

Speciaal verslag

Luchtverontreiniging: onze gezondheid nog steeds onvoldoende beschermd

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

CONTROLETEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis. De controle werd geleid door ERK-lid Janusz Wojciechowski, ondersteund door Kinga Wisniewska-Danek, kabinetschef en Katarzyna Radecka-Moroz, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; João Coelho, taakleider; Frédéric Soblet, adjunct-taakleider; Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubat, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonova en Anna Zalega, controleurs; en Rachel O'Doherty, assistent. Taalkundige ondersteuning werd verleend door Hannah Critoph, Marek Riha, Mila Todorova en Mark Smith.



Van links naar rechts: Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst en afkortingen	
Samenvatting	I-V
Inleiding	1-13
Waarom luchtverontreiniging ertoe doet	1
Mensen in steden worden het zwaarst getroffen	2
Waardoor wordt het leven van mensen verkort en hoe?	3-5
Wat heeft de EU gedaan?	6-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-17
Opmerkingen	18-81
De normen van de richtlijn zijn minder sterk dan het bewijs inzake de gezondheidsgevolgen van luchtverontreiniging doet vermoeden	18-27
De meeste lidstaten legden de richtlijn luchtkwaliteit niet doeltreffend ten uitvoer	28-47
en de bepalingen voor het meten van de luchtkwaliteit bieden een mate van flexibiliteit die verificatie moeilijk maakt	30-35
terwijl de luchtkwaliteitsplannen niet als doeltreffende monitoringinstrumenten zijn opgezet	36-47
De Commissie wordt geconfronteerd met beperkingen bij het controleren van de naleving en het handhavingproces is traag	48-54
Het belang van de aanpak van luchtverontreiniging komt onvoldoende tot uitdrukking in een deel van het EU-beleid	55-63
en EU-financiering is nuttig, maar wordt niet altijd doelgericht aangewend	64-71
Burgeractie speelt een steeds grotere rol	72-81
maar het recht van het publiek op toegang tot de rechter wordt niet expliciet beschermd door de richtlijn	74-75
en de informatie over de luchtkwaliteit is soms onduidelijk	76-81
Conclusies en aanbevelingen	82-93

Bijlage I – Belangrijkste richtlijnen waarin grenswaarden voor emissiebronnen zijn vastgesteld

Bijlage II – Maximale concentratiewaarden in de zes luchtkwaliteitszones

Bijlage III – Inbreukprocedures in verband met de richtlijn luchtkwaliteit in april 2018

Antwoorden van de Commissie

WOORDENLIJST EN AFKORTINGEN

Ammoniak (NH ₃)	Kleurloos, prikkelend gas.
AQP	Luchtkwaliteitsplan (Air Quality Plan)
BBT's	“Beste beschikbare technieken”: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met het doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, te beperken.
Benzo-a-pyreen (BaP)	BaP is een vaste stof die wordt uitgestoten als gevolg van de onvolledige verbranding van fossiele brandstoffen en biobrandstoffen. De belangrijkste bronnen hiervan zijn de verwarming van woningen (met name door verbranding van hout en kolen), de opwekking van elektriciteit in energiecentrales, afvalverbranding, cokesproductie en staalproductie.
DALY's	Verloren gezonde levensjaren (Disability Adjusted Life Years)
Verspreidingscondities	Verspreidingscondities duiden op het vermogen van de atmosfeer om luchtverontreinigende stoffen te verdunnen.
EEA	Europees Milieuagentschap (European Environment Agency)
Fijnstof (PM, particulate matter)	Vaste en vloeibare deeltjes die in de lucht zweven. Afhankelijk van de grootte hiervan worden PM geclassificeerd als grove deeltjes (PM ₁₀) en fijne deeltjes (PM _{2,5}).
Gecomprimeerd aardgas (CNG)	CNG (compressed natural gas) is een aardgas dat onder hoge druk wordt opgeslagen en in plaats van benzine, propaan of diesel kan worden gebruikt.
Geschiktheidscontrole	Uitgebreide beleidsevaluatie gericht op het beoordelen of het regelgevingskader voor een bepaald beleidsterrein geschikt is voor het doel ervan.
HvJ	Europees Hof van Justitie
Koolstofdioxide (CO ₂)	CO ₂ is een kleurloos gas en het belangrijkste broeikasgas in de aardatmosfeer. Het komt grotendeels in de atmosfeer terecht door de verbranding van fossiele brandstoffen.
Lage-emissiezone (LEZ)	Een LEZ is een afgebakend gebied waarin de toegang van bepaalde verontreinigende voertuigen wordt beperkt of ontmoedigd met het oog op de verbetering van de luchtkwaliteit.
NEC-richtlijn	Richtlijn nationale emissieplafonds (Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de

	vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PB L 344 van 17.12.2016, blz. 1)).
Ozon (ozon op leefniveau, O ₃)	Kleurloos gas met een scherpe geur dat niet direct in de atmosfeer wordt uitgestoten, maar wordt gevormd door de chemische reactie van verontreinigende stoffen bij zonlicht.
Richtlijn industriële emissies	Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17) (herschikking)).
Richtlijn luchtkwaliteit	Richtlijn luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1)).
Stikstofdioxide (NO ₂)	Giftig roodbruin gas. Stikstofoxide (NO _x).
Vluchtige organische stoffen (VOS)	VOC's zijn organische chemische stoffen die gemakkelijk verdampen.
Vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS)	NMVOS is een aanduiding die veel verschillende chemische verbindingen omvat, zoals benzeen, ethanol, formaldehyde, cyclohexaan en aceton.
Vroegtijdige sterfte	Sterfgevallen die zich voordoen voordat een persoon de standaard levensverwachting van een land en voor een geslacht bereikt.
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
Zwarte koolstof	Zwarte koolstof is een bestanddeel van PM _{2,5} en wordt gevormd door onvolledige brandstofverbranding, waarbij de belangrijkste bronnen het vervoer en de verwarming van woningen zijn.
Zwaveldioxide (SO ₂)	Giftig, kleurloos gas. Een zwaveloxide (SO _x).
µg/m ³	Microgram per kubieke meter (meeteenheid voor de concentratie van een verontreinigende stof in de lucht).

SAMENVATTING

Luchtverontreiniging vormt het grootste milieurisico voor de gezondheid in de Europese Unie

I. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) vormt luchtverontreiniging het grootste milieurisico voor de gezondheid in de Europese Unie (EU). Luchtverontreiniging veroorzaakt in de EU elk jaar ongeveer 400 000 vroegtijdige sterfgevallen en honderden miljarden euro's aan externe kosten in verband met de gezondheid. Met name mensen in stedelijke gebieden worden hieraan blootgesteld. Fijnstof, stikstofdioxide en ozon op leefniveau zijn de luchtverontreinigende stoffen die verantwoordelijk zijn voor de meeste van deze vroegtijdige sterfgevallen.

II. De richtlijn luchtkwaliteit van 2008 vormt de hoeksteen van het EU-beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging, aangezien hierin de luchtkwaliteitsnormen zijn vastgesteld voor de concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht die wij inademen. In de afgelopen decennia heeft het EU-beleid bijgedragen tot emissiereducties, maar is de luchtkwaliteit niet even snel verbeterd, en er is nog steeds sprake van aanzienlijke gevolgen voor de volksgezondheid.

Wat we controleerden:

III. In het kader van deze controle beoordeelden we of de EU-maatregelen om de menselijke gezondheid te beschermen tegen luchtverontreiniging doeltreffend waren. Met het oog hierop onderzochten we of i) de richtlijn luchtkwaliteit zo was ontworpen dat de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging ermee kunnen worden aangepakt; ii) de lidstaten de richtlijn doeltreffend hebben uitgevoerd; iii) de Commissie de uitvoering van de richtlijn heeft gemonitord en gehandhaafd; iv) de luchtkwaliteit naar behoren tot uitdrukking is gekomen in ander EU-beleid en op toereikende wijze werd ondersteund door de EU-fondsen; en v) de bevolking goed werd geïnformeerd over kwesties met betrekking tot de luchtkwaliteit.

IV. We concludeerden dat EU-maatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen luchtverontreiniging niet de verwachte impact hadden gehad. De aanzienlijke

menselijke en economische kosten zijn nog niet tot uitdrukking gekomen in toereikende maatregelen in de hele EU.

- a) De *luchtkwaliteitsnormen* van de EU werden bijna twintig jaar geleden vastgesteld en enkele hiervan zijn veel minder streng dan de richtsnoeren van de WHO en het niveau dat werd voorgesteld op basis van het meest recente wetenschappelijke bewijs over de gevolgen voor de menselijke gezondheid.
- b) Hoewel de luchtkwaliteit beter wordt, voldoen de meeste lidstaten nog steeds niet aan de luchtkwaliteitsnormen van de EU en nemen zij te weinig *doeltreffende maatregelen* om de luchtkwaliteit voldoende te verbeteren. De luchtverontreiniging kan worden onderschat wanneer deze niet op de juiste locaties wordt gemonitord.
Luchtkwaliteitsplannen – een belangrijk vereiste van de richtlijn luchtkwaliteit – leverden vaak niet de verwachte resultaten op.
- c) De Commissie stuit op beperkingen bij de *monitoring* van de prestaties van de lidstaten. De daaropvolgende *handhaving* door de Commissie kon er niet voor zorgen dat de lidstaten de grenswaarden voor de luchtkwaliteit, zoals vastgesteld in de richtlijn luchtkwaliteit, naleefden. Ondanks het feit dat de Commissie juridische stappen ondernam tegen veel lidstaten en in het gelijk werd gesteld, blijven de lidstaten de grenswaarden voor de luchtkwaliteit regelmatig schenden.
- d) Veel EU-beleidsmaatregelen hebben een effect op de luchtkwaliteit, maar gezien de aanzienlijke menselijke en economische kosten zijn we van mening dat het belang van het verbeteren van de luchtkwaliteit nog onvoldoende tot uitdrukking komt in sommige EU-beleidsmaatregelen. Klimaat en energie, vervoer, industrie en landbouw zijn beleidsterreinen van de EU met rechtstreekse impact op de luchtkwaliteit, en keuzes die worden gemaakt ter uitvoering van dat beleid kunnen nadelige gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit. We stelden vast dat rechtstreekse *EU-financiering* voor luchtkwaliteit nuttige steun kan bieden, maar dat de gefinancierde projecten niet altijd voldoende doelgericht waren. We zagen ook enkele goede projecten – met name enkele projecten die werden ondersteund in het kader van het LIFE-programma.

- e) *Bewustmaking en voorlichting* spelen een cruciale rol bij het aanpakken van luchtverontreiniging, een urgente kwestie op het gebied van de volksgezondheid. De laatste tijd zijn burgers steeds meer betrokken geraakt bij kwesties rond de luchtkwaliteit en zijn burgers in verschillende lidstaten naar nationale rechters gestapt, die bevestigden dat zij recht hebben op schone lucht. We stelden echter vast dat de richtlijn luchtkwaliteit het recht van burgers op toegang tot de rechter minder uitdrukkelijk beschermt dan andere milieuriichtlijnen. De informatie over de luchtkwaliteit die aan burgers werd verstrekt, was soms onduidelijk.

Onze aanbevelingen:

V. In ons verslag doen wij aanbevelingen aan de Commissie die gericht zijn op de verbetering van de luchtkwaliteit. Onze aanbevelingen omvatten doeltreffender maatregelen die door de Commissie moeten worden genomen; de actualisering van de richtlijn luchtkwaliteit; de prioritering en opname van beleid inzake luchtkwaliteit in andere EU-beleidsmaatregelen; en de verbetering van de bewustmaking en voorlichting van de bevolking.

INLEIDING

Waarom luchtverontreiniging ertoe doet

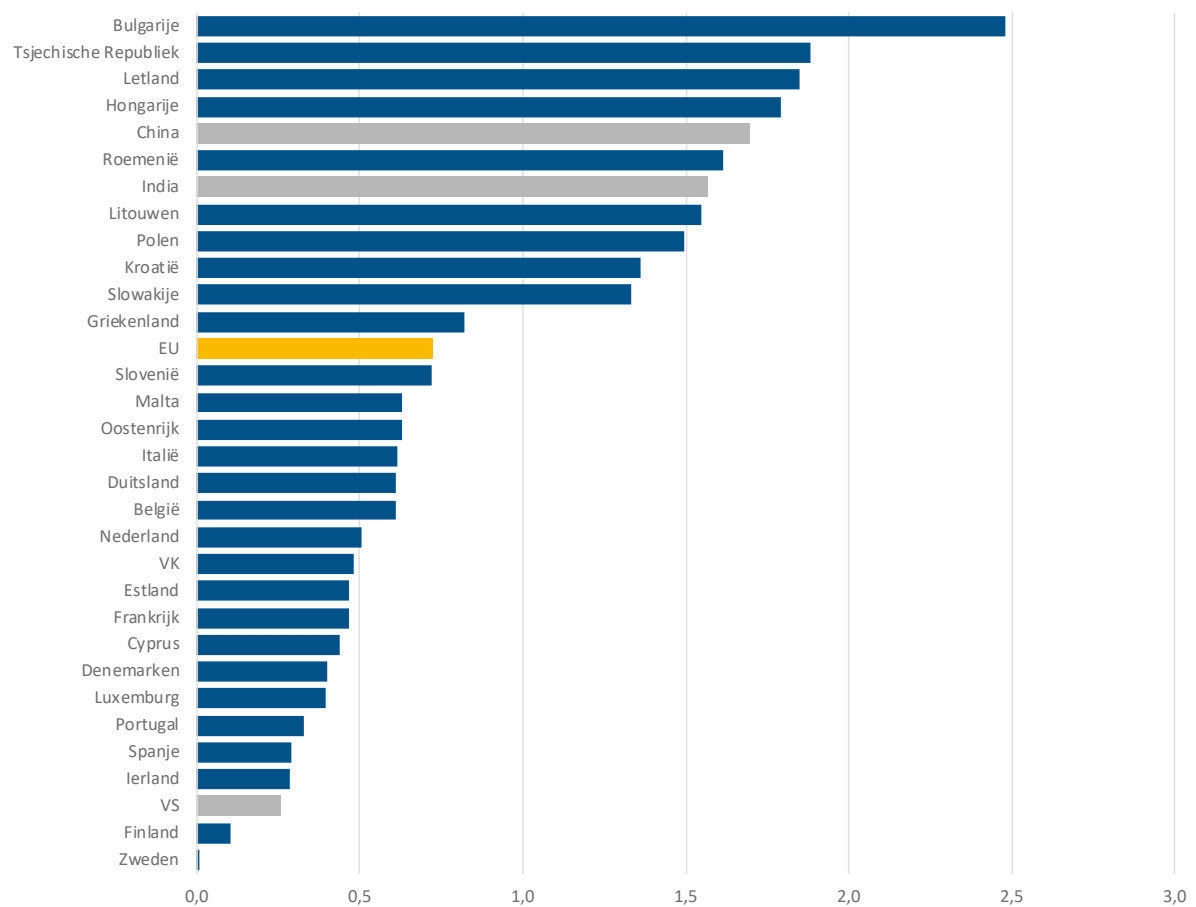
1. Luchtverontreiniging treedt op wanneer gassen, stofdeeltjes en rook in de atmosfeer terechtkomen, waardoor deze schadelijk wordt voor mensen, infrastructuur en het milieu. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) merkt luchtverontreiniging aan als het grootste milieurisico voor de gezondheid in Europa¹. Luchtverontreiniging veroorzaakt in de EU gemiddeld meer dan 1 000 vroegtijdige sterfgevallen per dag, meer dan tien keer zo veel als het aantal sterfgevallen door verkeersongevallen². In ***figuur 1*** wordt getoond dat het aantal gezonde levensjaren dat in sommige EU-lidstaten verloren gaat vergelijkbaar is met dat van landen die vaak worden geassocieerd met een slechte luchtkwaliteit, zoals China en India. In 2013 schatte de Commissie dat de totale aan de gezondheid gerelateerde externe kosten van luchtverontreiniging tussen de 330 en 940 miljard EUR per jaar bedroegen³.

¹ WHO, "[Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#)", 2016, blz. 15 en EEA, "[Air quality in Europe – 2017 report](#)", 2017, blz. 12.

² [Persbericht van de Europese Commissie](#) van 16 november 2017.

³ [SWD\(2013\) 532 final](#) van 18 december 2013 "Samenvatting van de effectbeoordeling", blz. 2.

Figuur 1 – Gezonde levensjaren die verloren gaan als gevolg van luchtverontreiniging per honderd inwoners



Bron: WHO, "[Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution](#)", 2012.

Mensen in steden worden het zwaarst getroffen

2. Volgens het EEA werd ongeveer een kwart van de Europeanen die in 2015 in stedelijke gebieden woonden, blootgesteld aan niveaus van luchtverontreinigende stoffen die enkele van de luchtkwaliteitsnormen van de EU overschrijden en werd 96 % van de EU-burgers die in stedelijke gebieden woonden, blootgesteld aan niveaus van luchtverontreinigende stoffen die de WHO schadelijk voor de gezondheid acht⁴. Stadsbewoners worden vaak zwaarder getroffen door luchtverontreiniging dan bewoners van plattelandsgebieden, omdat de bevolkingsdichtheid in steden betekent dat op grotere schaal luchtverontreinigende stoffen

⁴ EEA, "[Outdoor air quality in urban areas](#)", 2017.

worden uitgestoten (bijv. door wegvervoer) en omdat verspreiding (dispersie) in steden moeilijker is dan op het platteland.



Waardoor wordt het leven van mensen verkort en hoe?

3. De WHO merkt fijnstof (PM), stikstofdioxide (NO₂), zwaveldioxide (SO₂) en ozon op leefniveau (O₃) aan als de luchtverontreinigende stoffen die het meest schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid (zie **tekstvak 1**)⁵. Het EEA meldde in een verslag dat fijnstof (PM_{2,5}) in 2014 ongeveer 400 000 vroegtijdige sterfgevallen van EU-burgers veroorzaakte; NO₂ was de oorzaak van 75 000 en O₃ die van 13 600 vroegtijdige sterfgevallen⁶. Het EEA waarschuwt dat luchtverontreiniging mensen dagelijks raakt en dat verontreinigingspieken weliswaar het best zichtbare effect van luchtverontreiniging zijn, maar dat een langdurige blootstelling aan lagere dosissen een groter gevaar voor de menselijke gezondheid vormt⁷.

Tekstvak 1 – Belangrijkste luchtverontreinigende stoffen

Onder fijnstof (PM) vallen vaste en vloeibare deeltjes die in de lucht zweven. Deze omvatten een breed scala aan stoffen, van zeezout en stuifmeel tot carcinogenen voor de mens, zoals benzo-a-

⁵ [Website van de WHO](#) en WHO, “[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)”, 2015, blz. 3.

⁶ Het EEA legt uit dat de effecten van elke verontreinigende stof niet mogen worden opgeteld. Zie [EEA, “Air quality in Europe – 2017 report”, 2017](#), blz. 56.

⁷ EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 55 en tabel 10.1, en EEA, “[Schonere lucht: goed voor de gezondheid én het klimaat](#)”, 2017.

pyreen en zwarte koolstof. PM worden naargelang de grootte ingedeeld als PM₁₀ (grote deeltjes) en PM_{2,5} (fijnstof)⁸. In die delen van Europa waar voor de verwarming van woningen nog steeds vaak vaste brandstoffen worden gebruikt, stijgt de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (en met name PM) vaak tijdens strengere winters.

Stikstofdioxide (NO₂) is een giftig gas met een roodbruine kleur. Het is een van de stikstofoxiden (NO_x).

Zwavedioxide (SO₂) is een giftig, kleurloos gas met een penetrante geur. Het is een van de zwaveloxiden (SO_x).

Ozon op leefniveau (O₃), ook wel troposferische ozon genoemd⁹, is een kleurloos gas dat in een laag dicht bij de grond wordt gevormd door de chemische reactie van verontreinigende stoffen (zoals vluchtige organische stoffen (VOS) en NO_x) bij zonlicht.

