



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 29.6.2007
COM(2007) 320 definitief

2005/0183 (COD)

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

overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

betreffende het

gemeenschappelijk standpunt van de Raad over de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

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

overeenkomstig artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

betreffende het

gemeenschappelijk standpunt van de Raad over de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa

(Voor de EER relevante tekst)

1. PROCEDURE

Het voorstel COM(2005) 447 def. werd bij het Europees Parlement en de Raad ingediend overeenkomstig de procedure van artikel 251 van het EG-Verdrag.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft advies uitgebracht op 17 mei 2006.

Het Comité van de Regio's heeft advies uitgebracht op 26 april 2006.

Het Europees Parlement heeft in eerste lezing advies uitgebracht op 26 september 2006.

Ingevolge het advies van het Europees Parlement en krachtens artikel 250, lid 2, van het EG-Verdrag heeft de Raad op 23 oktober 2006 met gekwalificeerde meerderheid een politiek akkoord bereikt over een gemeenschappelijk standpunt. De Raad heeft op 25.6.2007 het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld.

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Luchtverontreiniging heeft zeer nadelige gevolgen voor de gezondheid. Volgens de recentste wetenschappelijke en gezondheidsgegevens, vermeld in de mededeling van de Commissie over de thematische strategie inzake luchtverontreiniging (COM(2005) 446), neemt de statistische levensverwachting van de gemiddelde EU-burger door blootstelling aan fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in de lucht met meer dan 8 maanden af. In haar voorstel komt de Commissie dan ook met nieuwe specifieke milieunormen voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in de lucht. De toepassing daarvan zou aanzienlijk bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstelling van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging, namelijk een afname met 47% van het aantal levensjaren dat in de periode 2000-2020 in Europa verloren gaat door blootstelling aan zwevende deeltjes.

Ingaand op het initiatief van de Commissie inzake "betere regelgeving" is het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake de luchtkwaliteit en schonere

lucht voor Europa een verdere samenvoeging van de bepalingen van de kaderrichtlijn en de drie dochterrichtlijnen inzake de luchtkwaliteit, plus het besluit van de Raad betreffende de uitwisseling van informatie, tot één richtlijn, met de bedoeling de omvang van de bestaande wetgeving te vereenvoudigen, te stroomlijnen en te verminderen. Bovendien bevat het voorstel een herziening van de huidige bepalingen zodat de ervaring van de lidstaten kan worden meegenomen. Daartoe worden in het voorstel:

- (1) specifieke bewakingsvoorschriften en nieuwe milieudoelstellingen ingevoerd ten aanzien van fijne zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$),
- (2) mogelijkheden gelaten voor flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging door onder bepaalde, door de Commissie goed te keuren voorwaarden een verlenging van de nalevingstermijnen toe te staan voor een aantal grenswaarden, b.v. voor zwevende deeltjes (PM_{10}) en stikstofdioxide,
- (3) de lidstaten in staat gesteld hun inspanningen te concentreren door bij de beoordeling van de naleving van de grenswaarden toe te staan dat natuurlijke verontreinigingsbronnen worden afgetrokken.

3. COMMENTAAR VAN DE COMMISSIE

3.1. Algemene opmerkingen

Het Europees Parlement heeft op 26 september 2006 in eerste lezing zijn advies uitgebracht. De Commissie heeft 29 van de 59 door het Europees Parlement in eerste lezing voorgestelde amendementen geheel, gedeeltelijk of in principe aanvaard. Zestien van die 29 zijn reeds op zijn minst gedeeltelijk in het gemeenschappelijk standpunt verwerkt.

De Commissie heeft alle amendementen aanvaard die kunnen leiden tot een verdere stroomlijning, meer duidelijkheid of betere informatieverstrekking aan het publiek: 2, 6, 11, 13, 19, 21, 26, 27, 31, 37, 39, 41, 42, 65; of die de werkingssfeer van de herziening kunnen verruimen: 48.

