

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A6-0235/2006**

30.6.2006

## **VERSLAG**

over de thematische strategie inzake luchtverontreiniging  
(2006/2060(INI))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid

Rapporteur: Dorette Corbey

## INHOUD

	<b>Blz.</b>
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....	3
TOELICHTING.....	11
PROCEDURE .....	15

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over de thematische strategie inzake luchtverontreiniging (2006/2060(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de thematische strategie inzake luchtverontreiniging (COM(2005)0446),
- gezien het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (6e MAP)<sup>1</sup>,
- gezien de Lissabon-strategie (Conclusies van de Europese Raad in Barcelona op 15-16 maart 2002),
- gezien de mededeling van de Commissie over het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit (COM(2001)0245),
- gezien de effectbeoordeling ('impact assessment') van de thematische strategie inzake luchtverontreiniging en de Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (SEC(2005)1133),
- gezien het rapport over de gezondheidsaspecten van luchtvervuiling met de resultaten van het WHO-project "Systematic Review of Health Aspects of Air Pollution in Europe"<sup>2</sup>,
- gezien de beleidsnotitie van het Instituut voor Europees milieubeleid (IEEP)<sup>3</sup>,
- gezien het voorstel van de Commissie voor een nieuwe richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (COM(2005)0447),
- gezien de omvangrijke EU-wetgeving inzake de luchtkwaliteit en emissies in de lucht, onder meer de Kaderrichtlijn betreffende de luchtkwaliteit<sup>4</sup> en de daarvan afgeleide wetgeving, de Richtlijn inzake nationale emissieplafonds<sup>5</sup>, de Richtlijn grote stookinstallaties<sup>6</sup>, de Richtlijnen inzake emissies van voertuigen en brandstofkwaliteit, de Richtlijn emissies van oplosmiddelen<sup>7</sup> en de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (GPBV-Richtlijn)<sup>8</sup>,
- gezien de conclusies van de Europese Milieuraad van 9 maart 2006,
- gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (A6-0235/2006),

---

<sup>1</sup> PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1.

<sup>2</sup> <http://www.euro.who.int/document/E83080.pdf>

<sup>3</sup> [http://www.europarl.eu.int/comparl/envi/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/envi/default_en.htm)

<sup>4</sup> Richtlijn 96/62/EG (PB L 296 van 21.11.1996, blz. 55).

<sup>5</sup> Richtlijn 2001/81/EG (PB L 309 van 27.11.2001, blz. 22).

<sup>6</sup> Richtlijn 2001/80/EG (PB L 309 van 27.11.2001, blz. 1).

<sup>7</sup> Richtlijn 1999/13/EG (PB L 85 van 29.3.1999, blz. 1).

<sup>8</sup> Richtlijn 96/61/EG (PB L 257 van 10.10.1996, blz. 26).

- A. overwegende dat luchtverontreiniging een belangrijke oorzaak is voor dood en ziekte in Europa en leidt tot een gemiddelde daling van de individuele levensverwachting met ruim acht maanden; overwegende dat kinderen, ouderen, patiënten met luchtweg- en cardiovasculaire aandoeningen en mensen die leven in gebieden met een hoge blootstellingsfactor, zoals in stedelijke gebieden en in de buurt van hoofdwegen, een nog groter gezondheidsrisico lopen,
- B. overwegende dat de thematische strategie inzake luchtverontreiniging als algemene doelstelling heeft een geïntegreerd strategisch beleid voor de bestrijding van luchtverontreiniging op langere termijn vast te stellen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het 6e MAP voor wat betreft de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu,
- C. overwegende dat de laatste jaren reeds grote vorderingen zijn gemaakt met het reduceren van de luchtverontreinigende stoffen die de gezondheid het meest in gevaar brengen,
- D. overwegende dat fijn stof PM<sub>2,5</sub> en laaghangende ozon de meeste gezondheidsproblemen veroorzaken,
- E. overwegende dat 55% van de Europese ecosystemen schade ondervindt van luchtverontreiniging,
- F. overwegende dat luchtverontreiniging voorkomt in alle lidstaten en een grensoverschrijdend probleem is aangezien zwevende deeltjes en andere verontreinigende stoffen vele honderden kilometers afleggen, zodat er dus een Europese oplossing moet worden gevonden met krachtiger grensoverschrijdende maatregelen; overwegende dat dit feit bepaalde lidstaten niet ontslaat van hun plicht om te voldoen aan de grenswaarden voor de luchtkwaliteit,
- G. overwegende dat luchtverontreiniging alleen doeltreffend te bestrijden is met een pakket van op elkaar afgestemde maatregelen op Europees, nationaal en lokaal niveau, dat vooral gericht is op de bestrijding van de uitstoot van verontreinigende stoffen bij de bron,
- H. overwegende dat volgens artikel 7 van het 6e MAP "het bereiken van luchtkwaliteitsniveaus die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben" een van de te verwezenlijken doelstellingen is,
- I. overwegende dat in artikel 7 van het 6e MAP onder meer de volgende prioritaire maatregelen worden genoemd: ontwikkeling van een thematische strategie inzake luchtverontreiniging en het evalueren en bijstellen van normen voor luchtkwaliteit en nationale emissieplafonds, en wel om de langetermijndoelstelling te realiseren dat kritische waarden en niveaus niet worden overschreden; overwegende dat luchtverontreiniging een complex probleem is, dat alleen opgelost kan worden met een systematische werkwijze waarbij rekening wordt gehouden met wisselwerkingen,
- J. overwegende dat de daadwerkelijke toepassing van bestaande wetgeving van wezenlijk belang is voor een verbetering van de luchtkwaliteit tegen 2020 en dat een deel van de bestaande wetgeving nog in de implementeringsfase is,
- K. overwegende dat ambitieuze doelen voor luchtkwaliteit alleen bereikt kunnen worden als de bestaande wetgeving in alle lidstaten consequent wordt omgezet en in nieuwe