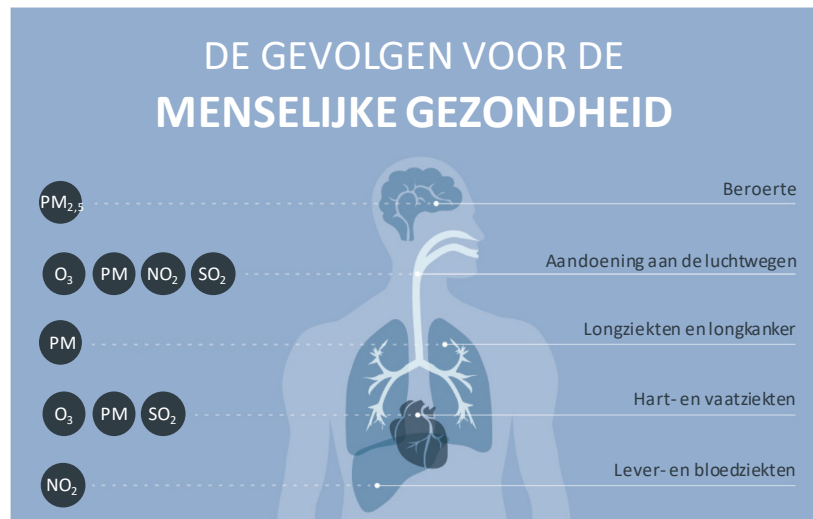
4. Volgens de WHO veroorzaken hartziekten en beroerten 80 % van de vroegtijdige sterfgevallen die het gevolg zijn van luchtverontreiniging. Deze aandoeningen worden gevolgd door longziekten, waaronder kanker, en andere ziekten¹⁰. In ***figuur 2*** geeft een samenvatting van de belangrijkste gevolgen van de vier bovengenoemde luchtverontreinigende stoffen voor de gezondheid.

⁸ PM₁₀ is fijnstof met een diameter tot 10 µm en PM_{2,5} is fijnstof met een diameter van maximaal 2,5 µm.

⁹ Deze ozon draagt niet bij tot de ozonlaag in de bovenste atmosfeer (stratosferische ozon).

¹⁰ EEA, "[Air quality in Europe – 2013 report](#)", 2013, blz. 17. Zie ook IARC, "[Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths](#)", 2013. Het Internationaal Agentschap voor kankeronderzoek (IARC) is een intergouvernementeel agentschap van de WHO.

Figuur 2 – Belangrijkste gevolgen van PM, NO₂, SO₂ en O₃ voor de gezondheid



Bronnen: [EEA](#) en [WHO](#).

5. In **tekstvak 2** wordt uitgelegd welke factoren de niveaus van luchtverontreiniging beïnvloeden en in **figuur 3** worden de percentages getoond van de emissies van luchtverontreinigende stoffen uit elke bron in de EU.

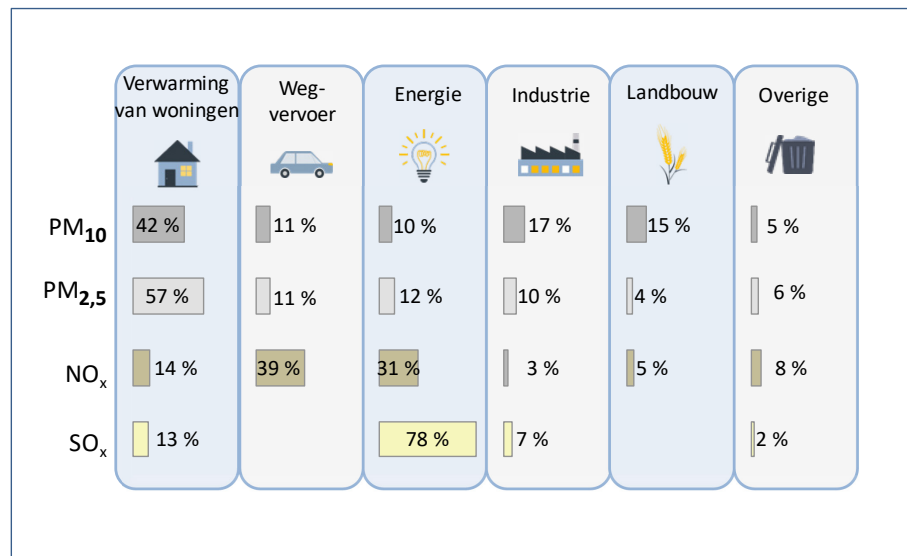
Tekstvak 2 – De luchtkwaliteit is niet alleen afhankelijk van luchtverontreinigende emissies

De luchtkwaliteit hangt ook af van:

- de nabijheid van de bron en de hoogte waarop de verontreinigende stoffen vrijkomen;
- weersomstandigheden, waaronder wind en hitte;
- chemische transformaties (reacties op zonlicht, interactie tussen verontreinigende stoffen);
- geografische omstandigheden (topografie).

Luchtverontreinigende emissies zijn voor het grootste deel het gevolg van menselijk handelen (bijv. vervoer, elektriciteitscentrales of fabrieken). Ze kunnen ook worden veroorzaakt door bosbranden, vulkaanuitbarstingen en winderosie.

Figuur 3 – Bronnen van luchtverontreinigende stoffen in de EU¹¹



Bron van de gegevens: EEA, "[Air quality in Europe – 2017 report](#)", 2017, blz. 22.

Wat heeft de EU gedaan?

6. De EU pakt luchtverontreiniging aan door het vaststellen van a) concentratiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen in de lucht die mensen inademen, en b) normen inzake emissiebronnen van verontreinigende stoffen.
7. In 1980 werden in [Richtlijn 80/779/EG](#) voor het eerst EU-grenswaarden voor SO₂-concentraties vastgesteld. Hierop volgden andere richtlijnen die betrekking hadden op meer luchtverontreinigende stoffen, met een actualisering van de grenswaarden voor deze stoffen¹². In de [richtlijn luchtkwaliteit](#)¹³ van 2008 zijn luchtkwaliteitsnormen (inclusief grenswaarden) vastgesteld voor de concentraties van luchtverontreinigende stoffen met de grootste gezondheidseffecten (zie ***paragraaf 18***). Deze richtlijn is gericht op de verbetering

¹¹ De emissies van luchtverontreinigende stoffen zijn gekwantificeerd voor NO_x en SO_x, terwijl de concentraties van luchtverontreinigende stoffen gericht zijn op NO₂ en SO₂, de schadelijkste van deze oxiden.

¹² Bijvoorbeeld de Richtlijnen [82/884/EEG](#), [85/203/EEG](#), [92/72/EEG](#), [96/62/EG](#) (kaderrichtlijn), [1999/30/EG](#), [2000/69/EG](#) en [2002/3/EG](#) en [2004/107/EG](#).

¹³ Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008, blz. 1).

van de gezondheid van de burgers door middel van een betere kwaliteit van de lucht die mensen inademen.

8. De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat de lidstaten luchtkwaliteitszones vaststellen op hun grondgebied. De lidstaten voeren voorlopige beoordelingen van de luchtkwaliteit uit in elke zone en stellen in vervuilde gebieden netwerken van vaste meetstations in. De richtlijn bevat criteria voor zowel de locatie als het minimumaantal bemonsteringspunten (zie **paragraaf 32**)¹⁴.

9. De lidstaten verzamelen gegevens uit hun netwerken en doen hiervan elk jaar verslag aan de Commissie en het EEA (zie **tekstvak 3**). De Commissie beoordeelt deze gegevens aan de hand van de EU-normen¹⁵ van de richtlijn luchtkwaliteit. Wanneer de concentraties de normen overschrijden, moeten de lidstaten een luchtkwaliteitsplan (AQP) overleggen waarmee het probleem zo snel mogelijk wordt aangepakt. De Commissie beoordeelt deze plannen en neemt juridische stappen wanneer zij van mening is dat de lidstaten de richtlijn niet naleven. De richtlijn legt de lidstaten verplichtingen op inzake openbaarmaking van informatie, met inbegrip van alarm- en informatiedrempels.

Tekstvak 3 – De rol van de Commissie en van het EEA

De Commissie is verantwoordelijk voor het beoordelen van de naleving en voor het toezicht op de uitvoering van de richtlijn.

Het EEA is een agentschap van de Europese Unie dat ernaar streeft gedegen, onafhankelijke informatie over het milieu te verstrekken. De rol van het EEA bestaat erin tijdige, gerichte, relevante en betrouwbare informatie te verstrekken aan beleidsmakers en de bevolking ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling.

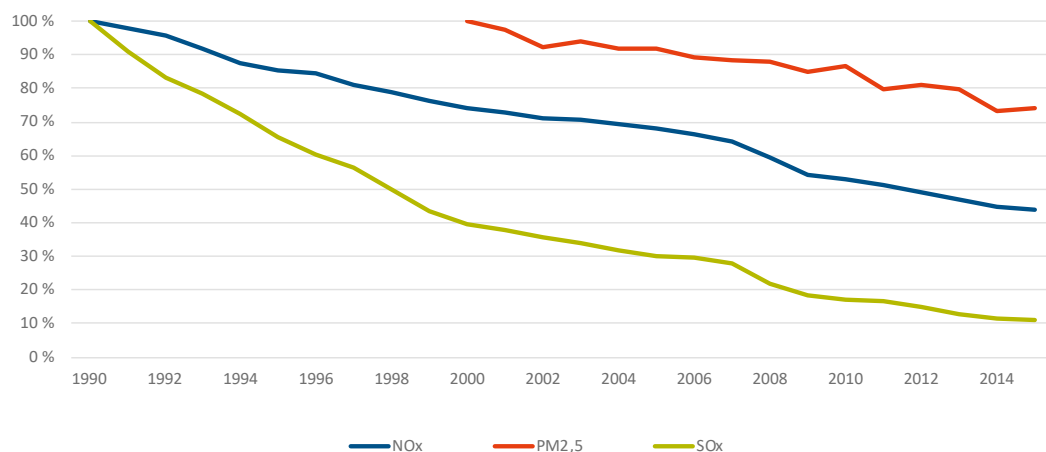
¹⁴ Bemonsteringspunten zijn apparaten die concentraties van luchtverontreinigende stoffen in de lucht verzamelen en analyseren. Normaal gesproken bevat één vast meetstation verschillende bemonsteringspunten.

¹⁵ De aanduiding “normwaarde” heeft betrekking op de bindende grenswaarden die zijn vastgesteld voor PM, NO₂ en SO₂ evenals op de streefwaarde die is vastgesteld voor O₃, die zo mogelijk binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt.

10. De EU heeft niet alleen concentratiegrenswaarden vastgesteld, maar ook wetgeving ingevoerd om de emissies van luchtverontreinigende stoffen door verschillende sectoren te beperken¹⁶.

11. Het EEA merkt op dat Europese richtlijnen (zie ***bijlage I***) en verordeningen (zoals verordeningen die leidden tot de overschakeling op een andere brandstof of de beperking van het brandstofverbruik van inefficiënte apparatuur) in de afgelopen decennia hebben bijgedragen tot reducties van emissies van luchtverontreinigende stoffen. Tussen 1990 en 2015 namen de SO_x-emissies in de EU met 89 % af, en de NO_x-emissies met 56 %. Sinds 2000 zijn de PM_{2,5}-emissies met 26 %¹⁷ afgenomen, zoals weergegeven in ***figuur 4***.

Figuur 4 – Trends in de emissies van luchtverontreinigende stoffen sinds 1990 (sinds 2000 voor PM_{2,5})



Bron: [EEA](#).

12. Volgens de WHO en het EEA levert deze afname van de totale emissies van luchtverontreinigende stoffen niet automatisch vergelijkbare reducties van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen op¹⁸. De EU-wetgeving inzake emissiebronnen is niet

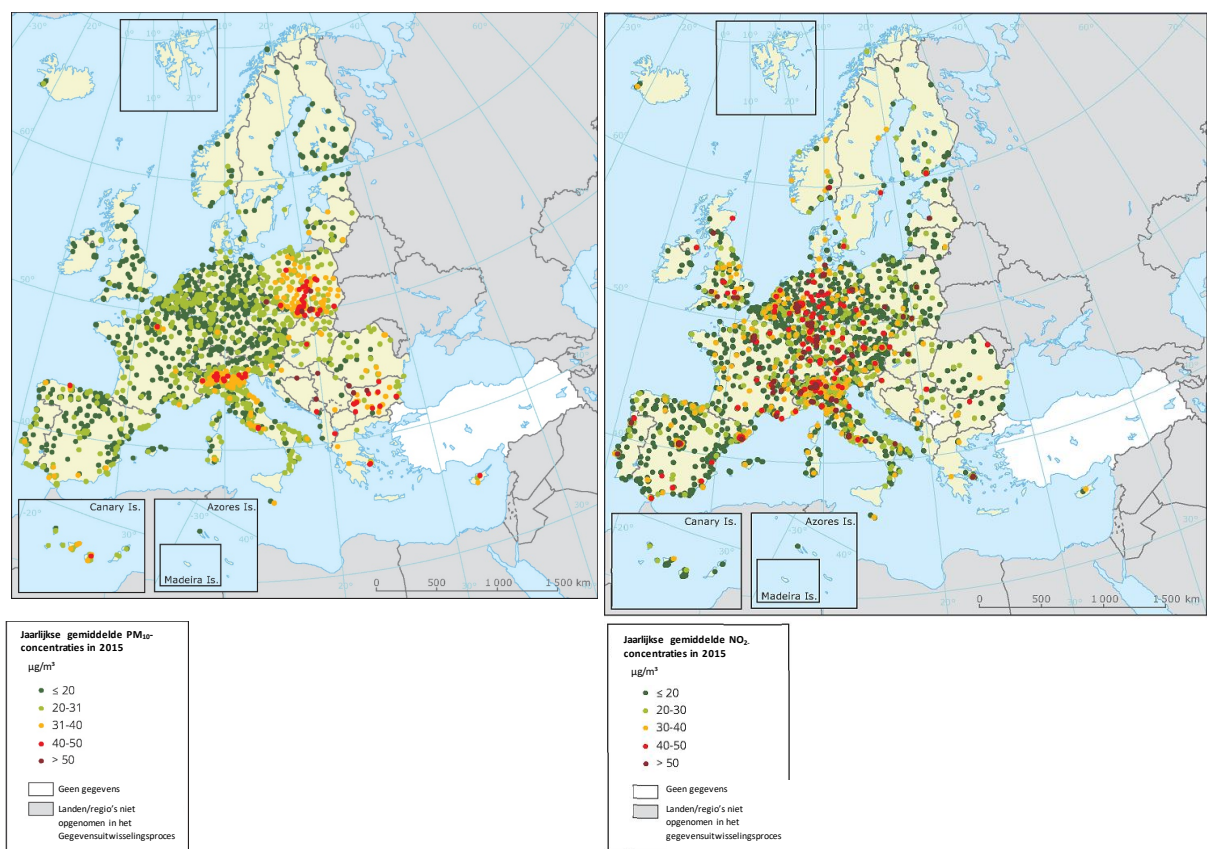
¹⁶ De relevante wetgevingshandelingen ter beheersing van de luchtverontreiniging op basis van bronnen in de Unie kunnen worden gevonden op [de website van DG Milieu](#).

¹⁷ EEA, "[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)", 2017.

¹⁸ Dit is het gevolg van complexe factoren, zoals de chemische eigenschappen van de verschillende verontreinigende stoffen in de atmosfeer of de verplaatsing van luchtverontreinigende stoffen in de atmosfeer over lange afstanden. Zie WHO, "[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)", 2015, blz. 7. Zie ook EEA, SOER 2015 "[European briefings: Air pollution](#)",

gericht op emissiebeperking op plaatsen waar mensen het sterkst onder luchtverontreiniging lijden of waar de concentraties het hoogst zijn (zie **figuur 5**). Wanneer automotoren bijvoorbeeld minder uitstoten als gevolg van strengere EU-emissienormen, kan de luchtverontreiniging nog steeds toenemen wanneer het autogebruik toeneemt. Er zijn daarom specifieke maatregelen in bevolkte gebieden nodig om de concentraties van luchtverontreinigende stoffen te beperken, aangezien de menselijke blootstelling, met name aan PM en NO₂, nog steeds hoog is (zie figuur 5).

Figuur 5 – PM₁₀- en NO₂-concentraties in 2015



Bron: [Gegevens en kaarten van het EEA](#).

13. Als vervolg op eerdere strategieën publiceerde de Commissie in december 2013 het [programma "Schone lucht voor Europa"](#). Dit is erop gericht de wijdverbreide niet-naleving van de luchtkwaliteitsnormen van de EU aan te pakken en te zorgen voor een volledige

2015, en EEA, "[Luchtverontreiniging: luchtverontreiniging is schadelijk voor de menselijke gezondheid en het milieu](#)", 2008.

naleving van de bestaande wetgeving tegen 2020. In het programma is voor de EU ook een route uitgestippeld om vroegtijdige sterfte als gevolg van PM en O₃ ten opzichte van 2005 met 52 % terug te dringen en deze langetermijndoelstelling uiterlijk in 2030 te behalen. De Commissie erkende dat er voor sommige verontreinigende stoffen nog steeds aanzienlijke tekortkomingen bestaan ten aanzien van de naleving en startte in 2017 een geschiktheidscontrole om de prestaties van de richtlijn luchtkwaliteit te beoordelen.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

14. In dit verslag wordt beoordeeld of de EU-maatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen luchtverontreiniging doeltreffend waren. We onderzochten of:

- i) de richtlijn luchtkwaliteit zo was ontworpen dat de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging ermee kunnen worden aangepakt; ii) de lidstaten de richtlijn doeltreffend hebben uitgevoerd; iii) de Commissie de uitvoering van de richtlijn heeft gemonitord en gehandhaafd; iv) de luchtkwaliteit naar behoren tot uitdrukking is gekomen in ander EU-beleid en op toereikende wijze werd ondersteund door de EU-fondsen; en v) het publiek goed werd geïnformeerd over kwesties met betrekking tot de luchtkwaliteit.

15. We richtten ons op de bepalingen van de richtlijn luchtkwaliteit die verband houden met de menselijke gezondheid en op de luchtverontreinigende stoffen met de grootste gevolgen voor de gezondheid: PM, NO₂, SO₂ en O₃ (zie **paragraaf 3**)¹⁹.

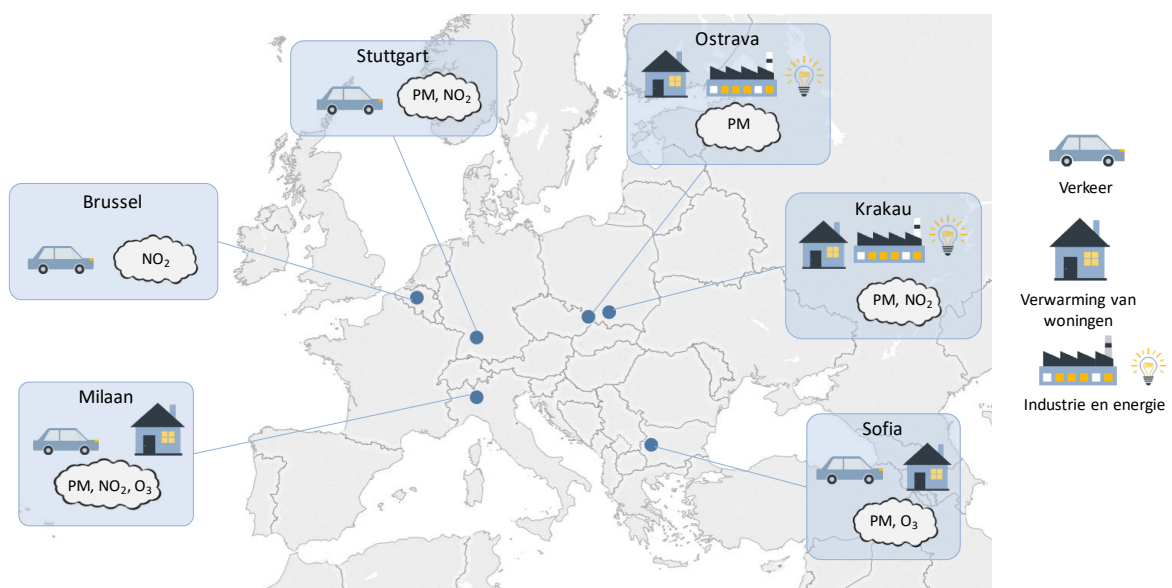
16. We richtten ons op stedelijke gebieden, aangezien juist daar de luchtverontreiniging de gezondheid het sterkst beïnvloedt (zie **paragraaf 2**). We onderzochten hoe zes stedelijke

¹⁹ De richtlijn luchtkwaliteit is uitsluitend gericht op de kwaliteit van de omgevingslucht, wat betekent dat de binnenluchtkwaliteit niet onder onze controle valt. De richtlijn bevat ook bepalingen en emissiegrenswaarden voor de bescherming van vegetatie, en reguleert bovendien de lood-, benzeen- en koolstofmonoxideconcentraties. Deze hebben wij niet opgenomen in onze controle, omdat de algehele impact ervan op het aantal vroegtijdige sterfgevallen beperkt is. Ook natuurlijke bronnen van luchtverontreiniging werden uitgesloten van de reikwijdte van de controle.

centra in de EU het probleem aanpakten en financiering in het kader van programma's voor het cohesiebeleid en het LIFE-programma van de EU gebruikten (zie **tekstvak 4**)²⁰.