De Commissie heeft een aantal amendementen gedeeltelijk of in principe aanvaard. Voor sommige daarvan is de Commissie van mening dat een verdere herformulering meer duidelijkheid zou verschaffen. De andere bevatten wijzigingen die in principe aanvaardbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de invoering van het concept van de glijdende schaal voor de beoogde vermindering van de blootstelling in amendement 49. Niet alle bepalingen in deze amendementen kunnen echter worden aanvaard, aangezien sommige het evenwicht tussen het zorgen voor flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging en het beschermen van de volksgezondheid in gevaar zouden brengen.

Zo heeft de Commissie met name amendementen verworpen die het niveau van bescherming van de volksgezondheid zouden doen dalen tot onder het niveau van de huidige wetgeving of, wat de beoogde vermindering van de blootstelling aan fijne zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$) betreft, tot onder het in de thematische strategie inzake luchtverontreiniging beoogde niveau. De Commissie heeft ook amendementen verworpen die, naar zij meent, eisen invoeren waaraan niet binnen het

gespecificeerde tijdschema kan worden voldaan of die de actiemogelijkheden van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om te streven naar een efficiënte tenuitvoerlegging van de richtlijn, beperken. De Commissie is van oordeel dat alle amendementen van de Parlement samen zouden leiden tot een lager streefniveau dan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie werd beoogd.

De lidstaten hebben het voorstel sedert september 2005 in de Raad besproken. Het gemeenschappelijk standpunt bevat een aanzienlijk aantal wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Wat de presentatie betreft, is de tekst gestroomlijnd door middel van wijzigingen zoals de verwijdering van het concept van de concentratiebovengrens en de invoering van één enkel plan inzake luchtkwaliteit. Ook enkele hoofdelementen van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, namelijk de beoordeling van de luchtkwaliteit, nieuwe doelstellingen voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) en de flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging, zijn behandeld. De wijzigingen zijn hieronder nader toegelicht. Terwijl wat meer flexibiliteit wordt geboden bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn, wordt tegelijk het evenwicht behouden met het beoogde niveau van bescherming van de volksgezondheid, zoals opgenomen in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Het politiek akkoord is bereikt met een gekwalificeerde meerderheid, waarbij Nederland en Polen tegen stemden en Zweden zich onthield.

3.2. Specifieke opmerkingen

3.2.1. Amendementen van het Parlement die door de Commissie zijn aanvaard en geheel of gedeeltelijk in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt.

In het gemeenschappelijk standpunt zijn de volgende amendementen, die geheel, gedeeltelijk of in principe door de Commissie zijn aanvaard, zo niet naar de letter dan toch naar de inhoud terug te vinden: de amendementen 1, 2, 13, 14, 19, 21, 26, 27, 29, 31, 40, 41, 42, 45, 48 en 65.

De meeste van deze amendementen hebben betrekking op de vervanging van het concept van de concentratiebovengrens door het meer bekende concept van de grenswaarde. Aangezien beide concepten dezelfde juridische gevolgen hebben, betekent dit geen wijziging ten gronde, maar wordt de tekst erdoor gestroomlijnd en wordt het aantal verschillende normen beperkt.

Amendement 41 betreft de eis dat de lidstaat strafbepalingen aan de Commissie dient mee te delen. De Commissie aanvaardt het voorstel van het Parlement om deze eis te schrappen aangezien hetzelfde doel kan worden bereikt met artikel 33 van de richtlijn en de algemene verplichting als bedoeld in bijlage 10 van het EG-Verdrag.

3.2.2. Amendementen van het Parlement die door de Commissie zijn aanvaard maar niet in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt.

Amendement 6 betreft een overweging die een sterke stimulans inhoudt om vaste metingen aan te vullen met modellering en indicatieve metingen.

Amendement 11 geeft de motivering achter de bepalingen van artikel 22. In het gemeenschappelijk standpunt worden deze bepalingen behandeld in overweging 15.

In de amendementen 37 en 39 wordt voorgesteld ook bedrijfstakverenigingen op te nemen in de lijst van relevante instanties die in het kader van de bepalingen inzake openbare informatieverstrekking van de artikelen 24 en 26 moeten worden geïnformeerd. De Commissie is van mening dat de opnemings van deze instanties steek houdt en niet afwijkt van de bestaande goede praktijken.

