten toepassen die binnen de sector technisch of economisch haalbaar zijn.

Dergelijke maatregelen leveren ook nu al aanzienlijke voordelen voor de luchtkwaliteit op. Dankzij de tenuitvoerlegging van de nieuwe Europese milieunormen voor grote stookinstallaties die in 2017 zijn aangenomen, zullen in heel Europa de emissies van zwaveldioxide en stikstofdioxide worden verlaagd.

3.4. Maatregelen ter verlaging van emissies door de landbouwsector

De landbouwsector vormt een belangrijke bron van luchtverontreinigende stoffen zoals ammoniak, dat een belangrijke precursor voor stofdeeltjes is, waarvan de gevolgen ook op stedelijk niveau duidelijk merkbaar zijn. Deze emissies kunnen worden teruggedrongen met agronomische maatregelen (gericht op het verminderen van de behoefte aan stikstofmest), maatregelen ten aanzien van het vee (gesloten opslag van mest, verbeterde toepassing van (ureum)mest, verbeterde strategieën voor het voeden van het vee zodat mest met minder ammoniak wordt geproduceerd, evenals anaerobe, vergisting voor grote landbouwbedrijven) of maatregelen ten aanzien van het energieverbruik (zoals het ontwikkelen van fotovoltaïsche installaties of het verminderen van het brandstofverbruik). Deze maatregelen zijn ook nu al beschikbaar en technisch en economisch haalbaar. Het is dan ook wenselijk dat ze breder worden toegepast.

4. SAMEN WERKEN AAN SCHONE LUCHT VOOR ALLE EUROPEANEN

Door de lidstaten in de Raad en door het Europees Parlement zijn normen met betrekking tot luchtkwaliteit overeengekomen om de legitieme zorgen van burgers omtrent hun gezondheid weg te nemen. Dankzij deze gemeenschappelijke normen is voor iedereen in de EU een zeker niveau van luchtkwaliteit gewaarborgd en bestaat overal in de EU een gelijk speelveld voor de industrie. Deze normen kunnen alleen op een doelmatige manier ten uitvoer worden gelegd als alle overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau doeltreffende maatregelen nemen over de bestuurlijke grenzen heen. Als door het uitblijven van maatregelen in een land de Europese wetgeving omtrent luchtkwaliteit niet wordt nageleefd, zijn de rechtbanken van het land bevoegd zich over de zaak uit te spreken, zoals onlangs werd geïllustreerd door gerechtelijke beslissingen in een aantal lidstaten²⁸.

Eveneens onmisbaar zijn financiële steun van de EU en nauwe samenwerking tussen de overheden van lidstaten enerzijds en de Europese Commissie anderzijds. De Europese Commissie heeft daartoe de banden met de lidstaten aangehaald om via verschillende

²⁷ Richtlijn 2010/75/EU.

²⁸ In haar mededeling betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden (C(2017) 2616 final) zet de Commissie uiteen hoe nationale rechtbanken juridische procedures moeten behandelen die door personen en verenigingen zijn aangespannen, door te verwijzen naar belangrijke jurisprudentie van het Hof van Justitie betreffende eisen aan luchtkwaliteit in de EU (C-237/07, Janecek; C404/13 ClientEarth).

initiatieven en maatregelen hun inspanningen te faciliteren. De Europese Commissie staat klaar om deze samenwerking verder te intensiveren, op basis van onder meer de nationale energie- en klimaatplannen.

4.1. Samenwerking met lidstaten intensiveren via schoneluchtdialogen

De Europese Commissie heeft inmiddels een aantal schoneluchtdialogen met lidstaten gevoerd om hen te steunen bij het uitvoeren van de regelgeving. Tevens wordt gestreefd naar synergie met de energie-unie en beleid inzake klimaatverandering, waaronder het schone-mobiliteitspakket, en met initiatieven gericht op dialoog, zoals het platform voor het omschakelen van steenkoolregio's dat is opgezet in het kader van het programma "Schone energie voor alle Europeanen"²⁹.