Tekstvak 4 – Selectie van zes casestudy's

Bij onze selectie streefden we naar een brede geografische spreiding van steden met een hoge verontreiniging. We hielden ook rekening met de bedragen aan EU-financiering voor luchtkwaliteit die deze lidstaten ontvingen. Op de kaart zijn de belangrijkste verontreinigende stoffen en de bronnen hiervan in de geselecteerde steden getoond, zoals vastgesteld door de lidstaten.



Bronnen: ERK-analyse en luchtkwaliteitsplannen van de zes bezochte steden.

17. We bekeken de periode vanaf de goedkeuring van de richtlijn luchtkwaliteit in 2008 tot maart 2018. We onderzochten het beleidsontwerp en de monitoring door de Commissie van de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit door middel van de evaluatie van documenten, gesprekken met personeelsleden en controles van databanken bij de Commissie en het EEA. Om de uitvoering van de richtlijn en door de EU gefinancierde luchtkwaliteitsprojecten door de lidstaten te controleren, verrichtten we bezoeken ter plaatse, controleerden we de projectdocumentatie en interviewden we lokale belanghebbenden (nationale en lokale autoriteiten, begunstigers van projecten en andere belanghebbenden van het

²⁰ De controle had geen betrekking op projecten die in het kader van EU-onderzoeksprogramma's werden gefinancierd, noch op maatregelen voor plattelandontwikkeling, aangezien deze weinig effect hadden op stedelijke gebieden.

maatschappelijk middenveld) in de zes geselecteerde steden en in de hoofdsteden van de respectieve lidstaten. Bij de controlewerkzaamheden in Polen werkten we samen met de hoge controle-instantie (NIK)²¹. We hielden rekening met advies van deskundigen over het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van de richtlijn luchtkwaliteit. We leverden ook een bijdrage aan een internationale coöperatieve controle inzake de luchtkwaliteit van [EUROSAI](#).

OPMERKINGEN

De normen van de richtlijn zijn minder sterk dan het bewijs inzake de gezondheidsgevolgen van luchtverontreiniging doet vermoeden

18. De EU-normen voor de bescherming van de gezondheid zoals uiteengezet in de richtlijn luchtkwaliteit hebben betrekking op gezondheidseffecten op zowel de korte als de lange termijn²². De normen beperken het aantal malen dat de concentraties de kortetermijnwaarden (per dag en per uur) mogen overschrijden en vereisen bovendien dat de jaargemiddelden onder de vastgestelde waarden blijven. In de richtlijn luchtkwaliteit is bepaald dat “passende doelstellingen inzake de luchtkwaliteit [dienen] te worden vastgesteld, rekening [houdend] met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie”²³.

19. De luchtkwaliteitsgrenswaarden van de EU zijn echter veel minder streng dan de richtsnoeren van de WHO voor PM_{2,5} en SO₂, en minder streng voor PM₁₀ (jaargemiddelde) en voor ozon. Voor PM₁₀ (dagwaarde) en NO₂ zijn de EU-normen afgestemd op de WHO-richtsnoeren; in enkele gevallen mogen de grenswaarden worden overschreden. In **tabel 1**

²¹ De doelstelling van de samenwerking was het delen van kennis, deskundigheid en ideeën bij het opstellen van de controleprogramma's. De samenwerking omvatte de uitwisseling van standpunten en aan de controle gerelateerde documenten. Een team van controleurs die beide instellingen vertegenwoordigden, nam deel aan het controlebezoek van de ERK aan Polen.

²² De blootstelling aan luchtverontreiniging gedurende enkele uren of dagen (kortetermijnblootstelling) veroorzaakt acute gezondheidsklachten, en de blootstelling gedurende maanden of jaren (langetermijnblootstelling) kan in verband worden gebracht met chronische gezondheidsproblemen. Zie EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 50.

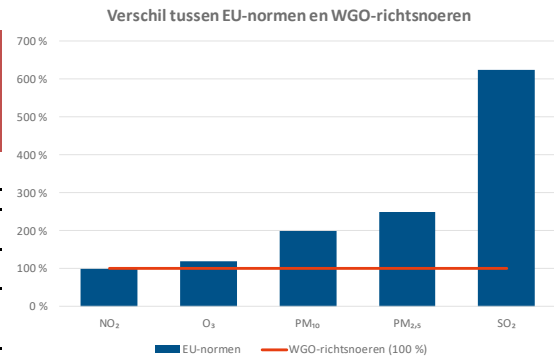
²³ Zie richtlijn luchtkwaliteit, preambule, overweging 2.

worden de [richtsnoeren inzake luchtkwaliteit van de WHO](#) en de EU-normen vergeleken en in **tekstvak 5** wordt het verschil tussen de richtsnoeren en de normen uitgelegd.

Tabel 1 – EU-luchtkwaliteitsnormen en WHO-richtsnoeren

Verontreinigende stof	Periode	WGO-richtsnoeren $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Grenswaarden AAQ-richtlijn van de EU $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Aantal keer per jaar dat de EU-normen mogen worden overschreden
NO ₂	1 jaar	40	40	-
	1 uur	200	200	18
O ₃	8 uur	100	120	25
	1 jaar	20	40	-
PM ₁₀	24 uur	50 ^(a)	50	35
	1 jaar	10	25	-
PM _{2,5}	24 uur	25	-	-
	24 uur	20	125	3
SO ₂	1 uur	-	350	24
	10 minuten	500	-	-

a) De WHO beveelt aan dit richtsnoer als 99e percentiel te volgen (drie overschrijdingen).



Bronnen: WHO-richtsnoeren inzake luchtkwaliteit (2005) en richtlijn luchtkwaliteit 2008/50/EG.

Tekstvak 5 – Richtsnoeren vs. normwaarden

Richtsnoeren inzake de luchtkwaliteit zijn gebaseerd op wetenschappelijk bewijs ten aanzien van de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging. Bij normen – die in de meeste gevallen wettelijk bindend zijn – moet er rekening worden gehouden met de technische haalbaarheid en de kosten en voordelen van naleving²⁴. In de WHO-richtsnoeren wordt aangegeven dat wanneer wordt toegestaan dat de grenswaarden een bepaald aantal malen worden overschreden, de kosten van de naleving kunnen worden beperkt²⁵.

20. De richtlijn luchtkwaliteit was de eerste richtlijn waarin grenswaarden werden vastgesteld voor PM_{2,5}, maar niet de eerste richtlijn waarin de concentraties van PM₁₀, NO₂, SO₂ en O₃ werden gereguleerd. Aangezien met de richtlijn luchtkwaliteit de waarden zoals vastgesteld in de richtlijnen die hierin werden herzien, niet werden gewijzigd²⁶, zijn de

²⁴ WHO, "[Air quality guidelines – Global update 2005](#)", blz. 7.

²⁵ WHO, "[Guidance for setting air quality standards](#)", 1997, bijlage 3.

²⁶ In de richtlijn luchtkwaliteit werden de Richtlijnen [96/62/EG](#), [1999/30/EC](#) (eerste dochterrichtlijn), [2000/69/EG](#) (tweede dochterrichtlijn) en [2002/3/EG](#) (derde dochterrichtlijn) samengevoegd.

grenswaarden voor PM₁₀, NO₂ en SO₂ nu bijna twintig jaar oud²⁷ en is de streefwaarde voor O₃ meer dan vijftien jaar oud²⁸.

21. De EU-wetgevers zwakten het [voorstel van de Commissie van 1997](#) af door hogere grenswaarden vast te stellen of het aantal malen dat deze mochten worden overschreden te verhogen²⁹. De streefwaarde voor O₃ van de richtlijn luchtkwaliteit is minder strikt dan deze in het verleden was³⁰.

22. De WHO beschouwt PM_{2,5} als de schadelijkste luchtverontreinigende stof³¹. In de WHO-richtsnoeren is een kortetermijnwaarde voor PM_{2,5} opgenomen, maar in de richtlijn luchtkwaliteit niet. Dit betekent dat de EU-norm slechts op een jaargemiddelde is gebaseerd en dat hoge en schadelijke PM_{2,5}-emissies als gevolg van de verwarming van woningen in de winter worden gecompenseerd door lagere niveaus in de zomer (zie **tekstvak 1**). De jaargrenswaarde die is vastgesteld in de richtlijn luchtkwaliteit (25 µg/m³) bedraagt meer dan het dubbele van de waarde van het WHO-richtsnoer (10 µg/m³). In de richtlijn luchtkwaliteit werd de mogelijkheid ingevoerd om de grenswaarde bij te werken tot 20 µg/m³, maar de Commissie deed dit niet toen zij in 2013 de kwestie onderzocht.

23. De daggrenswaarde van de EU voor SO₂ is meer dan zes keer zo hoog als de waarde van het WHO-richtsnoer. Hoewel bijna alle lidstaten de EU-daggrens in acht nemen (zie **figuur 6**), merkt het EEA op dat in 2015 nog steeds 20 % van de stedelijke bevolking in de EU werd

²⁷ Deze werden in 1999 vastgesteld in [Richtlijn 1999/30/EG van de Raad](#) van 22 april 1999 betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PB L 163 van 29.6.1999, blz. 41).

²⁸ Deze werden in 2002 vastgesteld in [Richtlijn 2002/3/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PB L 67 van 9.3.2002, blz. 14).

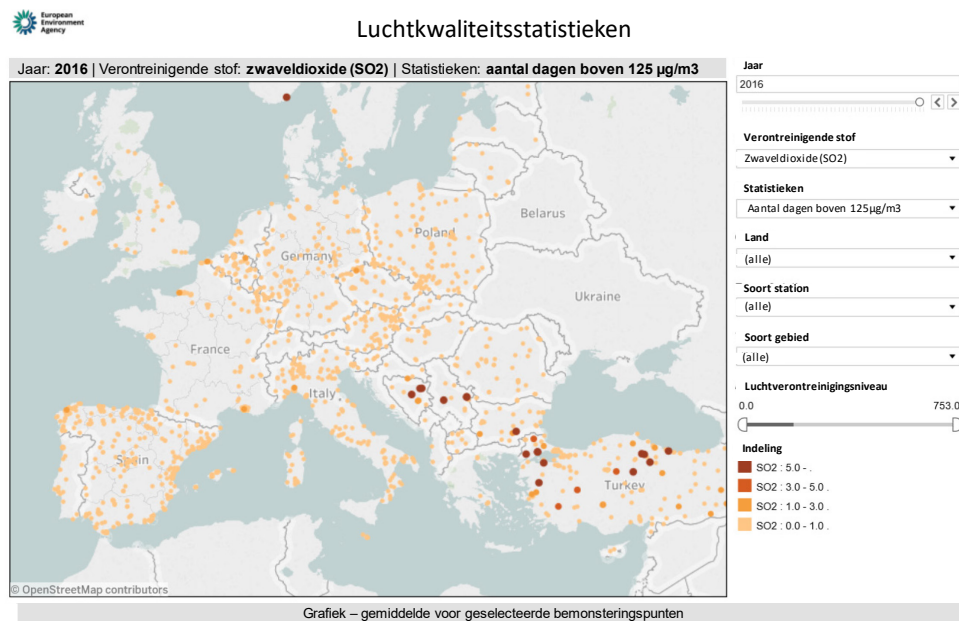
²⁹ Voor de jaargrenswaarde voor PM₁₀ stelde de Commissie bijvoorbeeld 30 µg/m³ voor en is de in de richtlijn luchtkwaliteit vastgestelde waarde 40 µg/m³. Voor de uurgrenswaarde voor NO₂ stelde de Commissie voor dat deze 8 keer per jaar mocht worden overschreden; in de richtlijn luchtkwaliteit mag deze 18 keer worden overschreden.

³⁰ In [Richtlijn 92/72/EG](#) werd een drempel van 110 µg/m³ vastgesteld, maar in [Richtlijn 2002/3/EG](#) werd de huidige streefwaarde vastgesteld op een dagelijks achtuurgemiddelde van 120 µg/m³, waarbij 25 overschrijdingen zijn toegestaan.

³¹ [Website](#) en [factsheet](#) van de WHO.

blootgesteld aan concentraties die hoger waren dan de waarde van het WHO-richtsnoer³². Doordat de niet al te veeleisende grenswaarden voor SO₂ van de richtlijn luchtkwaliteit over het algemeen in acht worden genomen, neemt de Commissie slechts tegen één lidstaat handhavingsmaatregelen (Bulgarije, zie *bijlage III*).

Figuur 6 – Naleving van de SO₂-daggrenswaarde in 2016



Bron: Gegevensweergave Europees luchtkwaliteitsportaal.

24. Het vaststellen van niet al te veeleisende normen heeft ernstige gevolgen voor verslagleggings- en handhavingsmaatregelen, met name voor SO₂ en PM_{2,5} (zie de ***paragrafen 22 en 23***). Zo voldoen plaatsen met concentraties van SO₂ die aanzienlijk hoger zijn dan de waarden van het WHO-richtsnoer nog steeds aan de richtlijn luchtkwaliteit; ze hoeven als gevolg hiervan minder meetstations op te zetten en gegevens van minder locaties te rapporteren en besteden in hun AQP's vaak geen aandacht aan het aanpakken van SO₂-concentraties.

25. De Commissie raamde de rechtstreekse kosten van de naleving van haar voorstel voor de richtlijn luchtkwaliteit op 5 tot 8 miljard EUR en de in geld uitgedrukte gezondheidsvoordelen op 37 tot 119 miljard EUR per jaar in 2020. De Commissie

³² EEA, "[Air quality in Europe – 2017 report](#)", 2017, blz. 9.

concludeerde dat de voordelen van het luchtkwaliteitsbeleid veel groter waren dan de kosten van de uitvoering hiervan³³.

26. De WHO voerde in 2013 een [Review of evidence on health aspects of air pollution](#) (evaluatie van het bewijsmateriaal inzake de gezondheidsaspecten van luchtverontreiniging) uit. Daarin deed zij de Commissie de aanbeveling ervoor te zorgen dat het bewijs inzake de gezondheidseffecten van luchtverontreinigende stoffen en de gevolgen voor de luchtkwaliteit regelmatig werden herzien. In de WHO-evaluatie werd geconstateerd dat wetenschappelijk bewijs strengere EU-grenswaarden voor PM₁₀ en PM_{2,5} en het reguleren van gemiddelden van kortere perioden (bijv. 24 uur) voor PM_{2,5} ondersteunt. Deze inspanning was erop gericht de evaluatie door de Commissie van 2013 van het EU-luchtkwaliteitsbeleid te ondersteunen, maar leidde niet tot wijzigingen van de oorspronkelijke grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit.

27. Meer recentelijk verzochten verschillende medische beroepsorganisaties de EU om rekening te houden met het meest recente wetenschappelijke bewijs ter ondersteuning van strengere normen en een nieuwe kortetermijnnorm voor PM_{2,5}³⁴.

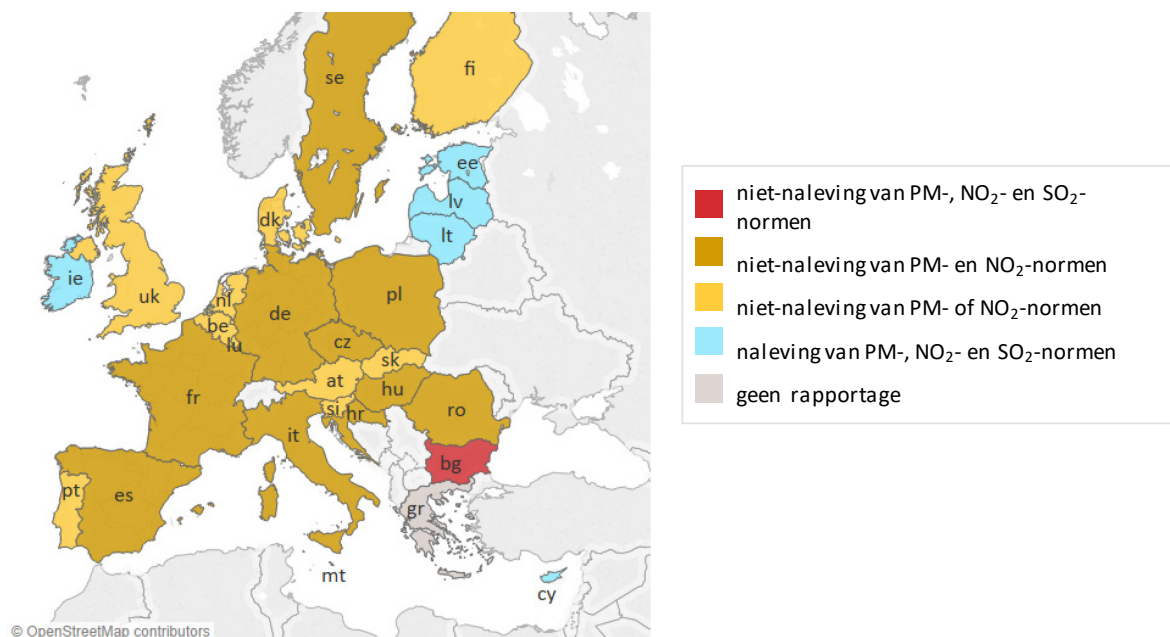
³³ [SEC\(2005\) 1133](#) van 29 september 2005 “Annex to: The Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and The Directive on “Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe” – Impact Assessment”, blz. 21.

³⁴ Zie bijvoorbeeld de [bijdrage van de European Respiratory Society](#) aan de geschiktheidscontrole door de Commissie van de EU-richtlijnen luchtkwaliteit, of een [aanbeveling van het Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

De meeste lidstaten legden de richtlijn luchtkwaliteit niet doeltreffend ten uitvoer

28. In 2016 overschreden 13 lidstaten de PM-grenswaarden³⁵ en 19 lidstaten de NO₂-grenswaarden³⁶, en overschreed één lidstaat de SO₂-grenswaarden³⁷. Alle 28 EU-lidstaten, met uitzondering van Estland, Ierland, Cyprus, Letland, Litouwen en Malta, overschreden een of meer van deze grenswaarden (zie ***figuur 7***).

Figuur 7 – Naleving van de grenswaarden door de lidstaten in 2016



Bron: Europese Commissie.

29. In ***figuur 8*** worden de PM- en NO₂-concentraties in elk van de bezochte steden vergeleken met de EU-grenswaarden³⁸. Over het algemeen zijn de gemeten concentraties

³⁵ Bulgarije, Tsjechische Republiek, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Hongarije, Polen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en Zweden. Griekenland rapporteerde niet alle vereiste gegevens voor 2016.

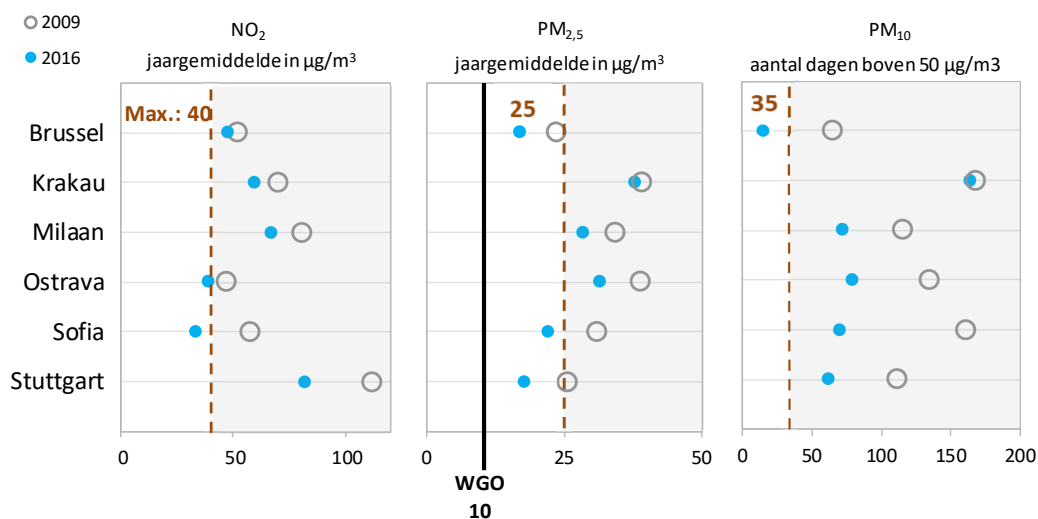
³⁶ België, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Denemarken, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Griekenland rapporteerde niet alle vereiste gegevens voor 2016.

³⁷ Bulgarije.