wetgevingsvoorstellen de nadruk ligt op beperking van de emissies door de vervuilers,

- L. overwegende dat de Commissie in haar Impact Assessment (IA) drie scenario's (A, B en C) met verschillende ambitieniveaus voorstelt, alsmede een Maximum Technically Feasible Reduction (MTFR-scenario),
- M. overwegende dat volgens de IA de meerderheid van de Europese burgers voorstander is van een beleid ter verbetering van de luchtkwaliteit met een ambitieniveau dat scenario C benadert, maar dat de Commissie in haar strategie kiest voor een lager ambitieniveau dat kan worden gekwalificeerd als A+,
- N. overwegende dat de kosten van een vermindering van de luchtvervuiling in alle scenario's lager liggen dan de financiële baten; overwegende dat geen van de scenario's het globale concurrentievermogen van de EU aantast en een ambitieus scenario werkgelegenheid schept,
- O. overwegende dat de IA van de Commissie degelijk is en rekening houdt met de strategie voor betere regelgeving en voor duurzame ontwikkeling; in de voorgestelde strategie en de luchtkwaliteitsrichtlijn ontbreekt evenwel een systeembenadering; zo wordt er bijvoorbeeld van uitgegaan dat de uitstoot van CO<sub>2</sub> niet verder omlaag zal gaan, wat ongetwijfeld betekent dat de kosten van de luchtverontreinigingstrategie worden overschat en de baten daarvan worden onderschat; voortdurende vermindering van de emissies na 2012 zal, naast vele andere gevolgen, ook bijdragen tot verbetering van de luchtkwaliteit,
- P. overwegende dat volgens de IA het optimale scenario - waarin de marginale kosten gelijk zijn aan de marginale baten - tussen scenario B en scenario C ligt, ondanks het feit dat monetaarisering van de aan ecosystemen en gewassen toegebrachte schade alsmede nadelige gevolgen voor de gezondheid niet in de kostenberekening zijn opgenomen,
- Q. overwegende dat de CAFE-werkgroep fijn stof (PM: particulate matter) heeft vastgesteld dat PM<sub>2,5</sub> een gevaar voor de gezondheid oplevert bij concentraties van minder dan 10 µg/m<sup>3</sup> en dat de grenswaarde niet hoger dan 20 µg/m<sup>3</sup> mag zijn,
- R. overwegende dat het IEEP erop heeft gewezen dat de door de Commissie voorgestelde PM<sub>2,5</sub>-waarde van 25 µg/m<sup>3</sup> niet leidt tot strengere eisen inzake fijn stof voor de lidstaten, maar eerder tot minder verplichtingen door uitzonderingen toe te staan,
- S. overwegende dat een verbetering van de luchtkwaliteit weliswaar ten goede komt aan de hele samenleving, maar dat de kosten worden gedragen door bepaalde sectoren; overwegende dat om die reden moet worden gezocht naar wegen om deze kosten te dekken als de toepassing van het beginsel van "de vervuiler betaalt" leidt tot onaanvaardbaar hoge kosten voor een bepaalde sector,
- T. overwegende dat alle sectoren een bijdrage moeten leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit, waarbij de nadruk moet liggen op sectoren die tot nu toe niet genoeg hebben gedaan om de lucht schoon te houden,
- U. overwegende dat internemarktbepalingen een prikkel vormen voor de verwezenlijking van milieudoelen en grenswaarden in de EU, mits de voorschriften gelijkelijk worden toegepast in de verschillende lidstaten,

- V. overwegende dat veel lidstaten niet voldoen aan de grenswaarden die gelden in de huidige wetgeving inzake de luchtkwaliteit en dat de grootste problemen zich voordoen in Nederland, België, Duitsland, Noord-Italië, Polen en in de grote steden; overwegende dat de tot nog toe getroffen maatregelen, die zijn gericht op de bronnen van vervuiling, ontoereikend zijn om de grenswaarden te halen,
- W. overwegende dat het niet voldoen aan de grenswaarden niet altijd te wijten is aan een gebrek aan maatregelen van de lidstaat, maar soms ook veroorzaakt wordt door het uitblijven van afdoende communautaire maatregelen;
- X. overwegende dat een strategie noodzakelijk is met ambitieuze streefdoelen die worden vertaald in een ambitieuze wetgeving inzake de luchtkwaliteit, geflankeerd door maatregelen die zijn gericht op de bronnen van vervuiling, ten einde de lidstaten in staat te stellen aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen en tegelijkertijd meer tijd te geven aan de lidstaten die reeds passende maatregelen hebben getroffen maar nog steeds moeite hebben om aan de grenswaarden te voldoen,
- Y. overwegende dat om de gezondheids- en milieudoelinden te kunnen verwezenlijken de richtlijn nationale emissieplafonds moet worden aangevuld met een pakket emissiereductiemaatregelen op lokaal, nationaal, communautair en internationaal niveau,