Daarnaast staat de Europese Commissie klaar om verdere gesprekken met de lidstaten aan te gaan, onder meer door middel van een rondreis langs hoofdsteden om schoneluchtdialogen te voeren met lidstaten die bij de tenuitvoerlegging aanzienlijke vertraging hebben opgelopen. Het doel hiervan is enerzijds volledige uitvoering te faciliteren van nationaal en EU-beleid inzake luchtverontreiniging in alle economische sectoren, en anderzijds burgers bewust te maken en ze rechtstreeks te betrekken bij de maatregelen die worden genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. De Commissie zal erop toezien dat deze gesprekken op hoog politiek niveau plaatsvinden en zal de lidstaten aansporen om op basis van deze gesprekken een geïntegreerde aanpak van het vraagstuk van de luchtkwaliteit te ontwikkelen die meerdere bestuursniveaus en meerdere economische sectoren omvat.

Dit vormt een aanvulling op de bestaande samenwerking die plaatsvindt in de context van de "evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid" en de "Peer-to-Peer tool", die beide in 2017 zijn gelanceerd met als doel uitvoering van milieuwetgeving in de EU te verbeteren. Met hetzelfde doel en om op lidstaatsniveau maatregelen tegen overschrijding van de luchtkwaliteitsnormen te stimuleren, maakt de Europese Commissie gebruik van het onlangs opgerichte forum voor de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance³⁰.

4.2. Lidstaten, regio's en steden bijeenbrengen

Dankzij de EU-stedenagenda en stedelijke innovatieve maatregelen zal de samenwerking met en tussen stedelijke actoren in de hele EU verder worden gefaciliteerd ten behoeve van de aanpak van luchtverontreiniging in stedelijke gebieden. Hiermee is over de huidige financieringsperiode een budget van 372 miljoen EUR gemoeid³¹. Dit dient ter ondersteuning van concrete maatregelen ten aanzien van stedelijke vraagstukken, variërend van bestrijding van verontreiniging tot mobiliteit en duurzame stadsontwikkeling.

Het Schoneluchtforum, dat in november 2017 in Parijs door de Europese Commissie is gelanceerd, en de Groene week 2018³², die is gewijd aan stedelijke vraagstukken, bieden een basis voor de uitwisseling van goede praktijken tussen alle publieke en private actoren, en vergroten de mogelijkheden van de belanghebbenden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/news/no-region-left-behind-launch-platform-coal-regions-transition-2017-dec-08_en

³⁰ C(2018) 10 - Besluit van de Commissie van 18.1.2018 tot oprichting van een groep van deskundigen op het gebied van de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance.

³¹ Op het gebied van luchtkwaliteit was het desbetreffende actieplan voor luchtkwaliteit al aangenomen: <https://ec.europa.eu/futurium/en/air-quality>

³² <https://www.eugreenweek.eu/>

Tevens komt dit de samenhang van maatregelen tussen de verschillende bestuursniveaus ten goede.

Om investering in duurzame projecten in Europese steden te faciliteren – ook projecten die de schoneluchtagenda ondersteunen – hebben de Europese Commissie en de Europese Investeringsbank een nieuw speciaal adviserend initiatief voor stedelijke overheden in gang gezet, URBIS genaamd³³. URBIS is opgezet om steden betere toegang te bieden tot technisch en financieel advies dat nodig is voor het ontwikkelen van stedelijke investeringsprojecten en -programma's en innovatieve financierings-/investeringsplatformen. Onder stedelijke overheden blijkt een aanzienlijke vraag naar dit type dienstverlening te bestaan.

Ook kan worden gezocht naar synergie met het wereldwijde convenant van burgemeesters, dat een succesvolle bijdrage levert aan de reductie van de uitstoot van broeikasgassen en de aanzet geeft tot een omschakeling naar een koolstofarme economie en weerbaarheid op stedelijk niveau.

4.3. EU-financiering beschikbaar stellen voor steun aan maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit

Financiering door de EU is via verschillende geldstromen beschikbaar gesteld en met succes door lidstaten aangewend om het vraagstuk van de luchtkwaliteit aan te pakken. Dit gebeurt hetzij door rechtstreekse steun aan luchtkwaliteitprojecten of door doelstellingen met betrekking tot luchtkwaliteit standaard op te nemen in andere investeringen (bijvoorbeeld infrastructuur, landbouw, plattelandontwikkeling en regionale ontwikkeling). De Europese Commissie zal haar activiteiten intensiveren om de lidstaten te helpen optimaal gebruik te maken van de resterende middelen die gedurende deze programmeringsperiode beschikbaar zijn.