³⁸ Wat SO₂ betreft, voldeden alle door ons bezochte steden aan de EU-grenswaarden; wat ozon betreft, werden de streefwaarden grotendeels nageleefd.

van luchtverontreinigende stoffen gedaald – het sterkst voor PM_{10} – maar overschrijden deze in alle steden nog steeds ten minste een van de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit. Met name in Krakau (PM) en Sofia ($PM_{2,5}$) was er sinds 2009 bijna geen sprake van verbetering. In Brussel en Milaan veranderden de NO_2 -concentraties tussen 2012 en 2016 nauwelijks (zie **bijlage II**). Het kan echter zijn dat een deel van de verbeteringen in de metingen niet het resultaat is van een betere luchtkwaliteit, zoals toegelicht in de **paragrafen 32 en 33**.

Figuur 8 – Maximale PM- en NO_2 -concentraties (2009-2016)³⁹



Bron: Gegevensweergave Europees luchtkwaliteitsportaal.

en de bepalingen voor het meten van de luchtkwaliteit bieden een mate van flexibiliteit die verificatie moeilijk maakt

30. Goede metingen van de niveaus van luchtverontreiniging zijn belangrijk, omdat deze de lidstaten ertoe aanzetten maatregelen te treffen om de verontreiniging tegen te gaan. Bovendien zijn nauwkeurige en vergelijkbare gegevens inzake verontreiniging van belang voor de Commissie om handhavingsmaatregelen te kunnen nemen (zie **paragraaf 49**).

³⁹ De waarden zijn de hoogste metingen die in elk jaar werden geregistreerd. Voor Sofia beslaat de gegevensreeks voor $PM_{2,5}$ de periode 2010-2016. SO_2 en O_3 worden hier niet weergegeven, aangezien de concentraties hiervan in de zes bezochte steden grotendeels in overeenstemming waren met de EU-normen.

31. In het kader van de richtlijn luchtkwaliteit meten de lidstaten de luchtkwaliteit door middel van een netwerk van meetstations die apparaten bevatten (bemonsteringspunten) die de niveaus van verschillende luchtverontreinigende stoffen analyseren en meten⁴⁰. Veel lidstaten geven de luchtkwaliteitsniveaus weer op websites ter informatie van de bevolking. De lidstaten moeten een keer per jaar gevalideerde gegevens naar de Commissie sturen. De Commissie beoordeelt vervolgens de naleving van de richtlijn. De lidstaten moeten luchtkwaliteitsplannen opstellen wanneer uit de gevalideerde gegevens blijkt dat de verontreiniging de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit overschrijdt.



**Meetstation voor de luchtkwaliteit en bemonsteringspunten
(de blauwe apparaten rechts op de foto)**

Bron: ERK.

32. In de richtlijn luchtkwaliteit zijn criteria vastgesteld voor het minimumaantal bemonsteringspunten en voor de locatie hiervan. De bepalingen inzake locaties omvatten echter meerdere criteria en bieden een mate van flexibiliteit die verificatie kan bemoeilijken. Zij vereisen dat de lidstaten de bemonsteringspunten plaatsen “waar de hoogste concentraties voorkomen” (op verkeer of industrie gerichte stations) en in andere gebieden die “representatief zijn voor de blootstelling van de bevolking als geheel”⁴¹ (met achtergrondstations). Als gevolg hiervan meten de lidstaten de luchtkwaliteit niet noodzakelijkerwijze nabij grote industrieterreinen of belangrijke stedelijke verkeersroutes. Naleving van de richtlijn kan gemakkelijker zijn wanneer het aantal op verkeer of industrie

⁴⁰ Waaronder de verontreinigende stoffen die onder onze controle vallen (PM, NO₂, SO₂ en O₃).

⁴¹ Deel B.1. van bijlage III bij de richtlijn luchtkwaliteit.

gerichte stations beperkt is. In **tekstvak 6** wordt aangetoond dat de werkwijzen in de zes bezochte steden verschillen⁴².

Tekstvak 6 – Verschillende werkwijzen bij het plaatsen van meetstations

Brussel heeft slechts twee verkeersgerichte stations, terwijl Stuttgart er acht heeft en Milaan elf (slechts zes binnen de stadsgrenzen, waarvan twee in de lage-emissiezone).

Binnen de luchtkwaliteitszone Ostrava staan grote industriële faciliteiten, maar slechts één van de 16 meetstations is een industrieel meetstation. In Krakau is sprake van een vergelijkbare situatie: hier is slechts een van de zes meetstations van de stad een industrieel meetstation. Sofia heeft geen industriële meetstations, hoewel zich hier elektriciteitscentrales en andere industriële faciliteiten bevinden.

33. Het minimumaantal bemonsteringspunten is afhankelijk van het aantal inwoners van elke luchtkwaliteitszone. Alle bezochte steden hadden meer meetstations dan vereist was uit hoofde van de richtlijn. Deze extra metingen hoeven niet te worden opgenomen in de officiële gegevens die de lidstaten rapporteren, zelfs niet wanneer hierbij hoge verontreinigingsniveaus worden vastgesteld (zie **tekstvak 7**). De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat de lidstaten bemonsteringspunten behouden waar de grenswaarde voor PM₁₀ is overschreden, maar deze verplichting geldt niet voor andere verontreinigende stoffen (met name NO₂ en PM_{2,5})⁴³.

Tekstvak 7 – Hoge verontreinigingsniveaus niet opgenomen in de officiële gegevens

In Ostrava rapporteert het station *Radvanice ZÚ* geen gevalideerde gegevens aan de Commissie, hoewel de daggrenswaarde voor PM hier in 2015 98 keer werd overschreden.

In Brussel registreerde het station *Kunst-Wet* in 2008 een zeer hoog jaargemiddelde voor NO₂ (101 µg/m³). Het station werd in 2009 gesloten vanwege werkzaamheden, maar toen de werkzaamheden waren afgerond (in 2016), rapporteerde het station nog steeds geen officiële gegevens aan de Commissie.

⁴² Informatie op basis van de officiële rapportage van gegevens aan het EEA van 2015.

⁴³ Zie bijlage V bij de [richtlijn luchtkwaliteit](#).

In Sofia werd het station *Orlov Most* in 2014 verplaatst vanwege bouwwerkzaamheden. Dit station registreerde eerder het hoogste aantal dagen waarop de PM₁₀-concentraties de grenswaarde overschreden. Na de verplaatsing van het station nam de frequentie van dergelijke gevallen in Sofia sterk af (zie [*bijlage II*](#)).

Bron: ERK-analyse.

34. De richtlijn luchtkwaliteit vereist geen specifieke monitoring in problematische grensgebieden. Het doeltreffend aanpakken van grensoverschrijdende verontreiniging vereist gecoördineerde maatregelen. Wanneer de wetten inzake de brandstofkwaliteit van Ostrava worden gehandhaafd, kunnen deze bijvoorbeeld slechts de luchtkwaliteit doeltreffend verbeteren wanneer ook in naburige regio's in Polen maatregelen worden genomen. Wanneer dit niet gebeurt, kunnen mensen nog steeds goedkope brandstof van slechte kwaliteit gebruiken die ze aan de andere kant van de grens gaan kopen. In het kader van artikel 25 van de richtlijn nodigen de lidstaten de Commissie uit om haar medewerking te verlenen aan alle samenwerkingsactiviteiten op het gebied van grensoverschrijdende luchtverontreiniging. De door ons bezochte lidstaten die het hardst worden getroffen door grensoverschrijdende verontreiniging achtten de desbetreffende bepalingen van de richtlijn niet nuttig en stelden in hun AQP's geen gecoördineerde maatregelen vast. Ze verzochten de Commissie niet om medewerking.

35. In 2017 rapporteerden de bezochte lidstaten de gegevens grotendeels op tijd. Tijdige gegevens over de luchtkwaliteit zijn van belang, zodat de lidstaten passende maatregelen kunnen nemen om de luchtverontreiniging te beperken en zodat de Commissie eerder kan optreden en handhavingsmaatregelen kan nemen tegen de lidstaten. De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat de lidstaten vóór 30 september van het volgende jaar jaarlijkse gevalideerde gegevens verstrekken⁴⁴. Eerdere richtlijnen vereisten echter dat de lidstaten binnen zes maanden na de meetperiode verslag uitbrachten aan de Commissie⁴⁵.

⁴⁴ Artikel 27 van de [richtlijn luchtkwaliteit](#).

⁴⁵ Richtlijnen [80/779/EEG](#); [82/884/EEG](#) en [85/203/EEG](#).

Technologische ontwikkelingen in de afgelopen jaren (zoals e-verslaglegging) hebben een eerdere verslaglegging mogelijk gemaakt.

terwijl de luchtkwaliteitsplannen niet als doeltreffende monitoringinstrumenten zijn opgezet

36. Bij inbreuken op de richtlijn moeten de lidstaten luchtkwaliteitsplannen (AQP's) opstellen om het probleem aan te pakken (zie **paragraaf 9**). Echte verbeteringen van de luchtkwaliteit zijn afhankelijk van de snelle en doeltreffende uitvoering van maatregelen door de lidstaten om de emissies te beperken, aan de hand van goede luchtkwaliteitsplannen.

AQP-maatregelen zijn vaak niet voldoende gericht

37. De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat in de AQP's passende maatregelen worden uiteengezet, zodat de tijd waarin de luchtverontreiniging de grenswaarden overschrijdt zo kort mogelijk wordt gehouden. We controleerden de AQP's van de bezochte steden.

38. Op basis van onze analyse van de AQP's stelden we drie hoofdredenen vast die de doeltreffendheid hiervan in gevaar brengen. Deze redenen waren dat de maatregelen in de AQP's:

- niet doelgericht waren en niet snel konden worden uitgevoerd voor de gebieden waar de hoogste concentraties werden gemeten;
- geen significante resultaten konden opleveren op korte termijn, omdat de maatregelen verder gingen dan de bevoegdheden van de lokale autoriteiten die verantwoordelijk waren voor de uitvoering hiervan of omdat ze waren ontworpen voor de lange termijn;
- niet werden onderbouwd met kostenramingen of niet werden gefinancierd.

39. In **tekstvak 8** zijn voorbeelden gegeven van tekortkomingen in AQP's die het doel om de concentraties van luchtverontreiniging terug te dringen in gevaar brachten.

Tekstvak 8 – Voorbeelden die afbreuk deden aan AQP-resultaten

Dieselloertuigen zijn een belangrijke bron van luchtverontreiniging, en met name van NO₂ (zie paragraaf 57). Maatregelen om het gebruik van privévervoer te beperken nabij de plaatsen waar de hoogste concentraties werden gemeten, ontbraken echter grotendeels in de zes geanalyseerde AQP's.

In Italië (Milaan) moet voor het gebruik van elektronische systemen voor de monitoring van de toegang tot de lage-emissiezones eerst nationale wetgeving worden goedgekeurd. In België (Brussel) wordt in het AQP voorgesteld de toegang van (pre-Euro 5-)voertuigen tot LEZ's vanaf 2025 te beperken. Bovendien is de geplande impact van verkeersrestricties die zijn opgenomen in de AQP's van de lidstaten inzake de beperking van NO₂-concentraties onbetrouwbaar, omdat deze niet is gebaseerd op reële rijomstandigheden.

Het vervangen van inefficiënte verwarmingstoestellen, waarover vaak gezinnen met een laag inkomen beschikken, vormt een grote uitdaging voor de burgers en de autoriteiten van enkele lidstaten. In Polen (Małopolska) worden met de antismogresolutie het gebruik van vaste brandstoffen beperkt. De kosten voor de vervanging van verwarmingsbronnen van woningen kunnen oplopen tot meer dan 1 miljard EUR. Er werd niet voorzien in nationale financiering.

40. Hoewel in de AQP's de belangrijkste bronnen van verontreiniging werden aangemerkt, bevatten deze niet altijd specifieke maatregelen om de emissies hiervan aan te pakken. Het meest recente AQP van Krakau bevat bijvoorbeeld slechts beperkte maatregelen die de industriële emissies – een belangrijke bron van NO₂-verontreiniging – beperken, terwijl het AQP van Sofia geen maatregelen bevat om emissies van huishoudens te beperken – een belangrijke bron van PM-verontreiniging (zie tekstvak 4).

41. In AQP's werden vaak maatregelen voorgesteld die geen rechtstreeks effect hadden op de beperking van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen, zoals maatregelen voor administratieve vereenvoudiging, evaluaties of enquêtes. We constateerden bovendien dat in de AQP's de kosteneffectiviteit van de maatregelen niet werd beoordeeld.

42. Het behalen van de streefwaarden voor luchtkwaliteit vereist soms moeilijke politieke beslissingen. Het gebruik van persoonlijke voertuigen is bijvoorbeeld een belangrijke bron

van stedelijke luchtverontreiniging in Brussel, Stuttgart en Milaan en de doeltreffendste maatregel zou het beperken van het gebruik hiervan zijn.



Meetstation Am Neckartor in Stuttgart

Bron: ERK.

In de AQP's gaat de voorkeur uit naar kwantiteit boven kwaliteit van informatie

43. Alle zes bezochte steden stellen al geruime tijd AQP's op. De plannen beslaan normaal gesproken perioden van vier tot vijf jaar. De richtlijn luchtkwaliteit vereist niet dat de lidstaten aan de Commissie verslag uitbrengen over de uitvoering van hun AQP's of dat zij deze bijwerken wanneer nieuwe maatregelen worden goedgekeurd of de vooruitgang duidelijk ontoereikend is. De lidstaten moeten hun AQP's pas aan het einde van de looptijd van het plan bijwerken indien de luchtkwaliteit nog steeds niet aan de normen voldoet.

44. Vanwege de wijdverbreide hoge verontreinigingsniveaus stellen de lidstaten een groot aantal AQP's op. De door ons onderzochte AQP's waren lang⁴⁶ en bevatten vaak niet alle relevante geplande of genomen luchtkwaliteitsmaatregelen⁴⁷. De lidstaten bezorgen de Commissie op haar verzoek ook meer documenten met aanvullende maatregelen.

⁴⁶ De geanalyseerde AQP's besloegen gemiddeld ruim meer dan 200 pagina's.

⁴⁷ Zo bevatten in Brussel verschillende documenten luchtkwaliteitsmaatregelen: het *Gewestelijk Lucht-Klimaat-Energieplan*, het *Cobrace*, het *Gewestelijk Mobiliteitsplan* (IRIS2), en het *Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO₂*. In Milaan vullen

45. Het opstellen van AQP's is een langdurig proces. Wanneer de lidstaten deze plannen naar de Commissie sturen, vond de overschrijding van de luchtverontreinigingsgrens vaak langer dan twee jaar voordien plaats⁴⁸, maar wordt er geen informatie over de nadien geboekte vooruitgang verstrekt.

46. De bovengenoemde factoren zorgen er samen voor dat de monitoring van de maatregelen van de lidstaten door de Commissie een moeilijke taak is. Dit vertraagde de monitoring van de uitvoering van de richtlijn.

47. Uit de aanhoudende, zij het dalende, hoge verontreinigingsniveaus (zie **figuur 4**) blijkt dat het opstellen van AQP's niet volstaat om te zorgen voor de naleving van de richtlijn luchtkwaliteit en het zo snel mogelijk terugdringen van de verontreiniging. Het Europees Hof van Justitie (HvJ) heeft dit in recente arresten bevestigd (zie **paragraaf 52**).

De Commissie wordt geconfronteerd met beperkingen bij het controleren van de naleving en het handavingsproces is traag

48. De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat de Commissie de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten monitort en handhaaft. De lidstaten hoeven echter geen verslag te doen van de uitvoering van hun AQP's en ze hoeven deze niet te actualiseren wanneer zij nieuwe maatregelen vaststellen of wanneer de vooruitgang ontoereikend is (zie **paragraaf 43**). Sommige bepalingen van de richtlijn kunnen vanwege hun aard moeilijk worden gecontroleerd (zoals ervoor zorgen dat de lidstaten hun plichten in verband met publieksvoorlichting nakomen, of de controle van de locatie van meer dan vierduizend meetstations).

49. Wanneer de luchtverontreinigingsgrenswaarden regelmatig worden overschreden, identificeert de Commissie de ernstigste gevallen van niet-naleving en brengt zij een dialoog op gang met de lidstaten, totdat zij besluit het proces af te sluiten of totdat zij concludeert

regionale overeenkomsten, zoals de overeenkomst van de Povlakte, het AQP van de regio Lombardije aan.

⁴⁸ De richtlijn luchtkwaliteit bepaalt dat de AQP's "onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie [worden] meegedeeld" (zie artikel 23).

dat de lidstaat onvoldoende ambitieuze en overtuigende maatregelen heeft voorgesteld. In dit stadium kan de Commissie een inbreukprocedure inleiden tegen de lidstaat.

50. Per januari 2018 liepen er 16 inbreukprocedures van de Commissie vanwege PM-verontreiniging, 13 vanwege NO₂, één vanwege SO₂ en twee andere inbreukprocedures met betrekking tot de monitoring van de luchtverontreiniging (zie ***bijlage III***).

51. We analyseerden de lopende inbreukprocedures waarbij de zes steden betrokken waren die wij bezochten⁴⁹. Alle zes lidstaten vroegen overeenkomstig artikel 22 uitstel aan van de tijdstippen waarop aan de grenswaarden moet worden voldaan⁵⁰. Bijgevolg kon de inbreukprocedure pas worden ingeleid toen de Commissie een besluit had genomen over deze verzoeken tot uitstel.

52. Het HvJ stelde de Commissie in vier gevallen⁵¹ in het gelijk in zaken tegen lidstaten naar aanleiding van het overschrijden van de luchtverontreinigingsgrenswaarden, maar dit betekende niet dat de lidstaat corrigerende maatregelen moest nemen. Als gevolg hiervan heeft de Commissie haar benadering opnieuw gedefinieerd; ze won onlangs rechtszaken tegen Bulgarije (op 5 april 2017) en Polen (op 22 februari 2018)⁵². In zijn arresten bevestigde het HvJ dat uitsluitend een AQP aannemen niet volstond om te voldoen aan de richtlijn en het oordeelde dat Bulgarije en Polen hun verplichtingen om de periode waarin de grenswaarden werden overschreden zo kort mogelijk te houden niet waren nagekomen. In ***figuur 9*** wordt aangetoond dat het zes tot acht jaar duurde voordat de Commissie deze zaken in verband met PM₁₀-inbreuken voorlegde aan het HvJ⁵³. Om financiële sancties te

⁴⁹ Voor alle steden lopen inbreukprocedures inzake zowel PM₁₀ als NO₂. Een uitzondering hierop vormt Sofia, waarvoor alleen een inbreukprocedure inzake PM₁₀ loopt.

⁵⁰ Op grond van dit artikel en onder bepaalde voorwaarden mogen de lidstaten tot 11 juni 2011 een vrijstelling aanvragen van de verplichting om de PM₁₀-grenswaarden toe te passen en mogen zij uitstel aanvragen van de plicht tot naleving van de grenswaarden voor stikstofdioxide tot 1 januari 2015 (voor een maximum van vijf jaar na 1 januari 2010, de in bijlage XI vastgestelde uiterste termijn).

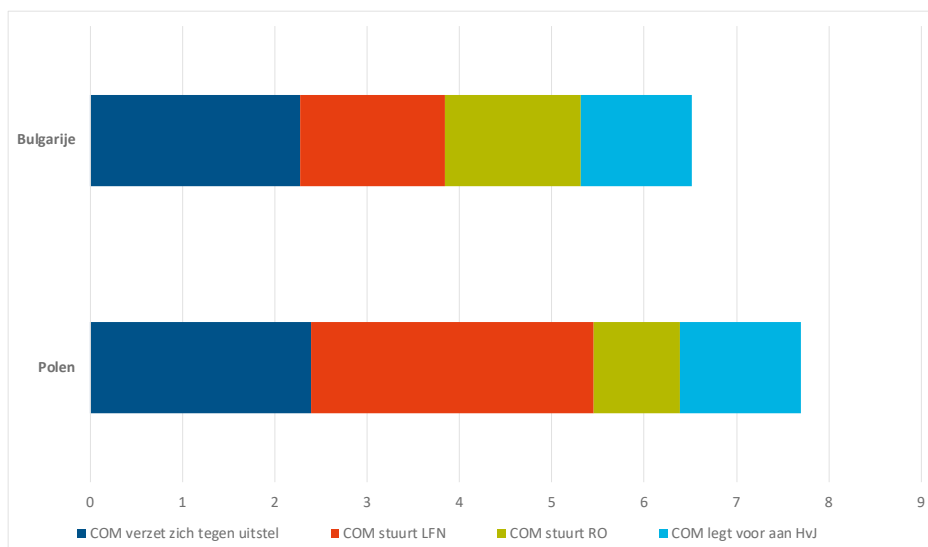
⁵¹ Slovenië ([C-365/10](#)), Zweden ([C-479/10](#)), Portugal ([C-34/11](#)) en Italië ([C-68/11](#)).