3.2.3. *Door de Commissie verworpen amendementen van het Parlement die in het gemeenschappelijk standpunt zijn verwerkt.*

Niet van toepassing.

3.2.4. *Door de Raad in het voorstel aangebrachte wijzigingen – belangrijkste elementen*

Bepalingen inzake de beoordeling van de luchtkwaliteit, nieuwe doelstellingen voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2.5}) en bepalingen inzake de flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging, zoals door de Commissie voorgesteld, zijn behandeld door de Raad en door het Parlement, in het bijzonder in de amendementen 45, 49, 50, 60 en 81.

Beoordeling van de luchtkwaliteit. De kosten van de luchtkwaliteitsbewaking zijn voor de Raad een belangrijk punt van zorg. Daarom zijn er wijzigingen aangebracht in de beoordelingsdrempels voor PM₁₀ en de minimumeisen ten aanzien van de bewaking van zwevende deeltjes. De Commissie begrijpt de bezorgdheid van de Raad, maar wijst op het belang van passende beoordelingsinformatie om te kunnen zorgen voor gelijke voorwaarden bij de beoordeling van de naleving, voor de ontwikkeling van beleid en waar nodig voor het meedelen van de passende maatregelen ter bestrijding van verontreiniging. De beoordelingsvoorschriften die uiteindelijk in het gemeenschappelijk standpunt zijn opgenomen, vormen een compromis en zijn voor de Commissie de minimumeisen waarmee nog aan bovengenoemde doelstellingen kan worden voldaan.

In het gemeenschappelijk standpunt zijn belangrijke wijzigingen aangebracht in bijlage III van de richtlijn, waarin de minimumeisen zijn aangegeven met betrekking tot de wijze waarop de beoordeling op het gehele grondgebied van de lidstaat moet worden uitgevoerd. Bijlage III bevat een restrictieve definitie van specifieke gebieden waarin de naleving van de grenswaarden die gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid, niet hoeft te worden beoordeeld. Dit moet leiden tot een meer geharmoniseerde benadering van de nalevingsbeoordeling. De Commissie zal van nabij toezien op de tenuitvoerlegging om ervoor te zorgen dat de toepassing van deze bepaling in geen geval de bescherming van de volksgezondheid in het gedrang brengt of afbreuk doet aan het algemene concept dat de grenswaarden overal gelden.

Ook zijn de criteria voor de situering van de bemonsteringspunten voor verontreinigende stoffen met vastgestelde grenswaarden in bijlage III gestroomlijnd zodat zij op dezelfde wijze voor alle verontreinigende stoffen van toepassing te zijn. De Commissie was liever bij het oorspronkelijke voorstel gebleven, waarbij de bepalingen van de huidige wetgeving werden overgenomen, aangezien de wijzigingen er kunnen toe leiden dat de bestaande bemonsteringspunten moeten worden verplaatst en de bewakingstrends daardoor kunnen worden verstoord. De Commissie zal de ontwikkelingen op de voet volgen, aangezien wijzigingen aanleiding kunnen geven tot problemen bij de tenuitvoerlegging van andere bepalingen, o.m.

met betrekking tot de mededeling van gegevens aan de bevolking, en bij het verstrekken van informatie die nuttig is voor beleidsontwikkeling; zij zal deze kwestie, indien nodig, opnieuw aan de orde stellen in het regelgevend comité. Aangezien de grenswaarden echter overal van toepassing zijn behalve in de uitdrukkelijk gedefinieerde gebieden, betekent een verplaatsing van een meetpost op zichzelf niet dat het beschermingsniveau van de volksgezondheid verandert.

