

Fiche 1: Mededeling over de thematische strategie luchtvervuiling en de richtlijn luchtkwaliteit
Titel:

- **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Thematic Strategy on air pollution** (de Nederlandse versie is niet beschikbaar)
- **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe** (de Nederlandse versie is niet beschikbaar)

NB: waar gesproken wordt over 'het voorstel' wordt bedoeld: zowel de Thematische Strategie als de concept-richtlijn, aangezien deze niet losgezien kunnen worden van elkaar.

<i>Datum Raadsdocument:</i>	29 september 2005, 29 september 2005
<i>Nr. Raadsdocument:</i>	12735/05, nog niet beschikbaar
<i>Nr. Commissiedocument:</i>	COM(2005)446, COM(2005)447
<i>Eerstverantwoordelijk ministerie:</i>	VROM in nauwe samenwerking met V&W i.o.m. BZ, FIN, EZ, SZW, BZK, DEF, VWS, LNV en VNG en IPO

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Milieu, Milieuraad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Deze Thematische Strategie is samen met de ontwerprichtlijn het gevolg van een Commissie-initiatief tot betere regulering. Met de nieuwe Richtlijn worden de eerste drie dochterrichtlijnen Lucht samengevoegd, evenals het Raadsbesluit 'Luchtkwaliteitsbeoordeling en -beheer' en de richtlijn tot uitwisseling van informatie luchtkwaliteit.

De Thematische Strategie Luchtkwaliteit is de eerste van in totaal zeven door de Commissie aangekondigde Thematische Strategieën en bevat het ambitieniveau dat in de ogen van de Commissie nodig is om de EU-luchtkwaliteitsdoelstellingen te halen. De concept-richtlijn geeft aan welke doelstellingen nodig zijn om dit ambitieniveau te realiseren. Het laat de bestaande doelstellingen voor de lidstaten intact maar voegt een nieuwe doelstelling toe voor fijn stof (de nieuwe norm PM_{2,5}), naast de bestaande (en gehandhaafde) fijn stofnorm voor PM₁₀. Tevens wordt een meer flexibele wijze voorgesteld om aan de doelen te voldoen. Doel van deze richtlijn is om te komen tot een heldere, begrijpelijke, actuele en gebruikersvriendelijke vorm van Europese regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 175 EG-Verdrag (richtlijn)

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: richtlijn: Codecisie

Instelling nieuw Comitologie-comité: Instelling Comité inzake luchtkwaliteit. Dit is een regelgevend Comité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief. Het voorstel voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel, omdat wijziging van de Europese normstelling op Europees niveau moet plaatsvinden. De Richtlijn komt namelijk in de plaats van drie reeds bestaande richtlijnen, en ziet daarnaast op onder meer uitbreiding van de in deze richtlijnen vervatte doelstellingen/normen. Lidstaten alleen kunnen deze doelstellingen niet realiseren.

Proportionaliteit: Gematigd positief. Voor NL is een belangrijk punt dat enerzijds eisen aan de lidstaten worden gesteld (limit values) maar aan de andere kant geen harde plicht voor de Commissie is opgenomen om met onderbouwende bronmaatregelen te komen (emissie-eisen) die uitvoering voor de lidstaten mogelijk moet maken. Enige duidelijkheid kan worden gevraagd over een eventuele

toename van monitorings- en andere eisen, in het licht van het doel van de Richtlijn, nl. het vereenvoudigen van administratieve procedures en regelgeving binnen het luchtkwaliteitsbeleid.

Consequenties voor de EU-begroting:

Geen consequenties voor de EU-begroting. De EU-bijdrage is voorzien vanuit het 7^e EU Onderzoeksprogramma. Verdere onderzoekskosten komen voor rekening van de lidstaten.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De Thematische Strategie gaat uit van jaarlijkse kosten voor de EU-lidstaten (gezaamenlijk) van € 7,1 mld., zijnde ongeveer 0,05% van het EU-25 GDP in 2020, om aan de doelstellingen en normen te kunnen voldoen. Voor Nederland zal dit ongeveer € 328 mln. per jaar betekenen. Dat houdt in dat de totale kosten voor Nederland vanaf 2007 tot 2020 ca €4 miljard zullen bedragen. Deze kosten worden veroorzaakt door aanvullende nationale maatregelen om de doelstellingen te realiseren. Het “Septemberbrief-pakket” van €900 mln. tot 2010 zal hier onderdeel van uit maken. Het gaat om maatregelen als subsidiëring van schone auto’s, ondersteuning van gemeenten/provincies, etc.

De precieze omvang van de kosten hangt af van hoe de onderhandelingen over het ambitieniveau verlopen en of er grens- of streefwaarden worden afgesproken voor PM_{2,5}. De vraag is bovendien of de genoemde € 328 mln voldoende is om op alle locaties op tijd aan de normen te voldoen. Dit kan nopen tot aanvullende nationale maatregelen. Hierover zal pas in de loop van de onderhandelingen meer duidelijkheid komen.