⁵² Zie [zaak C-488/15](#) voor Bulgarije en [zaak C-336/16](#) voor Polen.

⁵³ De inbreukprocedures werden ingeleid met het verzenden van ingebrekestellingen (LFN) aan Bulgarije (op 25 januari 2013) en aan Polen (op 26 april 2013). Vervolgens verstuurde de

kunnen opleggen, moet de Commissie opnieuw naar het HvJ stappen en om een nieuwe uitspraak vragen⁵⁴. De NO₂-inbreuken deden zich veel later voor en tot dusver is er in dit verband nog geen zaak voorgelegd aan het HvJ. Er loopt geen inbreukprocedure over ozon⁵⁵.

Figuur 9 – Duur van de PM₁₀-procedures (in jaren)



Bron: Europese Commissie.

53. Wanneer de lidstaten inbreuken op de luchtkwaliteitsgrenswaarden vaststellen, hebben zij meer dan twee jaar de tijd om hun AQP's in te dienen. Aangezien de daaropvolgende dialogen tussen de lidstaten en de Commissie in het kader van de inbreukprocedures in sommige gevallen langer dan vijf jaar duren, is het zeer waarschijnlijk dat de lidstaten tijdens deze periode hun AQP's actualiseren. Dit betekent dat de Commissie de geactualiseerde

Commissie met redenen omklede adviezen aan Bulgarije, op 11 juli 2014, en aan Polen, op 27 februari 2015.

⁵⁴ Ze moet met name een aanvraag tot maatregelen indienen overeenkomstig artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals uitgelegd [op de website van de Commissie](#).

⁵⁵ Ozon op leefniveau wordt niet uitgestoten door een specifieke bron, maar wordt gevormd door een chemische reactie tussen voorlopergassen en zonlicht. De richtlijn schrijft voor dat streefwaarden voor ozon voor zover mogelijk binnen een bepaalde termijn moeten worden bereikt en niet dat de lidstaten specifieke maatregelen of plannen moeten opstellen inzake ozonprecursoren. Bijgevolg lopen er geen inbreukprocedures in verband met ozon, hoewel enkele lidstaten de streefwaarde voor ozon nog steeds overschrijden.

AQP's moet evalueren. Bijgevolg duurt het vanaf het moment van de oorspronkelijke inbreuk ten minste zeven jaar voordat de Commissie de zaak doorverwijst naar het HvJ.

54. Over het geheel genomen stelden we vast dat de langdurige handhavingprocedure tot dusver de naleving van de richtlijn nog niet heeft gewaarborgd.

Het belang van de aanpak van luchtverontreiniging komt onvoldoende tot uitdrukking in een deel van het EU-beleid

55. Veel EU-beleidsmaatregelen hebben een impact op luchtverontreinigende stoffen en daarmee op de luchtkwaliteit, met name beleidsmaatregelen inzake klimaatverandering, energie, vervoer en mobiliteit, industrie en landbouw.

56. De streefcijfers van het EU-klimaat en energiekader 2030, namelijk verlaging van de broeikasgasemissies met 40 %, ten minste 27 % van de energie uit hernieuwbare bronnen halen en de energie-efficiëntie met ten minste 27 % verbeteren, kunnen bijdragen tot het terugdringen van de emissies. In een overzicht (“landscape review”) van 2017 meldden we dat de overgang van de EU naar koolstofarme energiebronnen een van de belangrijkste uitdagingen was voor het EU-optreden op het gebied van energie en klimaatverandering en dat deze transitie voordelen kon opleveren voor de luchtkwaliteit⁵⁶.

57. Voor autofabrikanten in de EU waren dieselloertuigen een belangrijke manier om te voldoen aan hun verplichtingen ten aanzien van het terugdringen van de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂)⁵⁷, aangezien dieselloertuigen minder CO₂ uitstoten dan benzineauto's. Technologische ontwikkelingen en [EURO-normen](#)⁵⁸ hebben geleid tot een forse beperking van de CO₂- en PM-emissies van dergelijke voertuigen, maar hebben niet zoveel succes

⁵⁶ Overzicht van de ERK, “[EU-maatregelen op het gebied van energie en klimaatverandering](#)” 2017, blz. 65 en 81.

⁵⁷ CO₂-emissievereisten (130 g per km voor 2015 en 95 g per km voor 2020), zoals vastgesteld als vlootgemiddelde voor elke autoproducent in [Verordening \(EU\) 333/2014](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 443/2009 teneinde de modaliteiten vast te stellen voor het bereiken van de 2020-doelstelling om de CO₂-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen (PB L 103 van 5.4.2014, blz. 15).

⁵⁸ CO₂-emissies worden beperkt door specifieke verordeningen (zoals Verordening (EG) nr. 443/2009).

gehad bij de beperking van de NO_x-emissies ervan. Het was al jaren bekend⁵⁹ dat de daadwerkelijke NO_x-emissies hoger waren dan de emissies onder testomstandigheden. Het “dieselgate”-schandaal, dat aan het licht kwam toen inspecteurs in de VS verdachte meetwaarden opmerkten tijdens voertuiginspecties, leidde ertoe dat de omvang en oorzaken van deze discrepanties aan het licht kwamen⁶⁰. Vóór dieselgate was de Europese Commissie al begonnen te werken aan een realistischer EU-testprocedure. De conformiteitsfactoren houden echter in dat de EURO 6-emissiestreefwaarde van 80 mg NO_x-emissies per km (zoals door de EU-wetgevers in 2007 overeengekomen voor uitvoering in 2014) in de praktijk pas in 2023 bij de invoering van de emissietests onder reële rijomstandigheden moeten zijn behaald⁶¹.

58. De belastingen op brandstof bevorderen in alle lidstaten, met uitzondering van Hongarije en het VK, de verkoop van diesel⁶². Hoewel de aankopen van nieuwe dieselauto's na dieselgate afnamen, rijdt ongeveer 40 % van alle auto's die in de EU rondrijden op dieselbrandstof⁶³. Aangezien het vervoer over de weg, en met name dieselauto's, een belangrijke bron van NO₂-emissies is (zie **figuur 3**), zijn inspanningen om deze emissies terug te dringen gecompliceerd.

⁵⁹ Zie conclusie 3 van het Europees Parlement in het [verslag over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector](#), waarin werd gemeld dat deze discrepanties al ten minste vanaf 2005 bekend waren.

⁶⁰ Zie de onderzoeksverslagen van het [Europees Parlement](#), [Duitsland](#), [Frankrijk](#) en het [Verenigd Koninkrijk](#). Bij rijden in reële omstandigheden kunnen de emissies van dieselveertuigen gemiddeld vier of vijf keer hoger zijn dan de testwaarden (EEA, “[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)”, 2015).

⁶¹ Verordeningen (EU) nrs. [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#) en [2017/1154](#) van de Commissie. Emissietests onder reële rijomstandigheden zijn sinds september 2017 van toepassing op nieuwe automodellen en zullen vanaf september 2019 op alle nieuwe auto's van toepassing zijn. Om autofabrikanten in staat te stellen zich aan te passen, mogen zij de NO_x-emissiegrens (80 mg/km, van toepassing sinds 2014) tot 2019 met de factor 2,1 overschrijden, d.w.z. 168 mg/km uitstoten. De factor wordt in 2021 beperkt tot 1,5, d.w.z. 120 mg/km, en het doel is om de grens van 80 mg/km uiteindelijk vóór 2023 toe te passen.

⁶² EEA, “[Transport fuel prices and taxes indicators](#)”, 2017.

⁶³ International Council on Clean Transportation (ICCT), “[European Vehicle Market Statistics – Pocketbook 2017/18](#)” en Eurostat, “[Passenger cars in the EU](#)”.

59. Het klimaatbeleid van de EU bevordert biomassa als hernieuwbare energiebron⁶⁴. In 2009 vereiste de [richtlijn hernieuwbare energie](#)⁶⁵ dat de EU vóór 2020 ten minste 20 % van haar totale energiebehoefte uit hernieuwbare bronnen moet halen. Sindsdien is de EU-financiering voor biomassaprojecten meer dan verdubbeld⁶⁶. In ons [Speciaal verslag nr. 5/2018](#) inzake hernieuwbare energie voor duurzame plattelandsontwikkeling merkten wij op dat de verbranding van biomassa uit hout ook kan leiden tot hogere emissies van bepaalde schadelijke luchtverontreinigende stoffen. Het EEA heeft vergelijkbare problemen geconstateerd⁶⁷.

60. Het gebruik van inefficiënte ketels of verwarmingsinstallaties op basis van vaste brandstoffen verergert het probleem van luchtverontreiniging veroorzaakt door lokale verwarming. De EU heeft normen vastgesteld om de efficiëntie van dergelijke installaties te verbeteren (de [richtlijn ecologisch ontwerp](#)⁶⁸ en de bijbehorende [uitvoeringsverordeningen](#)), maar deze normen worden in 2022 uitsluitend voor nieuwe toestellen van kracht.

61. De [richtlijn industriële emissies](#) is het belangrijkste instrument van de EU voor het reguleren van luchtverontreinigende emissies van industriële installaties (zie [bijlage I](#)). Volgens de richtlijn mogen de lidstaten minder strikte emissiegrenswaarden vaststellen wanneer de toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT's) zou leiden tot “buitensporig hogere kosten” in verhouding tot de milieuvoordelen. De richtlijn staat ook

⁶⁴ Biomassa is een organische stof (hout en houtskool) die energie kan produceren wanneer ze wordt verbrand.

⁶⁵ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 16).

⁶⁶ De financiering nam toe van 1,6 miljard EUR in de periode 2007-2013 tot 3,4 miljard EUR in de periode 2014-2020. *Gegevensbron*: Europese Commissie.

⁶⁷ In het “[Air quality in Europe – 2016 report](#)” merkte het EEA op dat klimaatgericht beleid wellicht niet altijd aansluit op beleid dat gericht is op de luchtkwaliteit en dat het gebruik van biomassa als brandstof in woningen emissies van luchtverontreinigende stoffen veroorzaakt die aanzienlijk kunnen bijdragen tot negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid (blz. 22).

⁶⁸ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (PB L 285 van 31.10.2009, blz. 10).

bepaalde flexibiliteitsinstrumenten toe, in afwijking van de grenswaarden die voor grote stookinstallaties zijn vastgesteld. Vijftien lidstaten⁶⁹ hebben bijvoorbeeld een “nationaal plan voor de overgangsfase” aangenomen waarin hogere emissieplafonds tot 2020 worden toegestaan; voor enkele stadsverwarmingsinstallaties is een speciale afwijking tot 2023 toestaan, en andere installaties hoeven de BBT's niet toe te passen op voorwaarde dat ze hun activiteiten beperken en hun activiteiten vóór 2024 stilleggen.

62. De landbouw veroorzaakt 94 % van de ammoniakemissies (NH₃) in de EU⁷⁰. Ammoniak is een voorloper van PM. Het EEA geeft aan dat NH₃-emissies uit de landbouw bijdragen tot perioden van hoge PM-concentraties in bepaalde Europese regio's die in strijd zijn met de grenswaarden voor PM₁₀ van de richtlijn luchtkwaliteit⁷¹.

63. Hoewel landbouwpraktijken worden gereguleerd in het EU-beleid⁷², wordt maar zeer langzaam vooruitgang geboekt bij het beperken van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door de landbouw⁷³ en zijn de NH₃-emissies sinds 2012 zelfs gestegen⁷⁴. Het EEA merkt op dat er al technisch en economisch haalbare maatregelen bestaan, onder meer agronomische, veeteelt- of energiemaatregelen, maar dat deze nog op de noodzakelijke schaal en met de noodzakelijke intensiteit moeten worden toegepast om forse emissiereducties te kunnen opleveren⁷⁵.

⁶⁹ Bulgarije, Finland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Kroatië, Litouwen, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁰ Zie EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 21.

⁷¹ EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 24.

⁷² Met name het GLB, door middel van [agromilieumaatregelen](#) en andere investeringen in fondsen voor plattelandsontwikkeling; en de [nitraatrichtlijn](#) (Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1)), die gericht is op de gevolgen van stikstof voor de waterkwaliteit, in plaats van de luchtkwaliteit.

⁷³ De NH₃-emissies namen in de EU tussen 2000 en 2015 met slechts 7 % af. Zie EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 21 en 29.

⁷⁴ ERK, “[Briefingdocument: De toekomst van het GLB](#)”, 2018, blz. 11.

⁷⁵ EEA, “[Air quality in Europe – 2017 report](#)”, 2017, blz. 24-29.

en EU-financiering is nuttig, maar wordt niet altijd doelgericht aangewend

64. We onderzochten hoe het LIFE-programma, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) in de zes lidstaten die wij bezochten maatregelen ondersteunden om de luchtkwaliteit te verbeteren.

LIFE-programma

65. De EU bevordert de luchtkwaliteit door middel van haar [LIFE-programma](#)⁷⁶. Wij evalueerden zes LIFE-projecten in verband met de luchtkwaliteit in Duitsland, Italië en Polen⁷⁷. Een daarvan was het project “[LIFE Legal Actions – Legal Actions on Clean Air](#)”, waarmee ondersteuning werd geboden aan belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld die bijvoorbeeld naar de rechter konden stappen om verbeteringen van de luchtkwaliteit te eisen⁷⁸ (zie **paragraaf 73**). Het gebruik van de LIFE-begroting om burgerlijke rechtsvorderingen te steunen is een nieuwe, kosteneffectieve en snelle manier om lidstaten en steden aan te sporen het beleid inzake luchtkwaliteit te ondersteunen.

66. Sinds 2014 wordt met [geïntegreerde projecten](#) van het LIFE-programma de planning van het luchtkwaliteitsbeleid ondersteund met behulp van andere beschikbare EU-fondsen. Zo werd met een geïntegreerd project bijvoorbeeld de uitvoering van het AQP van Malopolska in Polen ondersteund. Het omvatte een voorlichtingscampagne die was gericht tot de burgers van de regio en hen bewuster maakte van de gevaren van de rook uit vastebrandstofketels (zie poster in **figuur 10**, waarop staat: “de rook uit uw ketel is levensgevaarlijk”).

⁷⁶ Sinds 2014 heeft het LIFE-programma 17 projecten in verband met de luchtkwaliteit gefinancierd, met een totale waarde van 38 miljoen EUR.

⁷⁷ De totale financiering van deze projecten bedroeg 41 miljoen EUR (waarvan 24 miljoen EUR door de EU werd gefinancierd).

⁷⁸ Met name aan de hand van de richtsnoeren van het [Clean air handbook](#), dat door dit project werd ondersteund. In het kader van dit project werden succesvolle zaken ondersteund, bijvoorbeeld in de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 10 – Voorbeeld van een publieksinformatieposter voor het LIFE-programma in Malopolska



Bron: [Marshall-kantoor van de regio Malopolska](#), Polen.

Financiering uit hoofde van het cohesiebeleid

67. Uit het EFRO en het CF wordt de meeste EU-financiering voor luchtkwaliteit verstrekt. Hoewel sommige maatregelen expliciet gericht zijn op de beperking van de luchtverontreiniging, kunnen veel maatregelen met andere doelstellingen (bijv. schoon stadsvervoer of energie-efficiëntie) ook luchtkwaliteitsvoordelen opleveren.

68. De beschikbare gerichte financiering⁷⁹ nam toe van 880 miljoen EUR in de programmeringsperiode 2007-2013 tot 1,8 miljard EUR in de periode 2014-2020, maar dit was minder dan 1 % van de totale financiering in het kader van het cohesiebeleid. Drie van de bezochte lidstaten maakten gebruik van deze financiële middelen, maar alleen in Polen namen de respectieve bedragen aanzienlijk toe tussen de voorgaande en de huidige programmeringsperiode. In de Tsjechische Republiek bleef de financiering stabiel, terwijl deze in Bulgarije sterk daalde (zie **tabel 2**).

⁷⁹ Voor luchtkwaliteitsmaatregelen bestaat een specifieke code voor het gebied van steunmaatregelen (083) (in de periode 2007-2013 was dit code 47), maar aangezien elk project slechts één code heeft, kan het zijn dat veel projecten die ook relevant zijn voor de luchtkwaliteit bij een andere code zijn ingedeeld.

Tabel 2 – Gerichte financiering voor luchtkwaliteit in Bulgarije, de Tsjechische Republiek en delen van Polen

<i>(in miljoen EUR)</i>	2007-2013	2014-2020	Vershil
Bulgarije	120	50	-58 %
Tsjechische Republiek	446	454	+2 %
Polen⁽¹⁾	140	368	+163 %

(1) Bedragen van het operationele programma voor infrastructuur en milieu en het regionale operationele programma voor Malopolska.

Bron: Europese Commissie en lidstaten.

69. We troffen gevallen aan waarin de lidstaten deze financiering niet prioriteerden voor projecten die gericht waren op de belangrijkste bronnen en verontreinigende stoffen die in de door ons bezochte luchtkwaliteitszones waren vastgesteld (zie **tekstvak 4**). In Sofia waren er bijvoorbeeld geen projecten gericht op emissiereducties voor de verwarming van woningen (een belangrijke bron van PM-emissies)⁸⁰.

70. We stelden bovendien vast dat door de EU gefinancierde projecten onvoldoende werden ondersteund door de plannen van de lidstaten om de luchtkwaliteit te verbeteren. Een regeling voor de vervanging van ketels in Krakau wordt bijvoorbeeld uitgevoerd zonder dat de nationale autoriteiten de beschikbaarheid van inefficiënte ketels en kolen van lage kwaliteit beperken.

71. We vonden ook goede voorbeelden van door de EU gefinancierde projecten die doelgericht waren en rechtstreeks bijdroegen tot reducties van de lokale emissies, zoals aangemerkt in de AQP's van de lidstaten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de vervanging van oude dieselbussen door bussen op gecomprimeerd aardgas (CNG) en bij de regelingen voor de vervanging van ketels in Ostrava. Er werden ook projecten uitgevoerd om inefficiënte verwarmingssystemen voor huishoudens (in Krakau) en het openbaar vervoer (in Krakau en Sofia) te moderniseren. Tot 2013 werden in Krakau en Ostrava projecten

⁸⁰ In Sofia zijn de beoordeling en planning van maatregelen in verband met de verwarming van woningen nog steeds gaande.

uitgevoerd om de industriële emissies (een belangrijke bron van PM- en NO_x-emissies) te beperken⁸¹.



Gefinancierde fabriek in Ostrava

Bron: ERK.

Burgeractie speelt een steeds grotere rol

72. Het EEA acht publieksvoorlichting essentieel om luchtverontreiniging aan te pakken en de schadelijke gevolgen hiervan te beperken⁸² en de WHO benadrukt dat grotere transparantie en een brede uitwisseling van informatie van goede kwaliteit in de steden de bevolking zullen motiveren om op constructieve wijze deel te nemen aan besluitvormingsprocessen⁸³. In de richtlijn luchtkwaliteit zijn alarmdrempels vastgesteld voor SO₂, NO₂ en O₃, maar niet voor PM⁸⁴, en wordt bepaald dat de lidstaten de bevolking gedetailleerde informatie dienen te verstrekken⁸⁵. Burgers kunnen dus een belangrijke rol

⁸¹ Tot 2013 bestond de mogelijkheid om met behulp van de Europese structuurfondsen de reductie te ondersteunen van de emissie van schadelijke luchtverontreinigende stoffen afkomstig van industriële installaties (NO_x, SO_x en PM) die waren opgenomen in het emissiehandelssysteem van de EU. De Tsjechische Republiek maakte gebruik van deze mogelijkheid. In de huidige programmeringsperiode is dit niet langer mogelijk wanneer dergelijke projecten ook de CO₂-emissies kunnen beperken.

⁸² EEA, "[Schonere lucht: goed voor de gezondheid én het klimaat](#)", 2017.

⁸³ WHO, "[Global Report on Urban Health](#)", 2016, blz. 206.

⁸⁴ Artikel 19 en bijlage XII van de [richtlijn luchtkwaliteit](#).

⁸⁵ Artikel 26 van de [richtlijn luchtkwaliteit](#).

spelen bij de monitoring van de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit door de lidstaten, met name wanneer er moeilijke politieke keuzes moeten worden gemaakt om resultaten te bereiken. Lokale maatregelen zijn belangrijk, maar daarvoor is de bewustmaking van de bevolking nodig: alleen goed geïnformeerde burgers kunnen betrokken worden bij het beleid en, zo nodig, actie ondernemen, onder meer door hun eigen gedrag te veranderen.