In de huidige programmeringsperiode 2014-2020 hebben de lidstaten 1,8 miljard EUR toegewezen ter ondersteuning van maatregelen in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen. Daarnaast voorzien de Europese structuur- en investeringsfondsen 2014-2020 naar verwachting in verdere indirecte bijdragen die de luchtkwaliteit ten goede kunnen komen, door investeringen in de koolstofarme economie (45 miljard EUR), milieubescherming en energierendement (in totaal 63 miljard EUR) en netwerkinfrastructuur (in totaal 58 miljard EUR). Deze investeringen dienen voornamelijk ter ondersteuning van kwetsbare regio's en burgers.

Tot dusver is van alle investeringen in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen een derde (circa 80 miljard EUR) naar energie, vervoer en het milieu gegaan. Dit alles heeft indirect een positief effect op de luchtkwaliteit. Daarnaast heeft het Europese onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma Horizon 2020 indirect gunstige gevolgen voor emissiereductie en luchtkwaliteit. Een deel van de financiering betreft onderzoekscomponenten voor schonere vervoersoplossingen.

Onlangs heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om 1 miljard EUR in 39 projecten voor schoon vervoer te investeren teneinde het Europese spoornet te moderniseren, de infrastructuur van alternatieve brandstoffen verder te ontwikkelen en de weg te effenen voor emissieloos vervoer over water. Met de bijdrage van de Commissie wordt in totaal 4,5 miljard EUR aan publieke en private cofinanciering ontsloten in het kader van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (Connecting Europe Facility). In het kader

³³ <http://eah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

van de onlangs afgesloten Blending Call voor alternatieve brandstoffen en schonere mobiliteit zijn 69 projectvoorstellen ingediend voor een totaalbedrag dat meer dan drie keer zo hoog is als de beschikbare middelen van 350 miljoen EUR, en met een totale investeringswaarde van 4,2 miljard EUR. De resultaten worden in oktober 2018 verwacht. Mede door deze investeringen zal het aandeel schoon vervoer in Europa toenemen, met als resultaat minder uitstoot.

Ook het LIFE-programma heeft bijgedragen aan schonere lucht. Met het geïntegreerde LIFE-project "Małopolska in een gezonde atmosfeer" – dat na een startbudget van circa 16 miljoen EUR werd uitgebreid met meer dan 800 miljoen EUR aan private investeringen – werd bijvoorbeeld de uitvoering van het luchtkwaliteitsplan van de regio Małopolska gefaciliteerd en werd de levenskwaliteit voor zo'n twintig miljoen burgers verbeterd, niet alleen in Malopolska en in Silesië (Polen) maar ook in andere lidstaten zoals Slowakije en Tsjechië. In de komende oproepen zullen met name geïntegreerde luchtkwaliteitprojecten in het kader van het LIFE-programma worden gestimuleerd.

Het meerjarig financieel kader voor 2021-2027, zoals door de Europese Commissie voorgesteld³⁴, zal maatregelen blijven ondersteunen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit, onder meer door het streefdoel om 25 % van de uitgaven van de EU te laten bijdragen aan klimaatdoelstellingen en het versterken van het LIFE-programma. Daarmee worden ook maatregelen ondersteund die bevorderlijk zijn voor schone energie, energie-efficiëntie en hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

4.4. Overheidssteun ter bevordering van binnenlandse investeringen in emissiearme en emissieloze mobiliteit

De EU-regels voor staatssteun voorzien in een kader dat lidstaten de mogelijkheid biedt om door middel van binnenlandse financieringsstelsels investeringen in emissiearme en emissieloze mobiliteit te faciliteren. Dit werkt ten gunste van schone lucht en tegen klimaatverandering, en bevordert het concurrentievermogen van onze industrie. Lidstaten kunnen (op nationaal, regionaal of lokaal niveau) van deze regels gebruikmaken om op een doeltreffende manier emissies, bijvoorbeeld van wegvervoer, aan te pakken. De Duitse regels voor staatssteun, die in februari 2018 zijn goedgekeurd, tonen één van de vele manieren waarop de lidstaten mede dankzij de EU-regels luchtverontreiniging kunnen beperken door investeringen in elektrische en plug-in-hybridebussen en de bijbehorende oplaadinfrastructuur te faciliteren³⁵.

4.5. Voortgezette handhavingsmaatregelen

De Europese Commissie heeft de afgelopen jaren, nog voordat de grenswaarden van kracht werden, intensief met nationale instanties samengewerkt om gerichte verandering te bevorderen en hen te helpen wetgeving inzake luchtkwaliteit na te leven. Dit heeft tot verbetering geleid, maar enkele centrale problemen zijn nog niet verholpen. De Europese Commissie is met name bezorgd over de aanhoudende overschrijding van grenswaarden voor twee belangrijke verontreinigende stoffen met aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid: stikstofdioxide, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door het wegverkeer³⁶ en de industrie, en stofdeeltjes, die voornamelijk voorkomen in emissies afkomstig van de industrie, het verkeer,

³⁴ COM(2018) 321.