Overigens geeft de Commissie nadrukkelijk aan dat er naast de kosten ook baten zijn in vorm van een betere gezondheid. Deze baten zijn in de analyse van de Commissie hoger dan de kosten.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Nadrukkelijk consequenties voor nationale regelgeving, met name met het oog op de nieuwe Wet Luchtkwaliteit die nu bij de Raad van State ligt. Dit kan ook consequenties hebben voor de taken van gemeenten en provincies, gezien de eis dat bij het niet halen van de doelen nu programma’s per agglomeratie/zone en niet meer per gemeente moeten worden opgesteld. Deze programma’s worden echter uitgebreid tot zowel NO₂ als fijn stof. Of dit tot een de facto verlichting of verzwaring van de taken leidt is op dit moment nog niet in te schatten.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Bijna onmiddellijk na definitief goedgekeurde en vastgestelde richtlijn (dag van publikatie in het Official Journal of the European Union)

Consequenties voor ontwikkelingslanden:geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland hecht groot belang aan zowel de Thematische Strategie Lucht als aan deze ontwerprichtlijn Luchtkwaliteit. Reden hiervoor is dat inmiddels duidelijk is geworden dat met de huidige inzet op het gebied van luchtkwaliteit – zowel nationaal als Europees – de doelstellingen van het EU-beleid niet gerealiseerd kunnen worden

Dit resulteert voor Nederland enerzijds in ernstige gezondheidsrisico’s, doordat luchtverontreiniging, in het bijzonder fijn stof en ozon, kan leiden tot gezondheidsklachten en zelfs tot voortijdige sterfte. Uit epidemiologische studies blijkt dat in Nederland bij ongeveer 1700 tot 3000 sterfgevallen per jaar

het inademen van fijn stof een rol speelt bij voortijdige sterfte. Bij langdurige blootstelling aan fijn stof zijn de gezondheidseffecten groter.

Anderzijds resulteert de ontstane situatie in grote juridische obstakels voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (zoals de aanleg van infrastructuur of grote woningbouwlocaties). Het geldende luchtkwaliteitsbeleid leidt ertoe dat ca. 50% van de ruimtelijke plannen in gevaar kan komen doordat deze strijdig zijn met de huidige nationale regelgeving (die grotendeels gebaseerd is op Europese regelgeving).

Deze ernstige situatie wordt veroorzaakt door het uitblijven van aanscherping van het EU-brede brongerichte beleid (normstelling voor emissies verkeer en industrie) en door knelpunten in de huidige EG-luchtregelgeving. Deze herziening van de huidige dochterrichtlijnen moet dan ook aangegrepen worden om deze knelpunten te helpen op te lossen.

De Commissievoorstellen leveren in hun huidige vorm duidelijk niet de flexibiliteit op EU-niveau op die nodig is om, samen met het door het kabinet gepresenteerde pakket aan maatregelen, de beide doelstellingen van het kabinetsbeleid binnen bereik te brengen: het verbeteren van de situatie voor de volksgezondheid en tegelijkertijd er voor zorgen dat Nederland ruimtelijk en economisch niet langer 'op slot' zit.

Indien met name het richtlijnvoorstel niet wezenlijk gewijzigd wordt, zal Nederland (opnieuw) geconfronteerd worden met een luchtkwaliteitsrichtlijn waar het binnen de gestelde termijnen niet aan kan voldoen. Weliswaar lijkt de richtlijn enkele positieve aanzetten te bevatten (aftrek van natuurlijke bronnen fijn stof, mogelijkheid tot uitstel), Nederland houdt echter op belangrijke terreinen problemen met de inhoud van het voorstel zoals dat er nu ligt. Dit geldt met name voor:

- het toepasbaarheidsbeginsel (dat wil zeggen dat de fijn stofnorm overal in NL moet worden gehaald, ook daar waar geen blootstelling plaatsvindt);
- het feit dat er een nieuwe norm voor extra fijn stof (PM_{2,5}) wordt geïntroduceerd die nog onvoldoende wetenschappelijk is onderbouwd; dit terwijl de bestaande norm (PM₁₀) niet uitvoerbaar lijkt te zijn voor veel lidstaten;
- de mogelijkheid om vijf jaar uitstel te krijgen om aan de normen te moeten voldoen is weliswaar een verbetering, maar de voorwaarden zijn te streng of te onduidelijk en de termijn is te kort;
- de introductie van een nieuwe 'stand still bepaling', die afwijkt van de formulering uit artikel 9 van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Dit leidt ertoe dat de luchtkwaliteit daar waar die nog onder de normen blijft, in elk geval niet mag verslechteren. Dit staat haaks op het Nederlandse Besluit Luchtkwaliteit 2005 en de salderingsgedachte daarin. Nederland wenst daarom de formulering uit de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit te handhaven.

Daarnaast is de thematische strategie onvoldoende ambitieus op het vlak van Europees bronbeleid (emissienormen voor voertuigen en industrie). Daarmee is het ambitieniveau van de Thematische Strategie onvoldoende om de doelstellingen uit de Richtlijn Luchtkwaliteit te kunnen realiseren. Mede in verband met de bijzondere omstandigheden in Nederland (hoge bevolkingsdichtheid, veel instroom van vervuilde lucht, hoge achtergrondconcentratie van natuurlijk fijn stof) is het voor Nederland essentieel dat de Commissie snel met aanvullend Europees bronbeleid komt. Europese normen voor luchtkwaliteit vergen immers bijbehorende instrumenten om de uitstoot van verontreiniging te verminderen. Deze moeten vanwege de interne markt en uit effectiviteitsoverwegingen bij voorkeur op Europees niveau overeengekomen worden. Dit betekent dat de emissienormen voor verkeer en industrie snel verder moeten worden aangescherpt, opdat luchtkwaliteitsnormen op termijn gehaald kunnen worden zonder het *level playing field* in Europa te verstoren.

Gezien het voorgaande is een pro-actieve en realistische inzet in de komende onderhandelingen in Brussel geboden. Aangezien besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt is

Nederland afhankelijk van het smeden van (wisselende) coalities. Het kabinet is zowel in Brussel als via onze ambassades reeds actief om coalities te vormen en zal dit verder uitbouwen, ook specifiek per onderdeel van de richtlijn. Hierbij zullen alle relevante kanalen benut worden.