In het gemeenschappelijk standpunt wordt in bijlage VI ook een tijdschema gegeven waarbinnen de huidige apparatuur in het bewakingsnetwerk moet voldoen aan de bepalingen van de nieuwe CEN-normen voor de referentiemethoden die in het voorstel van de Commissie werden ingevoerd. De Commissie stemt in met de ingevoerde termijnen aangezien daarmee, waar nodig, een kostenefficiënt uitvoeringsschema voor de modernisering van het netwerk mogelijk wordt gemaakt. Zij merkt evenwel op dat met betrekking tot de metingen die voor de beoordeling worden gebruikt, de gegevenskwaliteitsdoelstellingen van bijlage I en de bepalingen voor het aantonen van gelijkwaardigheid van bijlage VI nog onverkort van toepassing zijn.

PM_{2,5}-norm. In het gemeenschappelijk standpunt is in bijlage XIV de concentratiebovengrens voor PM_{2,5} van 25 µg/m³, die in 2010 had moeten worden bereikt, vervangen door een tweetrapsbenadering, waarbij in 2010 een niet-bindende streefwaarde van hetzelfde niveau en in 2015 de juridisch bindende grenswaarde wordt ingevoerd. De nagestreefde vermindering van de blootstelling is uitgebreid van één verplichte vermindering van 20% naar een glijdende schaal voor de blootstellingsverminderingindicator met waarden in het bereik van 7-13 µg/m³. Ook in het gemeenschappelijk standpunt zijn er 3 verschillende opties om de basisindicator van de blootstellingsvermindering vast te stellen, zodat er voldoende tijd is om behoorlijke meetstations voor PM_{2,5} te installeren. De Commissie steunt deze wijzigingen aangezien zij verandering aanbrengen in het in het voorstel van de Commissie beoogde niveau en zullen zorgen voor een meer efficiënte tenuitvoerlegging.

De Commissie is van oordeel dat in de dubbele milieudoelstelling voor PM_{2,5} de nagestreefde blootstellingsvermindering de belangrijkste drijfveer voor maatregelen moet zijn, waarbij de jaarlijkse grenswaarde voornamelijk dient als bovengrens om burgers in de meest kwetsbare gebieden te beschermen. Op basis van de huidige kennis is de Commissie van mening dat de inspanningen om tegen 2015 te voldoen aan de stringenter jaarlijkse grenswaarde voor PM_{2,5} van 20 µg/m³, zoals voorgesteld in amendement 50 van het Parlement, ertoe zou leiden dat teveel het accent wordt gelegd op de 'hot spots' - beperkte gebieden met hoge concentraties - ten koste van maatregelen om de algemene blootstelling van de bevolking te verminderen. In amendement 49 wordt dan weer voorgesteld de eisen inzake de nagestreefde blootstellingsvermindering voor de meeste concentratieniveaus te verlagen, hetgeen er in het algemeen zou toe leiden dat het beoogde niveau van de nieuwe PM_{2,5}-normen zou worden verlaagd en daardoor de gezondheidsdoelstelling zoals vastgesteld in de thematische strategie inzake luchtverontreiniging niet zou worden gehaald.

Flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging. Terwijl in het voorstel van de Commissie in artikel 22 een absolute datum (1 januari 2010) voor de verlenging van de nalevingstermijn voor de grenswaarde voor PM₁₀ werd vastgesteld, wordt in het

gemeenschappelijk standpunt de maximumtermijn op 3 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn gesteld. Het gemeenschappelijk standpunt handhaaft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om de verlenging te verkrijgen. De verlengingsbepalingen voor benzeen en stikstofdioxide zijn niet gewijzigd. De optie voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) is geschrapt na het verschuiven van de nalevingstermijn voor PM_{2,5} van 2010 in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie naar 2015. De mogelijkheid om een verlenging aan te vragen voor zwaveldioxide, koolmonoxide en lood is geschrapt. De Commissie verkiest haar oorspronkelijke tijdschema met betrekking tot de nalevingstermijn voor PM₁₀ maar is van mening dat de voorgestelde verlenging het algemene evenwicht van het voorstel niet in gevaar brengt. Amendement 81 van het Europees Parlement staat tot 6 jaar toe na de inwerkingtreding van de richtlijn. Een dergelijke verlenging zou bijna zeker zorgen voor een vertraging in de tenuitvoerlegging van maatregelen, waardoor het beschermingsniveau van de volksgezondheid zou dalen in alle gebieden waar momenteel de grenswaarden voor PM₁₀ worden overschreden.