***Bepaling van het juiste ambitieniveau om luchtverontreiniging te bestrijden***

1. is verheugd over de door de Commissie voorgestelde thematische strategie inzake luchtverontreiniging waarin wordt beklemtoond dat luchtvervuiling een ernstig gezondheids- en milieuprobleem is;
2. stelt met bezorgdheid vast dat in de thematische strategie inzake luchtverontreiniging niet wordt aangegeven hoe de doelstellingen van het 6e MAP verwezenlijkt kunnen worden; roept de Commissie daarom op om de lat voor de in 2020 te verwezenlijken doelstellingen voor reductie van de luchtverontreiniging veel hoger te leggen;
3. betreurt het dat de strategie geen wettelijke verplichting bevat om bepaalde emissies te beperken, zoals wordt aanbevolen door het Europees Milieuagentschap, maar zich beperkt tot voorstellen voor streefcijfers;
4. dringt aan op een strategie met ambitieuzere reductiestreefdoelen overeenkomstig scenario C voor VOS (vluchtige organische stoffen), PM<sub>2,5</sub> en NO<sub>x</sub> aangezien dit leidt tot grotere gezondheids- en werkgelegenheidsbaten met handhaving van een evenwichtige balans tussen kosten en baten; pleit voor reducties zoals aangegeven in onderstaande tabel:

	2020 bij huidige wetgeving	2020 TSLV <sup>1</sup>	2020 EP-doelen en overeenkomstig scenario
SO <sub>2</sub>	68%	82%	82% (B)
NO <sub>x</sub>	49%	60%	65% (C)

<sup>1</sup> Thematische strategie inzake luchtverontreiniging.

VOS	45%	51%	55% (C)
NH <sub>3</sub>	4%	27%	27% (A+)
PM <sub>2,5</sub>	45%	59%	61% (C)
Totale kosten (per jaar)		€ 7,100 mln. extra	+/- € 11.000 mln. extra

5. roept de Commissie op om de inputgegevens voor het geïntegreerde beoordelingsmodel bij te stellen om rekening te houden met structurele maatregelen, alle mogelijkheden voor een vermindering van de emissies van schepen in internationale wateren te benutten, alle relevante bestaande wetgeving op te nemen in het zogenaamde baselinescenario en een energiscenario te volgen dat strookt met een ambitieus EU-klimaatbeleid, alvorens het model te gebruiken om de herziening van de richtlijn nationale emissieplafonds voor te bereiden; is van mening dat bijstelling van de voor de analyse gebruikte inputgegevens in deze zin, tezamen met de opnemings van aanvullende niet-technische structurele maatregelen voor emissiereductie, de geraamde kosten voor het halen van bepaalde tussentijdse streefcijfers aanzienlijk zou doen dalen en de mogelijkheden voor emissievermindering sterk zou vergroten;
6. is voorstander van de invoering van een jaarlijkse grenswaarde voor PM<sub>10</sub> van 20 µg/m<sup>3</sup> in 2010 en steunt het voorstel van de Commissie tot invoering van een concentratieplafond voor PM<sub>2,5</sub>, aangezien het PM<sub>2,5</sub>-aandeel in PM<sub>10</sub> het schadelijkst voor de gezondheid is; bepleit de invoering van een jaarlijkse grenswaarde voor PM<sub>2,5</sub> van 20 µg/m<sup>3</sup> in 2010 en overeenkomstig de aanbeveling van de WHO een langetermijnstreefwaarde voor PM<sub>2,5</sub> van 10 µg/m<sup>3</sup>; vindt dat lidstaten die kunnen aantonen dat zij alle haalbare maatregelen hebben getroffen meer tijd moeten krijgen om aan de grenswaarden te kunnen voldoen;
7. pleit voor een grotere eenheid in meet- en rekenmethoden voor fijnstofconcentraties die door verschillende lidstaten worden aangewend; is van oordeel dat onder andere de correctiefactoren adequaat dienen te worden toegepast;
8. is ervan overtuigd dat de voorgestelde verlaging van de verontreinigingsniveaus alleen gehaald kan worden als de EU haar emissiewetgeving aanscherpt en pleit voor de aanneming van ambitieuze grenswaarden die meer bindend van aard zijn;
9. steunt het voorstel van de Commissie om te streven naar een reductie van PM<sub>2,5</sub> met 20% in 2020 ten opzichte van de gemiddelde blootstellingsindex van 2010; dringt evenwel aan op gedifferentieerde reductiedoelstellingen die rekening houden met de verschillende uitgangsniveaus van de lidstaten en de eerder genomen maatregelen, waarbij met name het grote reductiepotentieel van landen met een oorspronkelijk hoog blootstellingsniveau in aanmerking worden genomen;
10. pleit voor de invoering van een smogalarm bij hoge smogniveaus en voor de aanmoediging van het publiek om op zulke dagen geen open haarden te stoken en minder gebruik te maken van de auto;
11. is ervan overtuigd dat de voorgestelde reducties alleen gehaald kunnen worden als de EU