73. Uit de recente rechtszaken die door burgers en ngo's werden aangespannen tegen hun nationale autoriteiten blijkt dat de acties van burgers aan belang winnen. In Duitsland, Frankrijk, Italië, de Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk deden nationale rechters uitspraak ten gunste van het recht van burgers op schone lucht en eisten zij dat de desbetreffende lidstaten verdere maatregelen namen om de luchtverontreiniging aan te pakken.

maar het recht van het publiek op toegang tot de rechter wordt niet expliciet beschermd door de richtlijn

74. Het recht op toegang tot de rechter, op milieu-informatie en op inspraak van het publiek in de besluitvorming over het milieu is vastgesteld in het [Verdrag van Aarhus](#), waarbij de EU en haar 28 lidstaten partij zijn⁸⁶. We stelden vast dat andere milieurichtlijnen expliciete bepalingen bevatten die de rechten van burgers op toegang tot de rechter waarborgen, terwijl dergelijke bepalingen in de richtlijn luchtkwaliteit ontbreken⁸⁷.

⁸⁶ De EU keurde het Verdrag van Aarhus goed bij [Besluit 2005/370/EG van de Raad](#) van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1) en zette de bepalingen inzake de toegang tot milieu-informatie voor de EU-lidstaten om bij [Richtlijn 2003/4/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van [Richtlijn 90/313/EEG van de Raad](#) (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26) en voor de EU-instellingen en -organen in [Verordening \(EG\) nr. 1367/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 (PB L 264 van 25.9.2006, blz. 13) betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden voor de communautaire instellingen en organen.

⁸⁷ Uitdrukkelijker vermelde rechten op toegang tot de rechter, zie artikel 25 van de richtlijn industriële emissies of artikel 11 van [Richtlijn 2011/92/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1). Wij stelden ook vast dat de rechten van het publiek op inspraak in milieubesluiten minder zichtbaar waren in de richtlijn luchtkwaliteit

75. De nationale wetten lopen sterk uiteen en maatschappelijke organisaties hebben in sommige lidstaten belemmeringen vastgesteld voor burgers die naar de rechter willen stappen.

en de informatie over de luchtkwaliteit is soms onduidelijk

76. We controleerden de informatie die door de overheidsinstanties online beschikbaar werd gesteld voor de burgers van de zes bezochte steden. Daartoe onderzochten we de luchtkwaliteitsindices, de informatie over de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging, de beschikbaarheid van realtimegegevens over de luchtkwaliteit en andere instrumenten.

77. Luchtkwaliteitsindices zijn instrumenten die de burgers begrijpelijke informatie kunnen geven. Vijf van de zes door ons bezochte steden maken gebruik van dergelijke indices. We constateerden dat lidstaten, regio's en steden luchtkwaliteitsindices uiteenlopend definiëren, wat leidt tot verschillende beoordelingen van dezelfde luchtkwaliteit (zie bijvoorbeeld **tabel 3**). Aangezien dezelfde luchtverontreiniging de menselijke gezondheid dezelfde schade toebrengt, ongeacht de locatie, ondermijnen uiteenlopende indelingen voor dezelfde luchtkwaliteit de geloofwaardigheid van de verstrekte informatie.

Tabel 3 – PM₁₀-luchtkwaliteitsindices (maart 2018)

Index gebaseerd op uur-/dagwaarden		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+	
PM	EEA	goed		redelijk		gemiddeld		matig						zeer matig		
Brussel	Milaan	uitstekend		zeer goed	goed	redelijk goed	gemiddeld	matig	zeer matig	slecht	zeer slecht		verschrikkelijk			
		goed		redelijk			middelmatig			slecht		verschrikkelijk				
Krakau	Ostrava	zeer goed		goed				gemiddeld				voldoende		slecht	zeer slecht	
		zeer goed		goed		redelijk		geschikt		matig		zeer matig				
Stuttgart	Sofia	zeer goed	goed	bevredigend		voldoende		slecht						zeer slecht		verschrikkelijk
		goed				redelijk				voldoende		slecht	zeer slecht			

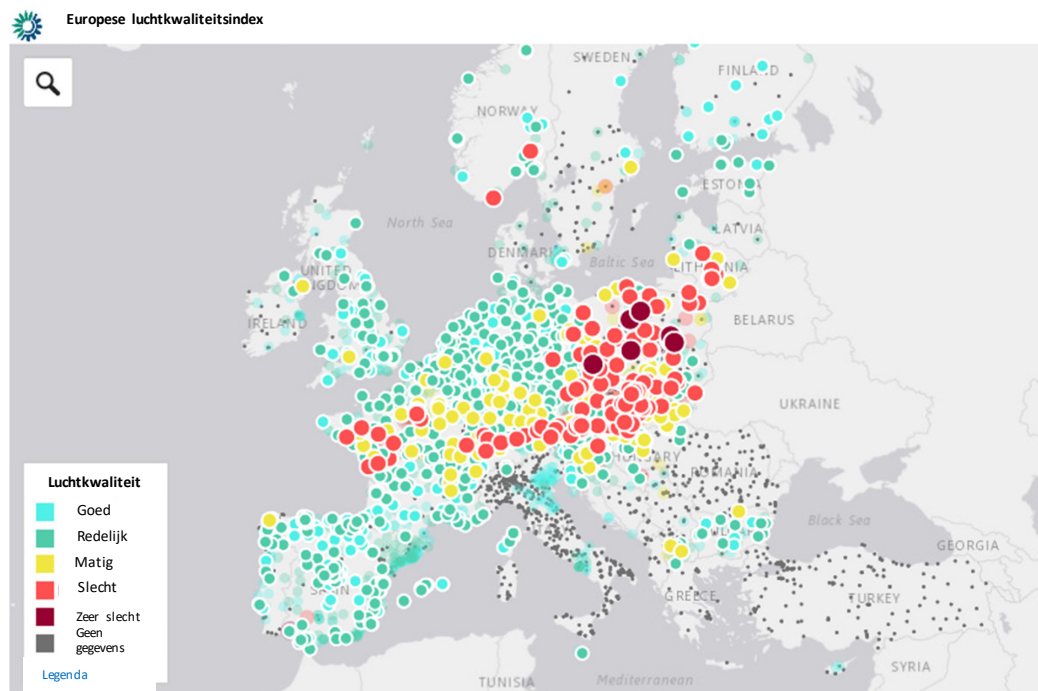
Bron: EEA en websites van steden.

78. Omdat de lidstaten geen gemeenschappelijke index waren overeengekomen, publiceerde het EEA onlangs, in samenwerking met de Europese Commissie, een index voor

dan in andere richtlijnen, zie artikel 31 van [Richtlijn 2008/98/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3) of artikel 19 van [Richtlijn 2006/66/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PB L 266 van 26.9.2006, blz. 1).

het gehele grondgebied van de EU (zie **figuur 11** hieronder). Door de EEA-index te raadplegen, kunnen burgers de luchtkwaliteit in heel Europa in realtime vergelijken. Dit is niet hetzelfde als het beoordelen van de naleving van de EU-normen (daarvoor zijn langere gegevensreeksen nodig).

Figuur 11 – De luchtkwaliteitsindex van het EEA voor 20 maart 2018



Bron: [EEA](#).

79. De richtlijn luchtkwaliteit vereist dat de lidstaten de bevolking informeren over de mogelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid. De overheidsinstanties verstrekken online informatie over de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging en de maatregelen die burgers kunnen nemen om de risico's te beperken, maar die was soms schaars en moeilijk te vinden. Dit is des te belangrijker, aangezien in de EU-normen de risico's van een slechte luchtkwaliteit worden onderschat (zie de **paragrafen 19-27**).

80. De lidstaten moeten realtime luchtkwaliteitsgegevens rapporteren aan de Commissie⁸⁸. Op het moment van onze controle deden 25 lidstaten dit⁸⁹. Van de zes door ons bezochte steden gaven er vier realtimegegevens weer op hun website⁹⁰. Deze steden gebruikten verschillende instrumenten om de bevolking op de hoogte te houden. **Tabel 4** toont enkele van de goede praktijken die zij volgden om de burgers te informeren.

Tabel 4 – Goede praktijken om burgers te informeren

Ruimtelijke kaarten met gebruikmaking van modellering	Brussel, Milaan, Ostrava
Kennisgeving tijdens verontreinigingspieken (sms of e-mail, enz.)	Brussel, Krakau, Ostrava
Smartphoneapps	Ostrava, Krakau
Signaalborden in openbare ruimten (straten, metro)	Krakau, Sofia
Gegevensreeksen die voor analyse kunnen worden gedownload	Brussel, Stuttgart, Milaan, Krakau
Systeem voor vroege waarschuwing voor PM op basis van weersverwachtingen	Stuttgart

81. Hoewel de meeste steden die we bezochten realtime luchtkwaliteitsindices en luchtkwaliteitsgegevens produceerden, en sommige steden andere goede praktijken toepasten, concludeerden we dat de kwaliteit van de informatie voor het publiek niet zo duidelijk of nuttig was als de informatie die door sommige andere Europese steden werd verstrekt⁹¹.

⁸⁸ Dit zijn gegevens die technisch gezien worden aangemerkt als actuele gegevens. Deze gegevens worden automatisch aan het EEA gerapporteerd binnen zeer korte perioden (normaal gesproken elk uur). Artikel 5 van [Uitvoeringsbesluit 2011/850/EU van de Commissie](#) van 12 december 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de onderlinge uitwisseling van informatie en de verslaglegging over de luchtkwaliteit (PB L 335 van 17.12.2011, blz. 86) vereist dat de lidstaten actuele gegevens verstrekken.

⁸⁹ Roemenië en Griekenland rapporteerden geen actuele gegevens en Italië deed dat ten dele niet. Het [Europees luchtkwaliteitsportaal](#) gaf op 27 juni 2018 geen PM-gegevens voor Denemarken, Ierland, Cyprus, Letland en Malta weer.

⁹⁰ Op het moment van onze analyse waren voor Sofia geen gegevens beschikbaar en toonde Milaan voor elk station de gemiddelden van de voorgaande dag.

⁹¹ Zoals Parijs ([Airparif](#)) of Londen ([London Air](#)). De website van Airparif biedt bijvoorbeeld centrale en gebruiksvriendelijke informatie over de luchtkwaliteit: de website toont realtime ruimtelijke kaarten, geeft vooruitzichten voor de volgende dag en biedt toegang tot automatische waarschuwingen en mobiele applicaties. Airparif heeft een app ontwikkeld die het mogelijk maakt om de individuele blootstelling te berekenen en reisplannen te optimaliseren

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

82. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie vormt luchtverontreiniging het grootste milieurisico voor de gezondheid in de EU en het EEA schat dat die jaarlijks ongeveer 400 000 vroegtijdige sterfgevallen veroorzaakt, een risico waaraan vooral mensen in stedelijke gebieden zijn blootgesteld. Fijnstof, stikstofdioxide, zwaveldioxide en ozon op leefniveau zijn de schadelijkste luchtverontreinigende stoffen. De richtlijn luchtkwaliteit van 2008 vormt de hoeksteen van het EU-beleid inzake schone lucht, aangezien hierin de concentratiegrenswaarden zijn vastgesteld voor verontreinigende stoffen in de lucht die wij inademen.

83. We concludeerden dat EU-maatregelen ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen luchtverontreiniging niet de verwachte impact hadden gehad. De aanzienlijke menselijke en economische kosten zijn nog niet tot uitdrukking gekomen in toereikende maatregelen in de hele EU.

84. Hoewel de luchtkwaliteit is verbeterd als gevolg van **emissiereducties**, wordt de gezondheid van burgers nog steeds sterk aangetast door luchtverontreiniging. Verscheidene **luchtkwaliteitsnormen** van de EU zijn zwakker dan het bewijs inzake de gevolgen voor de gezondheid van luchtverontreiniging doet vermoeden. De lidstaten leven deze normen vaak niet na en hebben onvoldoende **doeltreffende maatregelen** genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren. De **monitoring** en daaropvolgende **handhaving** door de Commissie hebben niet geleid tot daadwerkelijke veranderingen. We stelden vast dat het **belang van het verbeteren van de luchtkwaliteit nog onvoldoende tot uitdrukking komt in een deel van het EU-beleid**, waarbij we wel opmerken dat de **EU-financiering** nuttige ondersteuning biedt. Burgers kunnen een belangrijke rol spelen bij de monitoring van de uitvoering van de richtlijn luchtkwaliteit door de lidstaten, zoals is gebleken uit succesvolle rechtszaken in verschillende lidstaten, en het **bewustzijn en de voorlichting** van de bevolking neemt toe. In

om de meest verontreinigde gebieden te vermijden. De website heeft ook een speciaal hoofdstuk over gezondheid, met grafieken en visuele hulpmiddelen, een beschrijving van de korte- en langetermijneffecten van luchtverontreiniging voor de gezondheid, informatie over de bevolkingsgroepen die risico lopen, statistieken over het aantal vroegtijdige sterfgevallen in verband met luchtverontreiniging en verwijzingen naar de richtsnoeren van de WHO.

de volgende paragrafen lichten we onze belangrijkste conclusies en bijbehorende aanbevelingen toe.

85. De richtlijn luchtkwaliteit is gebaseerd op **luchtkwaliteitsnormen** die nu 15-20 jaar oud zijn. Enkele van deze normen zijn veel minder streng dan de richtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie. Bovendien staan de normen toe dat de grenswaarden regelmatig worden overschreden en omvatten ze geen kortetermijnnorm voor PM_{2,5}, een zeer schadelijke luchtverontreinigende stof (zie **tabel 1** en de **paragrafen 18-26**).

Gezondheidsdeskundigen steunen strengere normen in de EU (zie **paragraaf 27**). Zwakke normen bieden niet het juiste kader voor de bescherming van de menselijke gezondheid. Het betekent dat sommige locaties met een slechte luchtkwaliteit voldoen aan de EU-wetgeving.

86. De situatie is aan het verbeteren, maar toch voldoen de meeste lidstaten nog steeds niet aan de luchtkwaliteitsnormen van de EU (zie de **paragrafen 28 en 29**).

87. Wat het meten van de luchtkwaliteit betreft, stelden we vast dat er onvoldoende waarborgen waren dat de lidstaten de luchtkwaliteit op de juiste locaties maten. Vanwege de onnauwkeurige criteria van de richtlijn maten de lidstaten de concentraties niet noodzakelijkerwijze nabij drukke stedelijke wegen of grote industriële locaties (zie de **paragrafen 32-34**), die nog steeds belangrijke bronnen van verontreiniging vormden. We stelden vast dat de uiterste termijn voor het rapporteren van gegevens aan de Commissie door de lidstaten, zoals vastgesteld in de richtlijn luchtkwaliteit, minder strikt is dan in eerdere richtlijnen (zie **paragraaf 35**).

88. We constateerden dat de lidstaten onvoldoende **doeltreffende maatregelen** namen om de luchtkwaliteit zo snel mogelijk te verbeteren. Over het algemeen was de kwaliteit van de luchtkwaliteitsplannen van de lidstaten ontoereikend en bevatten deze plannen slecht gerichte maatregelen. De plannen hadden vaak te lijden onder weinig krachtdadige governance (bijv. een gebrek aan coördinatie tussen nationale en plaatselijke autoriteiten), waren niet doorgerekend of niet gefinancierd en verschaften geen informatie over de reële effecten van de genomen luchtkwaliteitsmaatregelen. De richtlijn luchtkwaliteit verplicht de lidstaten niet om de Commissie te informeren over de resultaten van hun plannen. De

ontoereikende vooruitgang ten aanzien van de verbetering van de luchtkwaliteit duidt op een behoefte aan doeltreffender maatregelen (zie de **paragrafen 36-47**).

89. De Commissie stuit op beperkingen bij haar **monitoring** van de prestaties van de lidstaten. Deze hoeven geen verslag te doen van de uitvoering van hun luchtkwaliteitsplannen. Enkele bepalingen van de richtlijn zijn moeilijk controleerbaar en de Commissie ontvangt honderden luchtkwaliteitsplannen en uitgebreide gegevensreeksen die zij moet evalueren. We stelden vast dat de Commissie lidstaten voor het Europees Hof van Justitie daagde wanneer zij van mening was dat die lidstaten een ernstige inbreuk pleegden op de richtlijn (zie de **paragrafen 48-50**). Deze **handhavingsmaatregelen** nemen echter veel tijd in beslag en de luchtkwaliteitsgrenswaarden worden vandaag de dag nog steeds vaak overschreden, ondanks het feit dat de Commissie meermaals in het gelijk werd gesteld (zie de **paragrafen 51-54**).

Aanbeveling 1 – Doeltreffender actie van de Commissie

Om doeltreffender actie te ondernemen ter verbetering van de luchtkwaliteit, moet de Commissie:

- a) beste praktijken van lidstaten delen die de vereisten van de richtlijn luchtkwaliteit succesvol in hun luchtkwaliteitsplannen hebben geïntegreerd, ook met betrekking tot kwesties zoals informatie die relevant is voor monitoring; gerichte begrote kortetermijnmaatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit en geplande reducties van concentratieniveaus op specifieke locaties.
- b) elk stadium van de inbreukprocedure actief beheren zodat zaken sneller kunnen worden opgelost of voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie;
- c) op het gebied van samenwerking en gezamenlijke activiteiten haar medewerking verlenen aan lidstaten die het meest te lijden hebben onder grensoverschrijdende luchtverontreiniging binnen de EU, met inbegrip van de invoering van relevante maatregelen in hun luchtkwaliteitsplannen.

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

90. Op grond van onze conclusies ten aanzien van de **luchtkwaliteitsnormen**, door lidstaten genomen **maatregelen** ter verbetering van de luchtkwaliteit en de daaropvolgende **monitoring en handhaving** en **bewustmaking en voorlichting van de bevolking** (zie

hieronder) bevelen wij de Commissie aan te overwegen de richtlijn luchtkwaliteit, die nog steeds een belangrijk instrument is om onze lucht schoner te maken, op ambitieuze wijze te herzien.

Aanbeveling 2 – Ambitieuze herziening van de richtlijn luchtkwaliteit

De Commissie moet de volgende kwesties aanpakken bij het opstellen van haar voorstel voor de wetgever:

- a) overwegen de EU-grens- en streefwaarden (voor PM, SO₂ en O₃) te actualiseren, in overeenstemming met de meest recente richtsnoeren van de WHO; het aantal malen beperken dat concentraties de normen (voor PM, NO₂, SO₂ en O₃) mogen overschrijden; en een grenswaarde voor de korte termijn vaststellen voor PM_{2,5}, evenals alarmdrempels voor PM;
- b) de luchtkwaliteitsplannen verbeteren, met name door ze resultaatgerichter te maken, te vereisen dat er jaarlijks een uitvoeringsverslag over wordt uitgebracht en dat ze zo nodig worden geactualiseerd. Het aantal luchtkwaliteitsplannen per luchtkwaliteitszone moet worden beperkt;
- c) nauwkeuriger vereisten vaststellen voor het plaatsen van industriële en verkeersgerichte meetstations, zodat de hoogste blootstelling van de bevolking aan luchtverontreiniging beter kan worden gemeten, en een minimumaantal meetstations per soort vaststellen (verkeersgericht, industrieel of achtergrondstation).
- d) de Commissie de mogelijkheid geven om aanvullende meetstations te vereisen wanneer zij dit noodzakelijk acht om de luchtverontreiniging beter te meten;
- e) de datum voor het rapporteren van gevalideerde gegevens (momenteel 30 september van jaar n+1) vervroegen tot ten minste 30 juni n+1 en expliciet vereisen dat de lidstaten actuele (realtime)gegevens verstrekken;
- f) uitdrukkelijke bepalingen opnemen die het recht van burgers op toegang tot de rechter waarborgen.

Streefdatum voor uitvoering: 2022.

91. Veel EU-beleidsmaatregelen hebben gevolgen voor de luchtkwaliteit. Gezien de aanzienlijke menselijke en economische kosten van luchtverontreiniging zijn wij van mening

dat het belang van dit probleem nog onvoldoende tot uiting komt in een deel van het EU-beleid. Zo bevat het beleid inzake klimaat en energie, vervoer, industrie en landbouw elementen die nadelig kunnen zijn voor de luchtkwaliteit (zie de **paragrafen 55-63**).

92. Minder dan 1 % van de **EU-financiering** in het kader van het cohesiebeleid wordt rechtstreeks toegewezen aan luchtkwaliteitsmaatregelen. Andere maatregelen van het cohesiebeleid kunnen echter de luchtkwaliteit indirect ten goede komen. We stelden vast dat door de EU gefinancierde projecten onvoldoende doelgericht waren en onvoldoende ondersteund werden door de plannen van de lidstaten om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar we troffen ook enkele goede voorbeelden aan. We stelden vast dat LIFE-projecten burgers hielpen actie te ondernemen ter verbetering van de luchtkwaliteit in hun lidstaten en zagen door de EU gefinancierde maatregelen die doelgerichter waren (zie de **paragrafen 64-71**).