3.2.5. *Wijzigingen in de tekst in verband met de nieuwe comitéprocedures*

De Commissie had haar oordeel opgeschort met betrekking tot de amendementen 61-63 van het Parlement, waarmee een verwijzing wordt ingevoerd naar de nieuwe regelgevingsprocedure met toetsing door het in het kader van de richtlijn opgerichte comité, in afwachting van de interinstitutionele overeenkomst over de gemeenschappelijke formulering voor opnemings in de secundaire EU-wetgeving. Een geherformuleerde bepaling over hetzelfde onderwerp, waarin de laatste formulering wordt gebruikt die in november 2006 tussen de instellingen was overeengekomen, is in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen. Deze verschilt in werkingssfeer van amendement 62, aangezien daarbij geen regelgevingsprocedure met toetsing voor de vaststelling van de uitvoeringsmaatregelen wordt ingevoerd met betrekking tot de extra informatie die door de lidstaten overeenkomstig artikel 27 ter beschikking moet worden gesteld. De Commissie kan deze wijzigingen aanvaarden.

4. CONCLUSIE

Alle EU-instellingen zijn het eens over de doelstellingen met betrekking tot de bescherming van de volksgezondheid en het milieu, en met name over de noodzaak om nieuwe normen voor fijne zwevende deeltjes (PM_{2,5}) in te voeren, met inbegrip van een nieuwe streefwaarde inzake vermindering van de blootstelling. Er is algemene steun voor de extra flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging, zoals voorgesteld door de Commissie. De belangrijkste belemmeringen voor het bereiken van overeenstemming in eerste lezing zijn meningsverschillen over de precieze mate van flexibiliteit, de noodzaak om de huidige normen voor zwevende deeltjes (PM₁₀) te wijzigen en de strengheid en het juridisch karakter van de nieuwe norm voor fijne zwevende deeltjes PM_{2,5}).

In het gemeenschappelijk standpunt hebben de lidstaten het aanvankelijke standpunt van de Commissie onderschreven om de huidige normen onveranderd te laten en tegelijk wat meer flexibiliteit toe te staan met betrekking tot de naleving van de grenswaarden voor zwevende deeltjes PM₁₀, en hebben zij de nieuwe normen voor PM_{2,5} licht gewijzigd.

De Commissie kan het gemeenschappelijk standpunt aanvaarden, aangezien het evenwicht van het voorstel van de Commissie is behouden tussen enerzijds de grote aandacht voor de volksgezondheid, waarvoor sterke en ononderbroken actie nodig is om de luchtkwaliteit in bepaalde gebieden te verbeteren alsmede de invoering van ambitieuze, juridisch bindende PM_{2,5}-normen, en anderzijds de flexibiliteit die wordt ingevoerd om de tenuitvoerlegging te vergemakkelijken. Het gemeenschappelijk standpunt handhaaft ook de duidelijke toezegging om over vijf jaar de normen met betrekking tot fijne zwevende deeltjes te herzien teneinde de streefwaarde voor vermindering van de blootstelling juridisch bindend te maken.

Het gemeenschappelijk standpunt bevat ook extra bepalingen zoals de eis dat de Commissie richtsnoeren opstelt om de bijdrage van natuurlijke bronnen en het strooien van de wegen in de winter te bepalen. De Commissie stemt in met deze aanvullingen, aangezien daardoor een meer geharmoniseerde aanpak van de tenuitvoerlegging van de richtlijn in de hele Europese Unie zal worden vergemakkelijkt.

De Commissie had liever gezien dat sommige specifieke bepalingen van het voorstel, met name met betrekking tot de minimale luchtkwaliteitsbewakingseisen, gehandhaafd waren. Zij erkent evenwel dat het gemeenschappelijk standpunt een belangrijke verbetering vormt ten opzichte van de regelingen op grond van de huidige richtlijnen en steunt het dan ook.