haar emissiewetgeving aanscherpt; wijst erop dat luchtverontreiniging alleen is aan te pakken als ambitieuze grenswaarden samengaan met een ambitieus emissiebeleid;

### *Sectoriële maatregelen*

12. doet een beroep op de Commissie en de lidstaten om zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen te treffen om de emissies in diverse sectoren die bijdragen aan de luchtverontreiniging terug te dringen, waarbij voorrang wordt gegeven aan sectoren die tot nog toe niet gereguleerd waren en waar met geringe kosten emissiereducties behaald kunnen worden;
13. roept de Commissie op om zo snel mogelijk te komen met een voorstel tot herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds en daarin het door het Parlement bepleite ambitieniveau op te nemen;
14. dringt er bij de Commissie en de lidstaten op aan met spoed maatregelen te treffen met het oog op de reductie van de uitstoot in de scheepvaartsector en verzoekt de Commissie voorstellen in te dienen om

- NO<sub>x</sub>-emissionormen vast te stellen voor vaartuigen die EU-havens aandoen,
- de Middellandse Zee en het noordelijk deel van de Atlantische Oceaan aan te wijzen als 'Sulphur Emission Control Areas' (SECA: gebieden waar de noodzaak om de zwaveluitstoot terug te dringen extra hoog is) in de zin van het Marpol-verdrag,
- het maximaal toegestane zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen in SECA en voor passagiersschepen te verlagen van 1,5% tot 0,5%,
- financiële instrumenten in te voeren zoals accijnzen op de uitstoot van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> door schepen,
- gedifferentieerde haven- en doorvaartgelden ten voordele van schepen met een lage uitstoot van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> in te voeren,
- te stimuleren dat schepen in havens hun elektriciteit betrekken van de wal,
- te komen tot een EU-richtlijn inzake de kwaliteit van scheepsbrandstoffen;

doet bovendien een beroep op de Commissie om een gecoördineerde actie voor te stellen ten einde gelijke concurrentievoorwaarden te bewerkstelligen en aan te dringen op actie in de IMO; is ervan overtuigd dat er een beter evenwicht tot stand moet worden gebracht tussen de kosten voor de reductie van emissies van schepen en emissies op het land;

15. merkt op dat de landbouw weliswaar een van de grootste bronnen van luchtverontreiniging door ammoniak is maar dat er weinig verplichtingen op de sector rusten om de emissies terug te dringen; verwelkomt het feit dat de landbouwsteun na de laatste herziening van het GLB aan bepaalde voorwaarden wordt verbonden, wat een aanzienlijke reductie van de uitstoot van voor het milieu schadelijke stoffen mogelijk moet maken; verzoekt de lidstaten de luchtvervuiling als gevolg van veeteelt en met name intensieve veeteelt, bemesting en kasverwarming te bestrijden en landbouwsubsidies aan te wenden om het ammoniakprobleem op te lossen; dringt aan op een actualisering van de streefdoelen voor ammoniakreductie in het kader van de hervorming van het GLB; verzoekt de Commissie de intensieve landbouw op te nemen in de GPBV-Richtlijn en verzoekt de Commissie en de lidstaten bovendien om de maatregelen ter bevordering van de biologische en geïntegreerde landbouw in de context van het beleid voor plattelandontwikkeling uit te breiden;