Aanbeveling 3 – Prioritering en mainstreaming van luchtkwaliteit in het EU-beleid

Om de luchtkwaliteit verder te integreren in het EU-beleid, moet de Commissie beoordelingen uitvoeren van:

- a) ander EU-beleid dat elementen bevat die nadelig kunnen zijn voor de luchtkwaliteit en maatregelen nemen om dit beleid beter af te stemmen op de doelstelling “schone lucht”;
- b) het daadwerkelijke gebruik van relevante financiering ter ondersteuning van EU-luchtkwaliteitsdoelstellingen om luchtverontreiniging tegen te gaan, en met name PM-, NO_x- en SO₂-emissies.

Streefdatum voor uitvoering: 2022.

93. **Bewustmaking en voorlichting** van de bevolking spelen een cruciale rol bij de aanpak van luchtverontreiniging. De laatste tijd zijn burgers steeds meer betrokken geraakt bij kwesties inzake de luchtkwaliteit en hebben nationale rechters in verschillende lidstaten zich uitgesproken ten gunste van het recht van burgers op schone lucht (zie de **paragrafen 72 en 73**). We stelden echter vast dat de richtlijn luchtkwaliteit in vergelijking met andere milieuriichtlijnen geen specifieke bepalingen bevat ter waarborging van het recht van burgers op toegang tot de rechter (zie **paragraaf 74**). We constateerden bovendien dat de

informatie over de luchtkwaliteit die aan burgers werd verstrekt soms onduidelijk was (zie de **paragrafen 76-81**).

Aanbeveling 4 – Betere bewustmaking en voorlichting van de bevolking

Om de kwaliteit van de informatie voor de burgers te verbeteren, moet de Commissie:

- a) met de hulp van gezondheidswerkers de belangrijkste informatie identificeren en verzamelen die de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten beschikbaar moeten stellen voor de burgers (onder meer informatie over gevolgen voor de gezondheid en aanbevelingen in verband met gedrag);
- b) de lidstaten ondersteunen bij het toepassen van beste praktijken om met de burgers te communiceren en hen te betrekken bij aangelegenheden in verband met luchtkwaliteit;
- c) jaarlijks ranglijsten publiceren van luchtkwaliteitszones waar de meeste en de minste vooruitgang is geboekt en de beste praktijken delen die worden toegepast door de meest succesvolle locaties;
- d) een onlinetool ontwikkelen waarmee burgers inbreuken met betrekking tot de luchtkwaliteit kunnen melden en de Commissie feedback kunnen geven over kwesties in verband met de luchtkwaliteitsmaatregelen van de lidstaten;
- e) de lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van gebruiksvriendelijke instrumenten voor de publieke toegang tot informatie over en monitoring van de luchtkwaliteit (bijvoorbeeld smartphoneapps en/of speciale pagina's op de sociale media);
- f) samen met de lidstaten proberen te komen tot eensgezindheid over het harmoniseren van de luchtkwaliteitsindices.

Streefdatum voor uitvoering: 2022.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos A. Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 juli 2018.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

BIJLAGE I**Belangrijkste richtlijnen waarin grenswaarden voor emissiebronnen zijn vastgesteld**

Tot de bronspecifieke wetgeving van de EU die het meest relevant is voor emissies van luchtverontreinigende stoffen behoren de [richtlijn nationale emissieplafonds \(NEC-richtlijn\)](#), die gericht is op de beperking van de totale emissies, de [richtlijn industriële emissies](#) en de [richtlijn voor middelgrote stookinstallaties](#) voor industriële bronnen; de verordening inzake Euro 5- en Euro 6-voertuigemissies en andere richtlijnen voor het vervoer⁹²; en de [richtlijn ecologisch ontwerp](#) en de bijbehorende [uitvoeringsverordeningen](#) voor de verwarming en koeling voor particuliere huishoudens.

De NEC-richtlijn

Terwijl de richtlijn luchtkwaliteit gemeenschappelijke grenzen voor verontreiniging vaststelt waar deze optreedt, heeft de NEC-richtlijn betrekking op emissies op nationaal niveau. Deze richtlijn vereist dat elke lidstaat zich ertoe verbindt zijn emissies van SO₂, NO_x, NMVOS, NH₃ en PM_{2,5} (maar niet expliciet van PM₁₀) vanaf 2020, en voor 2030 en daarna terug te dringen.

In de richtlijn, die in 2001 werd aangenomen en in 2016 werd herzien, komen de internationale verbintenissen op het gebied van de beperking van de luchtverontreiniging tot uitdrukking die de EU en de lidstaten zijn aangegaan in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (VN-ECE)⁹³. De EU en haar 28 lidstaten brengen aan deze VN-commissie verslag uit over hun emissie-inventarissen.

In 2010, een streefjaar dat in de NEC-richtlijn van 2001 was vastgesteld, hadden twaalf lidstaten ten minste één van hun nagestreefde plafonds niet gehaald.

⁹² Met name de Verordeningen [\(EG\) nr. 715/2007](#) van 20 juni 2007, [\(EG\) nr. 692/2008](#) van 18 juli 2008 en [\(EU\) 2016/427](#) van 10 maart 2016, en [Richtlijn 2007/46/EG](#) van 5 september 2007. Ook de Verordeningen [\(EG\) nr. 595/2009](#) van 18 juni 2009 en [\(EU\) nr. 582/2011](#) van 25 mei 2011 inzake zware bedrijfsvoertuigen.

⁹³ Deze verbintenissen zijn aangegaan in het kader van het [Protocol van Göteborg](#), dat deel uitmaakt van het [Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand](#) (LRTAP).

De richtlijn industriële emissies⁹⁴ en de richtlijn voor middelgrote stookinstallaties⁹⁵

Met deze richtlijnen wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu in de EU door schadelijke industriële emissies te beperken. Ze bevatten bindende grenswaarden voor NO_x, SO₂ en stof (met inbegrip van PM)⁹⁶.

Uit hoofde van de richtlijnen inzake industriële emissies moet voor ongeveer 50 000 industriële installaties een exploitatievergunning worden aangevraagd, die door de nationale autoriteiten van de EU-lidstaten wordt verleend, en de beste beschikbare technieken (BBT's) toepassen.

De richtlijn industriële emissies is van toepassing op grote industrieën in verschillende sectoren: de energiesector, de productie en verwerking van metalen, de delfstoffenindustrie, de chemische industrie, afvalbeheer en andere sectoren. De richtlijn bevat specifieke bepalingen inzake de verbranding van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 50 megawatt (MW) of meer, die van toepassing zijn op ongeveer 3 500 installaties, waarvan 370 zeer grote, met biomassa en vaste brandstoffen gestookte installaties met een thermisch rendement van meer dan 300 MW die in de EU worden geëxploiteerd.

In juli 2017 stelde de Commissie een uitvoeringsbesluit vast op basis van een [nieuw referentiedocument](#), waarin de BBT's voor grote stookinstallaties werden geactualiseerd⁹⁷. De vergunningen voor deze installaties moeten uiterlijk in 2021 worden geactualiseerd in overeenstemming met BBT-conclusies en de bijbehorende emissieniveaus van verontreinigende stoffen.

⁹⁴ [Richtlijn 2010/75/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (herschikking) (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

⁹⁵ [Richtlijn \(EU\) 2015/2193](#).

⁹⁶ Dit is met name belangrijk voor steenkoolcentrales, die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 52 % van de SO₂-, 40 % van de NO₂ en 37 % van de PM-emissies van de industrie (*bron*: AirClim, ClientEarth en EEB-verslag "[Clearing the Air](#)", 2017, blz. 31).

⁹⁷ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2017/1442 van de Commissie](#) van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van [Richtlijn 2010/75/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties.

De richtlijn voor middelgrote stookinstallaties is, op enkele uitzonderingen na, van toepassing op stookinstallaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van ten minste 1 MW en minder dan 50 MW, ongeacht het gebruikte type brandstof.

BIJLAGE II**Maximale concentratiewaarden in de zes luchtkwaliteitszones (gegevens per 13 december 2017)⁹⁸**

NO ₂ jaargemiddelden (max. 40 µg/m ³)						
Luchtkwaliteits- zone:	Brussel	Krakau	Milaan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91
2010	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92
2011	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33
2012	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27
2013	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03
2014	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60
2015	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23
2016	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60

PM _{2,5} jaargemiddelden (max. 25 µg/m ³)						
Luchtkwaliteits- zone:	Brussel	Krakau	Milaan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62
2010	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29
2011	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94
2012	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74
2013	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77
2014	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67
2015	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50
2016	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80

PM ₁₀ aantal dagen boven 50 µg/m ³ (max. 35)						
Luchtkwaliteits- zone:	Brussel	Krakau	Milaan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	66	168	116	135	161	112
2010	49	148	90	159	134	104
2011	88	204	132	123	134	89
2012	57	132	111	110	108	80
2013	58	158	100	102	109	91
2014	33	188	88	116	104	64
2015	19	200	102	84	72	72
2016	15	164	73	80	71	63

PM ₁₀ jaargemiddelden (max. 40 µg/m ³)						
Luchtkwaliteits- zone:	Brussel	Krakau	Milaan	Ostrava	Sofia	Stuttgart
2009	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16
2010	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07
2011	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76
2012	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56
2013	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07
2014	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52
2015	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08
2016	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56

⁹⁸ Bron: [Europees luchtkwaliteitsportaal](#).

BIJLAGE III**Inbreukprocedures in verband met de richtlijn luchtkwaliteit in april 2018**

EU-lidstaat	Stand inbreukprocedure			
	PM ₁₀	NO ₂	SO ₂	Monitoring
België	HvJ (opgeschort)	LFN	-	-
Bulgarije	RUL	-	RO	
Tsjechische Republiek	RO	LFN	-	-
Denemarken	-	LFN	-	-
Duitsland	RO	RO	-	-
Estland	-	-	-	-
Ierland	-	-	-	-
Griekenland	RO	-	-	-
Spanje	RO	RO	-	-
Frankrijk	RO	RO	-	-
Kroatië	-	-	-	-
Italië	RO	RO	-	-
Cyprus	-	-	-	-
Letland	RO	-	-	-
Litouwen	-	-	-	-
Luxemburg	-	LFN	-	-
Hongarije	RO	LFN	-	-
Malta	-	-	-	-
Nederland	-	-	-	-
Oostenrijk	-	LFN	-	-
Polen	RUL	LFN	-	-
Portugal	RO	LFN	-	-
Roemenië	RO	-	-	LFN
Slovenië	LFN	-	-	-
Slowakije	RO	-	-	LFN
Finland	-	-	-	-
Zweden	RO	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	-	RO	-	-

Legenda:

- LFN = ingebrekestelling verstuurd
- RO = met redenen omkleed advies verstuurd
- HvJ = zaak voorgelegd aan het HvJ
- RUL = uitspraak gedaan door het HvJ

Inbreukprocedures worden ingeleid met het versturen van een ingebrekestelling (LFN) door de Commissie aan een lidstaat, waarin het voorwerp van de zaak wordt beschreven. Indien de Commissie van mening is dat de argumenten van de lidstaat niet redelijk en overtuigend zijn, stuurt zij een met redenen omkleed advies (RO). Dit is de laatste stap voordat de zaak wordt voorgelegd aan het Europees Hof van Justitie.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"LUCHTVERONTREINIGING: ONZE GEZONDHEID NOG STEEDS ONVOLDOENDE BESCHERMD"

SAMENVATTING

I. Het Europees Milieuagentschap (EEA) schat dat (voor het jaar 2014) in de Europese Unie 399 000 vroegtijdige sterfgevallen toe te schrijven zijn aan blootstelling aan fijnstof (PM_{2,5}), 75 000 aan blootstelling aan stikstofdioxide (NO₂) en 13 600 aan blootstelling aan ozon op leefniveau (O₃). Hoewel er in deze cijfers enige overlapping is (bv. omdat NO₂ een precursor van PM_{2,5} is) en zij niet zomaar bij elkaar kunnen worden opgeteld, geven zij aan dat luchtverontreiniging in de EU meer dan 400 000 vroegtijdige sterfgevallen per jaar veroorzaakt.

II. De afgelopen decennia zijn zowel emissiereducties als verminderingen van de concentratie van luchtverontreinigende stoffen gerapporteerd – deze laatste zijn echter niet snel genoeg gedaald om ervoor te zorgen dat de luchtkwaliteitsnormen in de gehele Europese Unie worden gehaald.

IV. Hoewel inderdaad niet alle doelstellingen van de richtlijn luchtkwaliteit volledig zijn gehaald, heeft de richtlijn geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de luchtkwaliteit in de EU. Dit wil niet zeggen dat er geen tekortkomingen zijn in de wijze waarop deze richtlijn wordt uitgevoerd, en tot op heden blijven aanzienlijke overschrijdingen bestaan. Er zijn echter ook voorbeelden waar de luchtkwaliteit is verbeterd of waar het toezicht op de luchtkwaliteit overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn aanzienlijk is verbeterd. De richtlijnen zijn een belangrijke drijvende kracht geweest voor die verbeteringen.

De Commissie voert momenteel zelf een geschiktheidscontrole uit van de richtlijnen luchtkwaliteit. Als onderdeel daarvan zal zij de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en de Europese meerwaarde van deze wetgeving beoordelen. Zonder afbreuk te doen aan de uitkomst van deze geschiktheidscontrole, is de Commissie van mening dat de maatregelen van de EU om de volksgezondheid te beschermen tegen luchtverontreiniging ten minste gedeeltelijk doeltreffend zijn.

b) In sommige gevallen kan de luchtverontreiniging onderschat zijn als zij niet correct op welbepaalde ogenblikken is gemonitord, maar de Commissie ziet geen systemische fouten in de EU-monitoring van de luchtkwaliteit.

c) In COM(2018) 330 final geeft de Commissie haar visie over de uitvoering en handhaving van de richtlijn luchtkwaliteit.

d) In de mededeling "Schone lucht voor iedereen" (COM(2018) 330 final) van 2018 en in het programma "Schone lucht voor Europa" (COM(2013) 918 0final) van 2013 wordt het belang benadrukt van het aanpakken van de luchtverontreiniging aan de hand van op elkaar afgestemde EU-beleidsmaatregelen.

De luchtkwaliteit kan worden verbeterd aan de hand van investeringen op andere gebieden die ook voor de luchtkwaliteit aanzienlijke voordelen opleveren (bv. de vervanging van oude kolengestookte centrales door gasgestookte centrales, investeringen in nieuwe metrolijnen, ringwegen rond steden enz.). Deze zouden niet kunnen worden beschouwd als rechtstreekse financiering ten behoeve van de luchtkwaliteit, maar zouden niettemin een belangrijke bijdrage leveren aan de vermindering van de luchtverontreiniging en de verbetering van de luchtkwaliteit.

e) Zie het antwoord op de paragrafen 73 en 74.

V. De Commissie is van mening dat de aanbevelingen van de Rekenkamer een belangrijke bijdrage leveren aan de lopende geschiktheidscontrole van de richtlijnen luchtkwaliteit.

Specifieke opmerkingen over de afzonderlijke aanbevelingen worden hieronder gegeven.

INLEIDING

Tekstvak 1 – Belangrijkste luchtverontreinigende stoffen

Wat de bijdrage van vaste brandstoffen aan de luchtverontreiniging betreft, hangt de omvang daarvan ook af van de kwaliteit van de gebruikte brandstoffen en de toegepaste keteltechnologie.

Tekstvak 2 – De luchtkwaliteit hangt niet alleen af van luchtverontreinigende emissies

Ook de verwarming van woningen en de landbouw zijn belangrijke menselijke activiteiten die bijdragen aan de luchtverontreiniging.

7. Bij Richtlijn 2008/50/EG zijn de vorige kaderrichtlijn (Richtlijn 96/62/EG) en drie van de vier dochterrichtlijnen daarvan (de Richtlijnen 1999/30/EG, 2000/69/EG en 2002/3/EG) geconsolideerd. Op enkele uitzonderingen na zijn in die richtlijn geen nieuwe luchtkwaliteitsnormen vastgesteld maar zijn eerder overeengekomen normen opnieuw bevestigd.

De vierde dochterrichtlijn van Richtlijn 96/62/EG (nl. Richtlijn 2004/107/EG) is nog steeds van kracht (en bevat belangrijke streefwaarden voor verschillende luchtverontreinigende stoffen). De Commissie geeft er derhalve de voorkeur aan gezamenlijk te verwijzen naar de Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG als "de richtlijnen luchtkwaliteit", maar begrijpt dat deze audit uitsluitend gericht was op de laatste van die twee richtlijnen.

8. Bij Richtlijn (EU) 2015/1480 van de Commissie zijn daarmee verband houdende voorschriften verder uitgewerkt.

9. De Commissie is van mening dat zowel de grenswaarden als de streefwaarden bindend zijn. Voor de volledige definitie, zie artikel 2 van de richtlijn.

Tekstvak 3 – De rol van de Commissie en van het EEA

Bij Uitvoeringsbesluit 2011/850/EG is het EEA uitdrukkelijk gemachtigd de Europese Commissie bij te staan bij het opzetten van een gegevensarchief en dit toegankelijk te maken via het luchtkwaliteitsportaal.

OPMERKINGEN

22. Uit een door de Commissie ter ondersteuning van het beleidspakket schone lucht van 2013 (COM(2013) 918) uitgevoerde beoordeling bleek dat dankzij de in 2013 voorgestelde wetgevingspakketten (met name wat later de Richtlijn 2016/2284/EG is geworden) de emissies zullen dalen vanaf de uitvoering van de richtlijn tot 2030 en "*het pad [effenen] voor de ambitieuze normen voor luchtkwaliteit van de EU om de richtwaarden van de WHO te benaderen*".

Op basis van de beoordeling ter ondersteuning van COM(2013) 918 heeft de Commissie geconcludeerd dat het op dat moment niet passend was de richtlijn luchtkwaliteit te herzien en dat het beleid zich in de plaats daarvan moet richten op het bereiken van de naleving van de bestaande normen voor luchtkwaliteit, uiterlijk in 2020.

24. Het aantal vaste meetstations wordt niet bepaald door de vraag of de concentraties onder de EU-luchtkwaliteitsnormen liggen, maar door de bovenste beoordelingsdrempels en de onderste beoordelingsdrempels zoals gedefinieerd in bijlage II bij Richtlijn 2008/50/EG.

25. De ter ondersteuning van het beleidspakket schone lucht van 2013 uitgevoerde kosten-batenanalyses bevestigden de orde van grootte in de verhouding tussen de uitvoeringskosten en de maatschappelijke voordelen van maatregelen ter vermindering van emissies en ter verbetering van de luchtkwaliteit.

26. De Commissie voert momenteel een geschiktheidscontrole uit van de richtlijnen luchtkwaliteit. Als onderdeel daarvan zal zij de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en Europese meerwaarde van deze wetgeving beoordelen, met inbegrip van een beoordeling van de relevantie van de bestaande EU-luchtkwaliteitsnormen.

30. Geloofwaardige, tijdige en vergelijkbare luchtkwaliteitsgegevens zijn niet alleen voor de Commissie van belang met het oog op mogelijke handhavingsmaatregelen, het is ook belangrijke informatie voor het publiek en voor de lokale, regionale en nationale autoriteiten op basis waarvan zij passende maatregelen kunnen nemen om de perioden van overschrijding zo kort mogelijk te houden.

33. De richtlijn luchtkwaliteit schrijft voor dat de lidstaten de bemonsteringspunten handhaven die PM₁₀ hebben overschreden; dit is niet het geval voor andere verontreinigende stoffen. Indien de bemonsteringspunten die overschrijdingen voor andere verontreinigende stoffen hebben gerapporteerd, de rapportering stopzetten, zorgt de Commissie echter wel voor opvolging per geval om ervoor te zorgen dat de bepalingen van bijlage III, deel B, inzake de situering van de bemonsteringspunten op macroschaal worden nageleefd.

35. De Commissie is het ermee eens dat tijdige gegevens van belang zijn. De meeste lidstaten rapporteren overeenkomstig Uitvoeringsbesluit 2011/850/EG.

Krachtens "eerdere richtlijnen" moesten de lidstaten de Commissie eerder op de hoogte brengen, binnen zes maanden na de meetperiode, maar alleen van het voorkomen van overschrijdingen. Dit had evenwel geen betrekking op alle gegevens die thans overeenkomstig Uitvoeringsbesluit 2011/850/EG worden gerapporteerd.