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1222_en.htm

³⁶ Circa 40 % van de emissies van stikstofoxiden in de EU wordt veroorzaakt door het wegverkeer. Van de totale uitstoot van stikstofoxiden in het verkeer is circa 80 % afkomstig van dieselloertuigen.

de verwarming van woningen en de landbouw. De Europese Commissie zet zich in voor blijvende samenwerking met de lidstaten om de overeengekomen normen voor luchtkwaliteit te realiseren. Daarnaast zal zij haar wettelijke bevoegdheden gebruiken om de EU-wetgeving dienaangaande te handhaven.

Buitensporige luchtverontreiniging als gevolg van stofdeeltjes en stikstofdioxide

Stand van zaken

Voor **stofdeeltjes** moest per 1 januari 2005 aan de grenswaarden van de EU worden voldaan. In grote delen van Europa zijn concentraties van stofdeeltjes nog steeds hoger dan deze grenswaarden: in 19 van de 28 lidstaten zijn overschrijdingen gemeld³⁷. Volgens de recentste beschikbare gegevens wordt 19 % van de stedelijke bevolking in de EU aan stofdeeltjes blootgesteld boven de daggrenswaarde van de EU en ongeveer de helft aan concentraties die hoger zijn dan de strengere aanbevolen waarden van de Wereldgezondheidsorganisatie³⁸.

De Europese Commissie heeft tegen 16 lidstaten (België, Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden) inbreukprocedures wegens aanhoudende overmatige niveaus van stofdeeltjes (PM₁₀) aangespannen.

Respectievelijk in 2017³⁹ en 2018⁴⁰ heeft het Europees Hof van Justitie zich uitgesproken over twee van de ernstigste overschrijdingen van de concentratie stofdeeltjes in Europa, namelijk in Bulgarije en Polen. Deze arresten bevestigen het standpunt van de Europese Commissie dat de betrokken lidstaten bij aanhoudende overschrijdingen doeltreffender maatregelen moeten nemen om de overschrijdingen tot een zo kort mogelijke periode te beperken⁴¹.

Daarnaast is tegen Bulgarije een inbreukprocedure aangespannen in verband met overschrijdingen van de grenswaarde voor zwaveldioxide. Aangezien verontreiniging door zwaveldioxide voornamelijk wordt veroorzaakt door de industrie, heeft verminderde uitstoot van zwevende deeltjes eveneens positieve gevolgen voor zwaveldioxide.

Voor **stikstofdioxide** moest per 1 januari 2010 aan de grenswaarden van de EU worden voldaan. De jaargrenswaarde wordt in heel Europa nog steeds op grote schaal overschreden: in 22 van de 28 lidstaten zijn overschrijdingen gemeld⁴². Volgens de meest recente gegevens wordt 9 % van de stedelijke bevolking in de EU aan stikstofdioxideniveaus boven de jaargrenswaarde blootgesteld⁴³.

Tot op heden zijn er tegen 13 lidstaten (België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Hongarije, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) inbreukprocedures wegens aanhoudende overschrijdingen van de maximaal toegestane concentratie stikstofdioxide aangespannen.

³⁷ Door ten minste één meetstation.

³⁸ EER (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report. Europees Milieuagentschap.

³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2017, Commissie/Bulgarije, C-488/15, ECLI:EU:C:2017:267.

⁴⁰ Arrest van Hof van Justitie van 22 februari 2018, Commissie/Polen, C-336/16, ECLI:EU:C:2018:94.

⁴¹ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-488/15> en <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-336/16>

⁴² Door ten minste één meetstation.

⁴³ EER (2017). Air Quality in Europe – 2017 Report. Europees Milieuagentschap.

Verdere maatregelen

Op 30 januari 2018 heeft de Europese Commissie negen lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk) uitgenodigd voor een top in Brussel over luchtkwaliteit. Het betreft lidstaten waartegen inbreukprocedures aanhangig zijn met betrekking tot buitensporige luchtverontreiniging door stofdeeltjes of stikstofdioxide, en die als volgende procedurele stap naar het Hof van Justitie van de EU zouden worden verwezen.