16. merkt op dat landbouwactiviteiten sterk bijdragen aan de uitstoot van ammoniak; is het met de Commissie eens dat deze uitstoot verminderd moet worden; verzoekt de Commissie met spoed specifieke voorstellen voor een reductie van de uitstoot van ammoniak door de landbouw in te dienen; verzoekt de Commissie tevens om de GLB-subsidies te verbinden aan strikte eisen ten aanzien van vermindering van de uitstoot van ammoniak door de landbouw;
17. merkt op dat de kosten van beperking van de NH<sub>3</sub>-emissie in het algemeen te hoog zijn ingeschat, zoals onder meer blijkt uit het feit dat de prognoses voor de GLB-herziening van het Europees Milieuagentschap wijzen op lagere aantallen dieren dan de CAFE-prognoses; als deze prognoses kloppen, dan zullen de geraamde kosten van vermindering van de ammoniakuitstoot ook lager uitvallen;
18. verzoekt de Commissie na te gaan wat de wisselwerking is tussen de relevante milieuriichtlijnen, zoals de nitratenrichtlijn, de milieueffectbeoordelingsrichtlijn en de kaderrichtlijn inzake water; wijst in dit verband met name op de uit de nitratenrichtlijn voortvloeiende prikkels voor het gebruik van minerale meststoffen (een belangrijke bron van ammoniakemissie in de landbouwsector) in plaats van dierlijke mest;
19. doet een beroep op de Commissie om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen om de emissies van industriële bronnen terug te dringen, waaronder een herziening van de GPBV-Richtlijn, ten einde innovatie beter te belonen en kleinschalige stookinstallaties van minder dan 50MWh onder de richtlijn te laten vallen;
20. verzoekt de Commissie zo spoedig mogelijk maatregelen voor te stellen met het oog op de reductie van emissies van huishoudelijke bronnen, inclusief normen voor verwarmingsinstallaties; verzoekt de lidstaten maatregelen en programma's in te voeren om de uitstoot van huishoudelijke oorsprong, zoals open haarden, terug te dringen;
21. dringt er bij de Commissie op aan om in 2006 met een voorstel te komen voor de toekomstige Euro 6-normen voor personenauto's die de NO<sub>x</sub>-norm voor dieselpersonenauto's en -bestelwagens verlagen vanaf 2011 en tevens aan te geven hoe de Euro VII-normen voor zware voertuigen er uit zullen gaan zien; verzoekt de Commissie dringend om de Euro VI-normen voor zware voertuigen uiterlijk in 2012 in te voeren met waarden die vergelijkbaar zijn met die in de Verenigde Staten, zodat de lidstaten de streefwaarden voor de luchtkwaliteit kunnen halen; verzoekt de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om oudere vervuilende voertuigen geleidelijk uit het verkeer te halen of waar mogelijk ombouw te stimuleren; roept de Commissie, de lidstaten en de transportsector op tot een fundamentele discussie over duurzame mobiliteit in de 21e eeuw;
22. verzoekt de nationale, regionale en plaatselijke overheden lokale transportsystemen te herzien en te zoeken naar innovatieve oplossingen om het autogebruik in binnensteden tot een minimum te beperken; is ervan overtuigd dat een belasting op congestie ten goede komt aan de economie en het milieu en dat milieuzonering, waardoor auto's met meer uitstoot uit de binnenstad worden geweerd, een sterke stimulans is voor de modernisering van het wagenpark; wijst erop dat lokale overheden de innovatie fors kunnen stimuleren door schone voertuigen (EEV, Euro-6 en Euro-VI) aan te schaffen voor het publieke en semi-publieke wagenpark en mensen te stimuleren om in het woon-werkverkeer gebruik te maken van duurzamer vervoerwijzen;
23. stelt vast dat geen verband wordt gelegd tussen de ontwikkeling en het gebruik van

alternatieve energiebronnen en het terugdringen van luchtverontreiniging en dat de noodzaak om het openbaar vervoer uit te breiden en alternatieve energiebronnen aan te boren op basis van een strategische planning geen nadruk krijgt;

24. dringt er bij de Commissie op aan maatregelen voor te stellen ter bestrijding van luchtverontreiniging die in lijn met artikel 95, lid 3 van het EG-Verdrag zorgen voor een hoog milieubeschermingsniveau; verzoekt de Commissie uitzonderingen op de internemarktbepalingen toe te staan aan lidstaten die maatregelen willen treffen die verder gaan dan de huidige EU-normen; is ervan overtuigd dat lidstaten die strengere normen hanteren een sterke prikkel afgeven voor innovatie;

### ***Beter wetgevingsproces***

25. verzoekt de Commissie en de Raad om met het Parlement een interinstitutioneel akkoord te sluiten waarin de drie instellingen zich vastleggen op de in deze strategie gestelde streefwaarden voor luchtkwaliteit en op een dienovereenkomstige ambitieuze herziening van de richtlijn inzake nationale emissieplafonds; in dit akkoord moet een gedetailleerde lijst worden opgenomen met alle EU-maatregelen die moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de in de thematische strategie en in de paragrafen 13 t/m 24 hierboven genoemde streefwaarden voor emissiereductie tijdig worden gerealiseerd; de lijst moet coherent zijn met andere communautaire beleidsonderdelen, waaronder het actieplan voor het klimaat; is ervan overtuigd dat een dergelijk akkoord zal bijdragen tot meer rekenschap en derhalve tot een beter "wetgevingsproces";
26. verzoekt de Commissie om de vorderingen die zijn gemaakt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie in 2012 te evalueren en na te gaan welke mogelijkheden er in de verschillende sectoren zijn voor verdere kosteneffectieve reducties;

-o0o-

27. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten.

## TOELICHTING

Schone lucht is van levensbelang voor de mens. De schade aan de gezondheid door luchtverontreiniging is aanzienlijk. In Europa kost luchtverontreiniging 3,6 miljoen levensjaren, anders gezegd 360.000 mensen die 10 jaar eerder overlijden. Naast de dodelijke slachtoffers veroorzaakt vervuilde lucht ook veel leed door ziekte of niet optimale longfuncties. De gezondheidsproblemen treffen niet iedereen even hard - het zijn kinderen, ouderen, mensen die al last hebben van longaandoeningen en mensen die in stedelijke gebieden of nabij snelwegen wonen. Ook de natuur ondervindt schade door luchtverontreiniging. Naar schatting 55% van de Europese ecosystemen is aangetast door vervuilde lucht. Verzuring van bossen, eutrofiëring, verlies aan biodiversiteit zijn het gevolg. Hierbij zijn het vooral de stikstofoxiden, zwaveldioxide, ammoniak en ook ozon die de problemen veroorzaken. Ten slotte worden ook gebouwen aangetast door luchtvervuiling.