38. Naast de drie genoemde redenen ziet de Commissie extra redenen die de doeltreffendheid in gevaar brengen. Deze omvatten voorbeelden die verband houden met een gebrekkige inschatting van de doeltreffendheid van de maatregelen, trends en stimulansen op nationaal niveau die lokale inspanningen hebben tegengewerkt, een gebrekkige integratie met andere maatregelen op lokaal niveau (bv. als deel van klimaatactie of stedelijke planning).

45. Het opstellen van luchtkwaliteitsplannen is inderdaad vaak een langdurig proces, aangezien hiervoor, afhankelijk van de desbetreffende bepalingen in de lidstaten, raadpleging en aanzienlijke betrokkenheid van de belanghebbenden vereist is. Deze betrokkenheid en raadpleging hoeven de actualisering van feitelijke informatie (zoals monitoringgegevens, zodra deze beschikbaar zijn) echter niet te verhinderen.

48. De Commissie beoordeelt en controleert niet elk meetstation, maar pakt wel de tekortkomingen van het meetnet geval per geval aan.

52. Op 17 mei 2018 heeft de Commissie aangekondigd dat zij drie lidstaten voor het Europees Hof van Justitie ("het HvJ-EU") zal dagen voor overschrijdingen van de NO₂-grenswaarden (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), en drie andere lidstaten voor overschrijdingen van de PM₁₀-grenswaarden (Italië, Hongarije en Roemenië). Zie COM(2018) 330 final.

53. Artikel 23 van de richtlijn bepaalt: *"Die plannen worden onverwijld, maar uiterlijk twee jaar na het einde van het jaar waarin de eerste overschrijding is geconstateerd aan de Commissie meegedeeld."*

54. De Commissie heeft snel gehandeld en kon niet sneller handelen. Zij heeft reeds in 2008, onmiddellijk na de vaststelling van de richtlijn, handhavingsmaatregelen ingeleid maar de daaruit voortvloeiende arresten van 2011 en 2012 waren niet volledig uitvoerbaar (het HvJ-EU heeft de veroordeling van de lidstaten beperkt tot de overschrijdingen van de grenswaarden in een bepaalde periode in het verleden). Om verdere arresten voor de verbetering van de luchtkwaliteit af te

dwingen, heeft de Commissie inbreukprocedures opnieuw ingeleid om de gebruikte argumentatie te veranderen.

Na verduidelijking van de jurisprudentie over de Bulgaarse en Poolse arresten (op respectievelijk 5 april 2017 en 22 februari 2018), was het HvJ-EU van mening dat het mogelijk is om extra jaren toe te voegen aan de zaken en dat de ingevoerde maatregelen ontoereikend waren om de overschrijdingen van de grenswaarden aan te pakken. Dit heeft het dus mogelijk gemaakt om op een stevigere basis vooruitgang te boeken en de behandeling van de verschillende dossiers te versnellen (zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissingen van mei 2018 over drie bijkomende PM₁₀- en drie bijkomende NO₂-dossiers).

55. EU-beleidsmaatregelen kunnen ook doelstellingen hebben die bijdragen tot een betere luchtkwaliteit. Ook andere beleidsmaatregelen dan de reeds genoemde kunnen van invloed zijn op luchtverontreinigende stoffen (met inbegrip van, maar niet beperkt tot: fiscaal beleid, handelsbeleid, regionaal of stedelijk beleid).

57. De Europese wetgeving inzake CO₂-normen voor personenauto's is technologie-neutraal. Het was de keuze van de autofabrikanten om in grote mate te rekenen op dieseltechnologie om de gemiddelde CO₂-emissies van hun vloot te verminderen.

Onder alle normale gebruiksvoorwaarden moet aan Euro 5 en Euro 6 worden voldaan. Tot voor kort was er geen test beschikbaar om dit te controleren. De Commissie heeft de nieuwe testprocedure voor emissies onder reële rijomstandigheden (RDE) ontwikkeld, waarmee de emissies van auto's op de weg worden gecontroleerd. De RDE-regelgeving waarborgt dat de emissies van voertuigen onder de grenswaarde blijven in reële rijomstandigheden, en niet alleen in het laboratorium.

De conformiteitsfactoren (CF's) veranderen niets aan de Euro 6-grenswaarden en staan ook niet toe dat fabrikanten deze overschrijden. Integendeel: zij handhaven die grenswaarden onder "normale gebruiksomstandigheden". In de RDE-regelgeving worden geen nieuwe emissiegrenswaarden vastgesteld, maar wordt een aanvullende testprocedure ingevoerd waarvan de kwantitatieve vereisten moeten worden gekalibreerd aan de Euro 6-grenswaarden. De RDE-test is bovendien een nieuwe test die moet worden uitgevoerd bovenop de laboratoriumtest waar de Euro 6-emissiegrenswaarde van 80 mg NO_x ten volle moet worden nageleefd. Vanaf 1 september 2018 zullen alle nieuwe voertuigen worden onderworpen aan laboratoriumprocedures (wereldwijd geharmoniseerde testprocedure voor lichte voertuigen - WLTP) die veel strenger zijn dan de vorige laboratoriumprocedures.

Het is ook belangrijk te verduidelijken dat dieselgate betrekking had op het gebruik van een manipulatie-instrument dat niet is toegestaan door de wetgeving, en niet op de kwestie van hoge emissies onder reële rijomstandigheden.

59. De risico's die verbonden zijn aan de productie en het gebruik van bio-energie zijn onderzocht in de effectbeoordeling betreffende de duurzaamheid van bio-energie van 2016 (SWD(2016) 418 final), die is opgesteld in het kader van de herschikking van de richtlijn hernieuwbare energie.

Biomassa wordt niet specifiek ondersteund door de richtlijn hernieuwbare energie. Het is aan de lidstaten om te bepalen hoe zij willen voldoen aan hun nationale streefcijfers voor hernieuwbare energiebronnen, en over het al dan niet invoeren van steunregelingen.

Emissies van middelgrote en grote stookinstallaties worden aangepakt via EU-wetgeving, waaronder de richtlijn inzake middelgrote stookinstallaties en de richtlijn inzake industriële emissies. Wat de kwesties in verband met het gebruik van biomassa in ruimteverwarmingstoestellen betreft, zie de antwoorden van de Commissie op paragraaf 60.

60. De Commissie is van mening dat de verordeningen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering een goed compromis vormen voor wat nodig is om de luchtverontreiniging te verminderen.

en tegelijk de consumenten en de Europese industrie te beschermen. Emissievereisten worden geleidelijk ingevoerd voor alle verwarmingstoestellen op brandstof.

61. Alleen in specifieke en gerechtvaardigde gevallen kunnen de lidstaten emissiegrenswaarden vaststellen die minder strikt zijn dan met de beste beschikbare technieken (BBT) bereikbare emissieniveaus. Deze flexibiliteit wordt met name beperkt door de verplichting te voldoen aan de toepasselijke milieukwaliteitsnormen; de burger heeft inspraak in de verlening van afwijkingen en de Commissie wordt hierover in kennis gesteld. Uit de tot dusver opgedane ervaring sinds de publicatie van de eerste BBT-conclusies blijkt dat het aantal door lidstaten voorgelegde afwijkingen relatief laag is¹.

63. Emissies, met inbegrip van NH₃-emissies uit intensieve pluimvee- of varkenshouderij (IRPP) in de EU (ongeveer 20 000 grote bedrijven) zijn geregeld bij de richtlijn industriële emissies (IED) via de toepassing van de BBT. De BBT-conclusies voor de intensieve pluimvee- of varkenshouderij zijn op 21 februari 2017 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. Voor het eerst zijn hierin op EU-niveau bindende grenswaarden vastgesteld voor ammoniakemissies in de lucht afkomstig uit de stallen van varkens of pluimvee waaraan zal moeten worden voldaan binnen een periode van maximaal vier jaar vanaf de datum van bekendmaking.

Zie: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

68. Verdere indirecte bijdragen die bevorderlijk kunnen zijn voor schone lucht zullen naar verwachting afkomstig zijn van aanzienlijke delen van de investeringen in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020 in de koolstofarme economie (45 miljard EUR), milieubescherming en efficiënt gebruik van hulpbronnen (in totaal 63 miljard EUR) en netwerkinfrastructuur (in totaal 58 miljard EUR), met name door de ondersteuning van kwetsbare regio's en burgers. Tot nu toe ondersteunt een derde van alle investeringen in het kader van het Europees Fonds voor strategische investeringen (ongeveer 80 miljard EUR) projecten op het gebied van energie, vervoer en milieu. Dit alles heeft een indirect positief effect op de luchtkwaliteit (zie COM(2018) 330 final).

Gedurende de zevenjarige programmeringsperiode van de structuurfondsen kunnen herschikkingen worden gedaan tussen maatregelen voor de luchtkwaliteit (code 83) en andere acties, waaronder acties die de luchtkwaliteit indirect ondersteunen, zoals de codes 13, 14 en 16.

69. Het operationeel programma "Milieu" van Bulgarije voor 2014-2020 beschrijft nauwkeurig de overheersende invloed van de verwarming van woningen en het vervoer als de twee belangrijkste bronnen van verontreiniging in het land waarop de interventie-inspanningen van het operationeel programma moeten worden toegespitst (PA5 over luchtkwaliteit).

72. De Commissie is het volledig eens over het belang van publieksvoorlichting over de luchtkwaliteit. Zij heeft nauw samengewerkt met het EEA om de toegankelijkheid van informatie over de luchtkwaliteit te verbeteren. Zo is onder meer een index voor luchtkwaliteit ontwikkeld (<http://airindex.eea.europa.eu>).

De Commissie volgt ook met grote belangstelling de lopende burgerwetenschapsinitiatieven die gericht zijn op het monitoren van de luchtkwaliteit, maar merkt op dat de gegevens hiervan vaak niet voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen voor de gegevens van de richtlijn luchtkwaliteit.

¹ Zie: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations;
[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)
[https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)

In de richtlijn luchtkwaliteit zijn inderdaad geen alarmdrempels voor PM vastgesteld (verschillende lidstaten hebben echter alarmdrempels vastgesteld).

73. De Commissie erkent het belang van de rol van de nationale rechterlijke instanties bij de handhaving van de vereisten van de richtlijn luchtkwaliteit en steunt dit, zoals blijkt uit de goedkeuring van de in het antwoord op paragraaf 74 vermelde mededeling.

Ten aanzien van de suggestie dat de richtlijn het recht van de bevolking op inspraak en toegang tot de rechter niet expliciet beschermt, verwijzen wij naar het antwoord op paragraaf 74.

74. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het Verdrag van Aarhus van belang is voor de richtlijn luchtkwaliteit.

Wat de afwezigheid betreft van expliciete bepalingen met betrekking tot toegang tot de rechter in de richtlijn luchtkwaliteit, moet worden opgemerkt dat ten tijde van de vaststelling van de richtlijn in 2008 bij de Raad en het Parlement een afzonderlijk voorstel van de Commissie voorlag dat moest zorgen voor ruime toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden; COM(2003) 624 definitief. Dit zou de noodzaak van specifieke bepalingen met betrekking tot toegang tot de rechter in de richtlijn zelf hebben vermeden. Er was echter onvoldoende steun van de Raad voor dit afzonderlijke voorstel. Ondanks het gebrek aan wettelijke bepalingen in de richtlijn luchtkwaliteit heeft het HvJ-EU geoordeeld dat de EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit natuurlijke personen en ngo's substantiële rechten op het gebied van gezondheid verleent die de nationale rechterlijke instanties bereid moeten zijn te beschermen. Zie zaak C-237/07, Janecek, EU:C:2008:447 en zaak C-404/13, Client Earth, EU:C:2014:2382.

De Commissie heeft de aandacht gevestigd op deze jurisprudentie in een mededeling van 2017 betreffende toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden; zie 2017/C 275/01.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

82. Het Europees Milieuagentschap (EEA) schat dat (voor het jaar 2014) in de Europese Unie 399 000 vroegtijdige sterfgevallen toe te schrijven zijn aan blootstelling aan fijnstof ($PM_{2,5}$), 75 000 aan blootstelling aan stikstofdioxide (NO_2) en 13 600 aan blootstelling aan ozon op leefniveau (O_3). Hoewel er in deze cijfers enige overlapping is (bv. omdat NO_2 een precursor van $PM_{2,5}$ is) en zij niet zomaar bij elkaar kunnen worden opgeteld, geven zij aan dat luchtverontreiniging in de EU meer dan 400 000 vroegtijdige sterfgevallen per jaar veroorzaakt.

83. Hoewel niet alle doelstellingen van de richtlijn luchtkwaliteit volledig zijn gehaald, heeft de richtlijn geleid tot aanzienlijke verbeteringen in de luchtkwaliteit in de EU. Dit wil niet zeggen dat er geen tekortkomingen zijn in de wijze waarop deze richtlijn wordt uitgevoerd, en tot op heden blijven aanzienlijke overschrijdingen bestaan. Er zijn echter ook voorbeelden waar de luchtkwaliteit is verbeterd of waar het toezicht op de luchtkwaliteit overeenkomstig de voorschriften van de richtlijn aanzienlijk is verbeterd. De richtlijnen zijn een belangrijke drijvende kracht geweest voor die verbeteringen. De Commissie voert momenteel zelf een geschiktheidscontrole uit van de richtlijnen luchtkwaliteit. Als onderdeel daarvan zal zij de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en de Europese meerwaarde van deze wetgeving beoordelen. Zonder afbreuk te doen aan de uitkomst van deze geschiktheidscontrole, is de Commissie van mening dat de maatregelen van de EU om de volksgezondheid te beschermen tegen luchtverontreiniging ten minste gedeeltelijk doeltreffend zijn.

84. In COM(2018) 330 final geeft de Commissie haar visie over de uitvoering en handhaving van de richtlijn luchtkwaliteit.

Wat sommige luchtkwaliteitsnormen voor bepaalde verontreinigende stoffen (zoals de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide) betreft, is de richtlijn in overeenstemming met de gegevens over het effect op de gezondheid van de WHO.

85. De EU-luchtkwaliteitsnormen zijn inderdaad minder streng dan wat in de luchtkwaliteitsrichtsnoeren van de WHO wordt aanbevolen voor diverse verontreinigende stoffen. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat grenswaarden en richtwaarden verschillen wat hun juridische en politieke implicaties betreft.

Het beleid van de EU inzake schone lucht in het algemeen en de richtlijn luchtkwaliteit in het bijzonder zijn gebaseerd op het vaststellen van passende doelstellingen voor de luchtkwaliteit *"rekening gehouden met de toepasselijke normen, richtsnoeren en programma's van de Wereldgezondheidsorganisatie."*

87. De Commissie voert momenteel een geschiktheidscontrole uit van de richtlijnen luchtkwaliteit. Als onderdeel daarvan zal zij de relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie en de Europese meerwaarde van deze wetgeving beoordelen, met inbegrip van de bewakingsbepalingen.

88. De Commissie is het ermee eens dat AQP-maatregelen vaak onvoldoende gericht zijn, en heeft dienovereenkomstig handhavingsmaatregelen genomen.

Aanbeveling 1 – Doeltreffendere maatregelen van de Commissie

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie heeft opmerkingen gemaakt over de handhavingsmaatregelen in COM(2018) 330 final en zal elke fase van de inbreukprocedure actief blijven opvolgen.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie zal de grensoverschrijdende intra-EU-dimensie blijven analyseren, bijvoorbeeld via de regelmatige rapporten inzake de vooruitzichten voor schone lucht die zijn voorgeschreven door Richtlijn 2016/2284.

De Commissie kan de lidstaten alleen helpen binnen de mogelijkheden die zijn voorzien in artikel 25 van de richtlijn, waarin is bepaald:

"1. Wanneer een alarmdrempel, grenswaarde of streefwaarde, verhoogd met de toepasselijke overschrijdingsmarge, of een langetermijndoelstelling ten gevolge van aanzienlijk grensoverschrijdend transport van verontreinigende stoffen of de precursoren daarvan wordt overschreden, werken de betrokken lidstaten samen en ontplooiën zij, indien passend, gezamenlijke activiteiten, zoals het opstellen van gezamenlijke of gecoördineerde luchtkwaliteitsplannen [...].

2. De Commissie wordt uitgenodigd om bij de in lid 1 bedoelde samenwerkingsactiviteiten aanwezig te zijn en daaraan haar medewerking te verlenen. [...]

90. Zie eerdere opmerkingen over de bovenstaande conclusies.

Aanbeveling 2 – Ambitieuze herziening van de richtlijn luchtkwaliteit

De Commissie zal bijzondere aandacht schenken aan deze aanbevelingen tijdens de geschiktheidscontrole van de richtlijn luchtkwaliteit in 2019 en daarna.

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie merkt op dat AQP's volgens de richtlijn resultaatgericht moeten zijn (d.w.z. om de perioden van overschrijding zo kort mogelijk te houden), in overeenstemming met de bepalingen in bijlage XV bij de richtlijn.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

d) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie neemt nota van deze aanbeveling en zal aan dit punt in de lopende geschiktheidscontrole bijzondere aandacht schenken.

e) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is het ermee eens dat tijdige gegevens van belang zijn. De meeste lidstaten rapporteren overeenkomstig de bepalingen van Uitvoeringsbesluit 2011/850/EG (inclusief de bepalingen met betrekking tot actuele gegevens). Nu de procedures voor elektronische rapportering goed zijn getest, ziet de Commissie ruimte voor vroegere rapportering.

f) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

91. De Europese Commissie levert een aanzienlijke inspanning om de emissie van luchtverontreinigende stoffen te verminderen.

De doelstelling om te komen tot een emissiearme mobiliteit is bijvoorbeeld verankerd in de kernstrategieën van de EU op het gebied van vervoer.

In 2017-2018 zijn drie mobiliteitspakketten vastgesteld die voortbouwen op de strategie van 2016 voor emissiearme mobiliteit. Deze omvatten initiatieven ter bevordering van schone mobiliteit en omvatten de overgang naar het beginsel "de gebruiker en de vervuiler betalen".

Wat het energiebeleid betreft, bereiken de verordeningen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering een goed compromis tussen de vermindering van de luchtverontreiniging en de bescherming van de consumenten en de Europese industrie.

92. In het door de Europese Commissie voorgestelde meerjarig financieel kader 2021-2027 blijft steun gaan naar maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, onder meer door middel van de doelstelling dat 25 % van de uitgaven van de EU moet bijdragen aan de klimaatdoelstellingen, en door de versterking van het LIFE-programma, dat ook maatregelen zal ondersteunen die schone energie, energie-efficiëntie en een hervormd gemeenschappelijk landbouwbeleid bevorderen.

De Commissie verwijst tevens naar het antwoord op paragraaf 68.

Aanbeveling 3 – Prioriteren en stroomlijnen van luchtkwaliteit in het EU-beleid**a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.**

De Commissie zal aan dit punt in de lopende geschiktheidscontrole van de richtlijn luchtkwaliteit bijzondere aandacht schenken.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De diensten van de Commissie bereiden dit voor op basis van de bepaling over verslaglegging (artikel 11) van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds (Richtlijn (EU) 2016/2284) en met de onderbouwing van een afgeronde studie over een traceringsmethode.

Aanbeveling 4 – Betere bewustmaking en voorlichting van de bevolking**De Commissie aanvaardt deze aanbevelingen.**

De Commissie zal alle hierboven vermelde kwesties met de lidstaten en met het Europees Milieuagentschap moeten opvolgen.

De afgelopen jaren is de hoeveelheid en de kwaliteit van de informatie over de luchtkwaliteit die wordt aangeleverd door de Europese Commissie, het Europees Milieuagentschap en door nationale, regionale en lokale overheden reeds sterk verbeterd.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	26.4.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	23.5.2018
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	11.7.2018
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0585-6 doi:10.2865/4238 QJ-AB-18-019-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-0573-3 doi:10.2865/03088 QJ-AB-18-019-NL-Q

Luchtverontreiniging veroorzaakt grote schade aan de gezondheid van Europese burgers. Elk jaar overlijden ongeveer 400 000 mensen voortijdig aan te hoge concentraties luchtverontreinigende stoffen, zoals stofdeeltjes, stikstofdioxide en ozon. Er bestaat al ongeveer dertig jaar EU-wetgeving inzake schone lucht, waarin maxima zijn vastgelegd voor de concentraties verontreinigende stoffen in de lucht. Desondanks komt slechte lucht nog altijd veelvuldig voor in de meeste EU-lidstaten en in tal van Europese steden. Wij constateerden dat Europese burgers nog steeds schadelijke lucht inademen, vooral als gevolg van gebrekkige wetgeving en slechte beleidsuitvoering. Onze aanbevelingen zijn gericht op de versterking van de richtlijn luchtkwaliteit en de bevordering van verdere doeltreffende actie door de Europese Commissie en de lidstaten, waaronder betere beleidscoördinatie en publieksvoorlichting.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2018.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.