Het doel van deze bijeenkomst was de lidstaten in kwestie op te roepen aanvullende bindende toezeggingen te presenteren voor tijdige, doeltreffende en geloofwaardige maatregelen om de huidige overschrijdingen bij de bron aan te pakken en zo spoedig mogelijk in alle agglomeraties naleving te realiseren.

Na beoordeling van de aanvullende informatie die deze lidstaten sindsdien hebben verstrekt, concludeert de Europese Commissie dat met de maatregelen die door zes van deze lidstaten zijn vastgesteld of gepland⁴⁴ de overschrijdingsperioden niet zo kort mogelijk worden gehouden, zoals vereist door jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Om deze reden heeft de Commissie besloten de zaak tegen deze lidstaten naar het Hof van Justitie van de EU te verwijzen⁴⁵.

Afgezien van het voorgaande is het van essentieel belang te zorgen voor doeltreffend toezicht op de luchtkwaliteit op het gehele grondgebied van de lidstaten, bijvoorbeeld door het plaatsen van bemonsteringspunten in gebieden waar de bevolking naar verwachting gedurende een aanzienlijke periode wordt blootgesteld aan de hoogste concentraties van verontreinigende stoffen ten opzichte van de grenswaarden. Voor zover kon worden aangetoond dat de waarden niet naar behoren worden gemonitord en gerapporteerd en geen maatregelen zijn getroffen om een adequaat systeem in het leven te roepen, zoals in Roemenië, Slowakije, België en Luxemburg, heeft de Commissie dit in inbreukprocedures aan de orde gesteld. Als de betreffende lidstaten verzuimen passende maatregelen te nemen, dan zal de Commissie overgaan tot de volgende stap in deze inbreukprocedures.

Zorgen voor volledige naleving van de normen voor emissies van verontreinigende stoffen door voertuigen

Naleving door lidstaten van bestaande regels

In de nasleep van het dieselemissieschandaal in 2015 heeft de Europese Commissie de lidstaten gevraagd om actie te ondernemen en met name EU-wetgeving te handhaven. Door de EU werd met name actie ondernomen in het licht van a) de ontoereikende snelheid waarmee auto's werden teruggeroepen die zijn uitgerust met manipulatie-instrumenten die onder EU-wetgeving verboden zijn, en b) het ontbreken van administratieve geldboetes jegens autofabrikanten wegens het overtreden van EU-wetgeving na het manipuleren van emissietestresultaten.

In verband hiermee heeft de Europese Commissie de EU-lidstaten verzocht om in de hele EU verplichte en/of vrijwillige terugroepingen uit te voeren. Verder heeft de Europese Commissie de lidstaten verzocht de mogelijkheid te onderzoeken van aanvullende hardwarefixes, naast

⁴⁴ Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk voor NO₂, en Italië, Hongarije en Roemenië voor PM₁₀.

⁴⁵ Zie persbericht http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_nl.htm

software-updates, om de emissies van de auto's in kwestie volledig aan EU-wetgeving te laten voldoen.

Tevens neemt de Europese Commissie beslissende maatregelen tegen EU-lidstaten wegens het niet nakomen van de verplichtingen krachtens EU-wetgeving inzake typegoedkeuring van voertuigen. Er zijn drie typen zorgen weggenomen met betrekking tot enerzijds de sancties op het gebruik van illegale manipulatie-instrumenten en anderzijds de corrigerende maatregelen die door de lidstaten moeten worden genomen. Een aantal inbreukprocedures is nog gaande⁴⁶. Eén reeks inbreukprocedures betreft het ontbreken van sancties in de nationale wetgeving. De tweede reeks betreft de lidstaten die typegoedkeuringen voor een autofabrikant in de EU hebben afgegeven en is gebaseerd op het vermoeden dat lidstaten, ondanks het gebruik van illegale manipulatiesoftware door het bedrijf, hun nationale bepalingen inzake sancties niet hebben toegepast. De derde handhavingsprocedure tegen één lidstaat betreft de door een autofabrikant gehanteerde emissiebeheerstrategieën en het ontbreken van opgelegde sancties⁴⁷.

De handel in tweedehands auto's die door de fabrikant zijn teruggeroepen, wordt door de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaten aangepakt.