Luchtverontreiniging is een grensoverschrijdend probleem. Verontreinigende stoffen kunnen honderden, zelfs duizenden kilometers afleggen. Een land als het Verenigd Koninkrijk produceert aanzienlijke emissies, maar heeft er zelf relatief weinig last van. Door veelvuldige westenwind hebben andere lidstaten echter wel veel last van deze uitstoot. Nederland importeert veel vervuilde lucht vanuit België, Duitsland en het VK, maar exporteert driemaal zoveel als het importeert. De Scandinavische landen importeren relatief veel vuile lucht.

### Bestaand beleid

De luchtkwaliteit is in de afgelopen 30 jaar mede dankzij EU-regelgeving al sterk verbeterd. Er zijn kwaliteitsnormen voor lucht vastgesteld, waardoor de uitstoot van vele vervuilende stoffen sterk is teruggedrongen. Er bestaan Europese richtlijnen die emissies voorkomen aan bronnen als grote stookinstallaties, personenauto's en vrachtwagens. De naleving van de luchtkwaliteitsnormen is geen onverdeeld succes: er bestaan vooral rondom stedelijke agglomeraties nog steeds aanzienlijke problemen. Een analyse van het Europese Milieuagentschap laat zien dat meer dan 50% van de inwoners van de Europese steden jaarlijks te maken heeft met meer dan 35 overschrijdingen van de daglimieten (State and Outlook 2005, blz. 268). Maar er is nog meer slecht nieuws: helaas gaan zelfs de bestaande regels nog niet ver genoeg om het probleem op te lossen en om de doelstelling te bereiken die is verwoord in het 6e Milieuactieprogramma (MAP): "*het bereiken van luchtkwaliteitsniveaus die geen significante negatieve effecten en risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu tot gevolg hebben*". Er is dus een overtuigende strategie nodig. Een strategie die gezondheid voorop stelt maar die antwoorden geeft op de tekortkomingen in het huidige beleid en op problemen bij de naleving van wetgeving.

### De thematische strategie

De thematische strategie is gebaseerd op een uitgebreide effectbeoordeling (Impact Assessment). Uitgangspunt zijn drie scenario's (A,B en C) en een maximum technisch haalbaar scenario (MTFR: Maximum Technically Feasible Reduction). De Impact Assessment geeft aanleiding tot de volgende kanttekeningen:

- \* Alle scenario's, inclusief MTFR zijn kosteneffectief, d.w.z. de baten door gezondheidswinst zijn groter dan de kosten.

- \* Alle scenario's zijn min of meer neutraal wat betreft het effect op werkgelegenheid en concurrentiekracht, zij het dat bij scenario C met uitzondering van de landbouw in alle sectoren een groei van de werkgelegenheid ontstaat, maar het aanzienlijke verlies aan banen in de landbouw (73.000) wordt grotendeels goedgemaakt door de stijging van werkgelegenheid in andere sectoren.
- \* De kosten van de uitvoering van de verschillende scenario's zijn volgens sommigen te laag ingeschat. Met name de autobranche beweert in werkelijkheid op hogere kosten te komen. Hier tegenover staat dat de kosten van reducties van emissies op het vasteland kunnen dalen als ook de scheepvaartsector haar (niet in de kosten meeberekende) emissies terugbrengt. Bovendien kunnen de kosten nog dalen omdat de maatregelen die genomen moeten worden om te voldoen aan de (nog vast te stellen) post-Kyoto-verplichtingen uiteraard nog niet verrekend zijn.
- \* De baten zijn laag geschat omdat alleen gezondheid meegerekend is, waarbij nog opgemerkt kan worden dat een Europees mensenleven veel lager wordt gewaardeerd dan de berekeningswaarde die in de VS geldt. De baten voor het milieu, de verminderde schade aan landbouwgewassen (geschat op 0,3 miljard per jaar) en de verminderde schade aan gebouwen zijn niet meegerekend. Daarmee is de verhouding tussen kosten en baten in werkelijkheid nog aanzienlijk gunstiger.
- \* Uiteraard zijn de marginale kosten en de marginale baten van belang. De Impact Assessment berekent het optimale scenario ergens tussen B en C, waarbij een lage inschatting van gezondheidsbaten is gebruikt.
- \* Het Instituut voor Europees Milieubeleid (IEEP) heeft de Impact Assessment beoordeeld en geconcludeerd dat de cijfers en inschattingen betrouwbaar zijn.

## **De afwegingen**

De ambitie van de Europese Commissie ligt tussen scenario A en B. De totale kosten van dit scenario A-plus bedragen 7,1 miljard euro. De baten zijn 42 miljard euro. Het gekozen scenario levert geen verlies aan werkgelegenheid op en heeft geen negatieve invloed op de concurrentiepositie van Europa in de wereld.

Uw rapporteur is na raadpleging van de Impact Assessment en de aanbevelingen van gezondheidsdeskundigen van mening dat het gekozen ambitieniveau hoger moet liggen. De thematische strategie inzake luchtverontreiniging is te eenzijdig gefocust op de kosten en te weinig op de gezondheidsbaten of op de kansen die een meer ambitieuze inzet kan bieden. In het kader van de Lissabonstrategie en de wens van de EU om op competitief gebied de beste te zijn, zou het passen om toch minimaal de luchtkwaliteitsnormen toe te passen die gelden in de VS. Voor fijn stof PM<sub>2,5</sub> geldt in de VS een concentratiegrens van 15 µg/m<sup>3</sup>, ook al moet daarbij aangetekend worden dat de norm in de VS gebaseerd is op meetresultaten van drie jaar en het meten niet altijd op de echte hotspots is gericht.

Kansen voor nieuwe werkgelegenheid zijn er volop - zoals de Impact Assessment uitwijst - indien voor een ambitieus scenario wordt gekozen en de EU duidelijk voor gezondheid kiest. Luchtkwaliteit is in alle grote steden ter wereld een probleem. De technologie en de innovatie die in Europa worden ontwikkeld zijn toepasbaar in andere delen van de wereld.

## **De strategie: ambitieus maar met aandacht voor implementatie**

Uw rapporteur wil graag snel betere resultaten boeken in de strijd tegen de luchtvervuiling. Daarom is voor PM<sub>2.5</sub>, VOS en NO<sub>x</sub> voor scenario C gekozen. Bij ammoniak is uw rapporteur voor scenario A-plus en bij SO<sub>2</sub> voor scenario B. Het voorstel van uw rapporteur kost ongeveer 11 miljard euro per jaar tegenover de 7,1 miljard euro per jaar die de Commissie voorstelt. De volgende redenen pleiten voor de keuze van scenario C-minus:

- \* hogere gezondheidswinst dan bij scenario A-plus omdat juist PM<sub>2.5</sub>, VOS en NO<sub>x</sub> de meeste gezondheidsschade toebrengen;
- \* scenario C-minus is absoluut kosteneffectief en de totale kosten zijn met 11 miljard euro per jaar flink lager dan scenario C (14,9 miljard euro);
- \* gunstige ontwikkeling voor werkgelegenheid en potentieel voor innovatie. Scenario C-minus levert meer dan 40.000 banen op omdat het verlies aan banen in de landbouwsector beperkt blijft en in andere sectoren veel nieuwe banen worden gecreëerd.

Uw rapporteur kiest bij ammoniak - evenals de Commissie - voor scenario A-plus en bij SO<sub>2</sub> voor scenario B om de volgende redenen:

- \* de kostenverhoging om naar scenario C te gaan is erg fors bij ammoniak;
- \* de herziening van het landbouwbeleid is nog niet meegenomen en het effect is nog onduidelijk. Daarom vraagt uw rapporteur om een aanpassing en een meer ambitieuze inzet voor ammoniak als de herziening van het GLB vorm krijgt;
- \* de bijdrage van ammoniak aan de vorming van secundair fijn stof is gering, waardoor de totale kosten voor de aanpak van primair en secundair fijn stof volgens ambitieniveau C en van ammoniak volgens A-plus ongeveer even hoog zijn als wanneer ook bij ammoniak voor scenario C gekozen zou worden;
- \* bij SO<sub>2</sub> is scenario B aanvaardbaar omdat scenario C relatief weinig gezondheidswinst brengt.

Natuurlijk realiseert uw rapporteur zich dat de doelstellingen die hier worden gesteld ambitieus en niet gemakkelijk te bereiken zijn. Er zijn lidstaten die nu al moeite hebben met de huidige doelstellingen. Daarom bepleit zij een tijdelijke uitzondering voor lidstaten die kunnen aantonen dat ze alle mogelijke maatregelen hebben genomen om de limietwaarden uit deze thematische strategie te bereiken, maar desondanks de normen niet kunnen halen. Daarmee ontstaat ook een prikkel voor tijdige en volledige naleving van de limietwaarden. Uiteraard geldt dat het uitblijven van passende op de bron gerichte maatregelen op Europees niveau een hindernis is voor lidstaten die de doelstellingen moeten bereiken. Daarmee heeft de Commissie de verantwoordelijkheid om tijdig passende op de bron gerichte maatregelen voor te stellen en hebben de Raad en het Parlement de verantwoordelijkheid om ze tijdig vast te stellen. Uitstel hiervan zou de adequate bescherming van de gezondheid van burgers en het milieu vertragen.