Verdere maatregelen

Met betrekking tot voornoemde aanhangige inbreukprocedures, en in de context van de lopende dialoog met de betrokken lidstaten, heeft de Europese Commissie nu besloten twee reeksen aanvullende aanmaningsbrieven te versturen. In één daarvan, gericht aan drie lidstaten⁴⁸, wordt om aanvullende verduidelijking verzocht aangaande de redenen voor het ontbreken van definitieve beslissingen over boetes in verband met het gebruik van illegale manipulatiesoftware door één groep van autofabrikanten. Aan één lidstaat wordt een aanvullende aanmaningsbrief verstuurd⁴⁹, met een verzoek om verduidelijking aangaande de recente maatregelen die door de lidstaat zijn genomen met betrekking tot de emissiebeheerstrategieën die zijn toegepast bij bepaalde voertuigen van één autofabrikant en het ontbreken van een definitieve beslissing over boetes. De door de lidstaten te verstrekken informatie in antwoord op deze aanvullende aanmaningsbrieven zal door de Europese Commissie worden beoordeeld in het licht van de vervolgmaatregelen, waar van toepassing.

Nieuwe regels voor het versterken van markttoezicht

Met het oog op de toekomst zijn in de EU nieuwe regels overeengekomen om de kwaliteit en onafhankelijkheid van de typegoedkeuring en het testen van voertuigen te bevorderen, controles op auto's die al op de EU-markt zijn te intensiveren, en het systeem als geheel te

⁴⁶ In december 2016 ingeleide procedures tegen Duitsland, Griekenland, Litouwen, Luxemburg, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_en.htm). De procedure tegen Litouwen is in juli 2017 gesloten. Wat vijf lidstaten betreft, zijn deze procedures in juli 2017 voortgezet in de vorm van een aanvullende aanmaningsbrief (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_NL.htm).

⁴⁷ In mei 2017 heeft de Commissie een inbreukprocedure tegen Italië ingeleid (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1288_en.htm).

⁴⁸ Tweede aanvullende aanmaningsbrieven gericht aan Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Zie persbericht (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_nl.htm). Gezien de ontwikkelingen in Griekenland, Spanje en Tsjechië waarmee wordt beoogd de zorgen van de Commissie weg te nemen, hoeven in deze fase van de drie inbreukprocedures geen vervolgmaatregelen te worden genomen.

⁴⁹ Aanvullende aanmaningsbrief gericht aan Italië, zie persbericht (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_nl.htm).

versterken met Europees toezicht. De regels worden in september 2020 dwingend en zullen ervoor zorgen dat voertuigen, ook die met dieselmotoren, op de EU-markt voldoen aan de Euro-emissienormen voor voertuigen (Euro 5/6)⁵⁰. Onder de nieuwe regels kan de Europese Commissie, indien lidstaten geen actie ondernemen, rechtstreeks handhavingsmaatregelen nemen tegen fabrikanten die zich niet aan de (emissie)wetgeving van de EU houden. Met name zal de Europese Commissie EU-brede terugroepingen kunnen initiëren en aan fabrikanten en technische dienstverleners boetes kunnen opleggen tot 30 000 EUR per auto die niet aan de regels voldoet. Daarnaast zullen lidstaten verplichte controles moeten uitvoeren op de uitstoot van verontreinigende stoffen door auto's die zich reeds op de EU-markt bevinden.

5. DE WEG VOORUIT

Er is dringend behoefte aan verbetering van de luchtkwaliteit in Europa door volledige toepassing van de normen voor luchtkwaliteit die ruim tien jaar geleden door de lidstaten en het Europees Parlement zijn overeengekomen. Hiervoor is actie op alle niveaus (nationaal, regionaal, lokaal) nodig, die door de Europese Commissie met alle haar ter beschikking staande instrumenten wordt ondersteund.

Het verbeteren van de luchtkwaliteit blijft voor Europa ook op de lange termijn een uitdaging. Dit vereist een benadering die verschillende sectoren omvat, variërend van vervoer en energie tot planning op lokaal niveau, en waarbij alle verschillende actoren worden betrokken. De Europese Commissie van haar kant zal de lidstaten blijven ondersteunen, onder meer door middel van de schoneluchtdialogen.

Slechte luchtkwaliteit vermindert de kwaliteit van leven en is schadelijk voor de economie. Maatregelen hiertegen verdragen geen uitstel. Kosteneffectieve oplossingen om de luchtkwaliteit te verbeteren zijn in ruime mate beschikbaar, en moeten ten behoeve van de half miljard Europese burgers zo snel mogelijk worden opgeschaald en in de hele EU worden toegepast.

⁵⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5131_nl.htm