Uw rapporteur realiseert zich ook dat de kosten niet op dezelfde wijze over de samenleving zijn verdeeld als de baten. In principe moet het beginsel "de vervuiler betaalt" toegepast worden. In

de meeste gevallen kunnen producenten de hogere kosten doorberekenen aan de consument. In sommige gevallen ligt dat lastiger omdat concurrenten van buiten de EU niet noodzakelijk dezelfde kosten hoeven te maken. Daarom vraagt de rapporteur de Commissie na te denken over financieringsmogelijkheden in de gevallen waarin de kosten niet aan de consument doorberekend kunnen worden en de kosten voor de vervuiler ondraaglijk zijn. In dit verband wijst uw rapporteur erop dat de structuurfondsen en het EOGFL subsidiemogelijkheden bieden. Lidstaten kunnen hiermee maatregelen (bijvoorbeeld luchtwasinstallaties in de veehouderijsector) medefinancieren. Daarnaast kunnen lidstaten onder voorwaarden staatssteun toekennen aan bedrijven.

## **Maatregelen**

Er zijn vele maatregelen in verschillende sectoren nodig om aan de in deze strategie gestelde doelen te voldoen. Daarbij is een rol weggelegd voor de Commissie (o.a. op de bron gerichte maatregelen in de transportsector en voor kleine stookinstallaties en verwarmingsinstallaties), de lidstaten (o.a. luchtwasinstallaties in de landbouw en scheepvaart) en de decentrale overheden (mobiliteitsplannen, hotspots, smogalarm).

## **Tot slot: een betere wetgeving en een beter wetgevingsproces**

De Europese Unie werkt terecht hard aan *betere wetgeving*: er valt veel te verbeteren aan de regelgeving. De thematische strategie en de bijbehorende richtlijn luchtkwaliteit zijn voorbeelden van *betere wetgeving*. Uw rapporteur heeft geluisterd naar vertegenwoordigers van nationale en lokale overheden, van bedrijven en NGO's. Uit veel gesprekken bleek een zekere irritatie over de wijze waarop regelgeving tot stand komt binnen Europa. Vooral het uitblijven van adequate regelgeving en de onzekerheid voor de middellange termijn zijn steeds terugkerende klachten. Die onzekerheid wordt door de opsomming van mogelijke maatregelen in de strategie niet weggenomen. Het zou de communicatie met burgers en met bedrijven en lagere overheden (die een groot deel van de maatregelen moeten toepassen) ten goede komen als er duidelijk is welk ambitieniveau de Commissie, de Raad en het Parlement kiezen inzake de luchtkwaliteit en welke op de bron gerichte maatregelen wanneer te verwachten zijn. Daarom pleit uw rapporteur voor een interinstitutioneel akkoord waarin Commissie, Raad en Parlement hun verantwoordelijkheden en inzet vastleggen. Zo'n akkoord draagt bij tot een *beter wetgevingsproces* en komt ook het democratisch proces ten goede.

## PROCEDURE

<b>Titel</b>	Thematische strategie inzake luchtverontreiniging			
<b>Procedurenummer</b>	2006/2060(INI)			
<b>Commissie ten principale</b> Datum bekendmaking toestemming	ENVI 16.3.2006			
<b>Medeadviserende commissie(s)</b> Datum bekendmaking	AGRI 16.3.2006	REGI 16.3.2006	TRAN 16.3.2006	ITRE 16.3.2006
<b>Geen advies</b> Datum besluit	AGRI 21.3.2006	REGI 21.3.2006	TRAN 11.10.2005	ITRE 21.2.2006
<b>Nauwere samenwerking</b> Datum bekendmaking				
<b>Rapporteur(s)</b> Datum benoeming	Dorette Corbey 29.11.2005			
<b>Vervangen rapporteur(s)</b>				
<b>Behandeling in de commissie</b>	24.4.2006			
<b>Datum goedkeuring</b>	21.6.2006			
<b>Uitslag eindstemming</b>	+: 45 -: 0 0: 0			
<b>Bij de eindstemming aanwezige leden</b>	Adamos Adamou, Margrete Auken, Johannes Blokland, Frieda Brepoels, Dorette Corbey, Chris Davies, Bairbre de Brún, Avril Doyle, Edite Estrela, Jill Evans, Anne Ferreira, Karl-Heinz Florenz, Matthias Groote, Françoise Grossetête, Rebecca Harms, Satu Hassi, Gyula Hegyi, Mary Honeyball, Dan Jørgensen, Eija-Riitta Korhola, Holger Kraemer, Urszula Krupa, Aldis Kušķis, Peter Liese, Marios Matsakis, Roberto Musacchio, Riitta Myller, Dimitrios Papadimoulis, Vittorio Prodi, Frédérique Ries, Guido Sacconi, Richard Seeber, Kathy Sinnott, Bogusław Sonik, Antonios Trakatellis, Thomas Ulmer, Anja Weisgerber, Åsa Westlund, Anders Wijkman			
<b>Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)</b>	Alfonso Andria, Giuseppe Castiglione, Henrik Lax, Ria Oomen-Ruijten, Andres Tarand			
<b>Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)</b>	Sepp Kusstatscher			
<b>Datum indiening</b>	30.6.2006			
<b>Opmerkingen (slechts in één taal beschikbaar)</b>	...			