

Fitness check Richtlijnen luchtkwaliteit

Samenvatting

Op 28 november 2019 werd door de Europese Commissie de “*fitness check*” vrijgegeven betreffende de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen (LKR), in hoofdzaak de richtlijn [2008/50/EG](#) (inzake luchtkwaliteit en schone lucht) en de richtlijn [2004/107/EG](#) (betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, i.e. de vierde dochterrichtlijn). Met deze briefing wordt een inzicht gegeven in deze check.

De *fitness check* stelt dat de LKR **gedeeltelijk effectief** zijn geweest bij het verbeteren van de luchtkwaliteit en het bereiken van luchtkwaliteitsnormen. De geschiktheidscontrole erkent ook dat de richtlijnen niet volledig doeltreffend zijn geweest, dat niet alle doelstellingen tot dusver zijn bereikt, en dat de resterende kloof om overeengekomen luchtkwaliteitsnormen te bereiken in bepaalde gevallen te groot is.

Op 5 maart 2020 nam **de Europese Raad** conclusies aan over verbetering van de luchtkwaliteit. Deze conclusies worden meegenomen aan het einde van deze briefing.

Met deze *briefing nota* wordt er gestreefd naar een overzicht van de achtergronden, de inhoud en de gevolgen van deze *fitness check*, met het oog op onderbouwing van verdere raadswerkzaamheden.

Volgnummer <i>briefing nota</i>	2020 09	Versie:	3
Auteur + e-mailadres	Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be		
<p>Deze briefing beoogt een toelichting bij de recent doorgevoerde “<i>fitness check</i>” of geschiktheidscontrole van de twee richtlijnen inzake luchtkwaliteit (RLK), nl de richtlijn luchtkwaliteit en schone lucht (2008/50/EG) en de vierde dochterrichtlijn 2004/107/EG. Zie verder hieronder bij “situering”.</p> <p>Deze briefing is een kennisdocument t.b.v. de raadsorganisaties van de Minaraad: vermits dit document opgevat wordt als een kennisdocument, bindt het op zich niet de raadsleden of de raadsorganisaties; het document wordt wel aanvaard als informatief achtergronddocument bij verdere raadswerkzaamheden.</p>			
Referentie van wat besproken wordt:	28/11/2019		
Datum afsluiting van deze verkenning:	30/06/2020		

Inhoud

Samenvatting	1
Inhoud	2
Bedoeling van deze briefing	2
Context	3
Contextelement 1: betere regelgeving	3
Contextelement 2: de LK-richtlijnen	3
Het evaluatieproces	5
Conclusies uit de <i>fitness check</i>	6
Conclusies wat betreft de RLK tot dusverre – positieve punten	6
Conclusies wat betreft de RLK tot dusverre – punten van kritiek	7
Conclusies voor de toekomst.....	8
Reactie van de Europese Raad	9

Bedoeling van deze briefing

Deze nota is bedoeld als een toelichting bij de op 28 november 2019 vrijgegeven “*fitness check*” betreffende de richtlijnen [2008/50/EG](#) (inzake luchtkwaliteit en schone lucht) en [2004/107/EG](#) (betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, i.e. de vierde dochterrichtlijn), zoals aangevuld door [EU richtlijn 2015/1480](#) (omtrent beoordeling van de luchtkwaliteit). Deze richtlijnen luchtkwaliteit (hierna: “RLK”) stellen luchtkwaliteitsnormen vast die in de hele EU niet mogen worden overschreden, evenals de eisen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de luchtkwaliteit op een geharmoniseerde en vergelijkbare manier adequaat bewaken en /of beoordelen. Ze worden ondersteund door een uitvoeringsbesluit [2011/850/EU](#) tot vaststelling van de regels voor wederzijdse informatie-uitwisseling en rapportage over de luchtkwaliteit.

Het uitvoeren van een *fitness check* is een beleidsproces dat de Europese Commissie (EC) regelmatig op het getouw zet. Het gaat om een uitgebreide beleidsevaluatie waarbij ingeschat wordt of de onderzochte richtlijnen nog geschikt zijn, door hun prestaties te toetsen. Het eindresultaat van een dergelijke *check* bestaat doorgaans in een “*staff working document*” van de Europese Commissie. Naar het concrete “*staff working document*” dat betrekking heeft op het resultaat van de in deze nota besproken oefening, wordt verder in de tekst ook gerefereerd door te spreken van “de *fitness check*”.

In deze *briefing nota* wordt er kort ingegaan op de oorsprong van de *check* en op het gevoerde proces. De belangrijkste uitkomsten worden geduid en tenslotte wordt een inschatting gemaakt van de toekomstperspectieven op Europees niveau.

Context

Contextelement 1: betere regelgeving

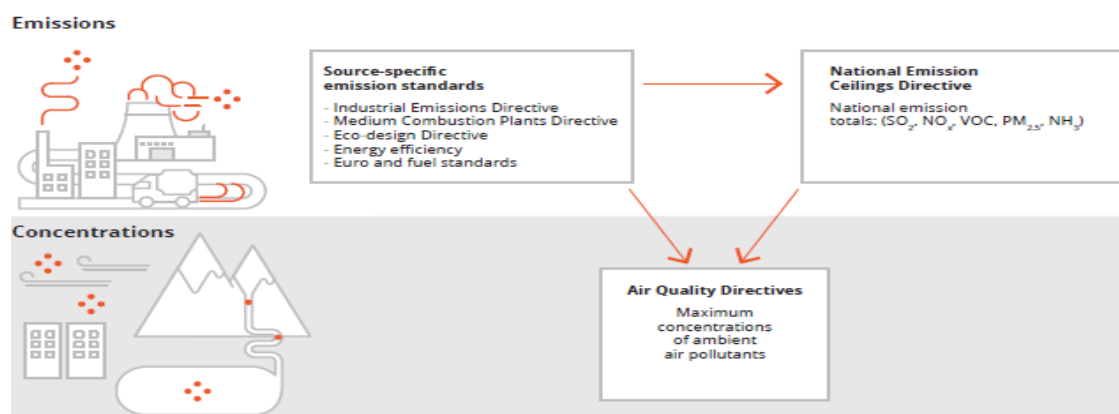
De RLK zelf bevatten geen vereiste voor een specifieke evaluatie. De Europese Commissie (EC) evalueert evenwel voortdurend **of de gestelde wetgeving voldoet** aan de behoeften van burgers en bedrijven. Vooral het [REFIT-programma](#) en de [evaluaties en geschiktheidscontroles](#) van bestaande wetgeving helpen om de inhoud ervan eenvoudiger te maken en de toepassing ervan goedkoper. Hierbij wordt een analyse gemaakt van de prestaties van een EU-maatregel (een regelgeving, een beleidsmaatregel of een programma) en dit op basis van volgende criteria:

- doeltreffendheid (worden de doelstellingen bereikt?);
- efficiëntie (wat zijn de kosten en de baten?);
- relevantie (wordt voldaan aan de behoeften van de stakeholders?);
- samenhang (hoe goed is de afstemming op andere acties?);
- toegevoegde waarde voor de EU (wat zijn de voordelen van maatregelen op EU-niveau versus een aanpak door lidstaten?).

Een *fitness check* (of *geschiktheidscontrole*) is dus een evaluatie waarbij allerlei maatregelen samen worden geanalyseerd, met focus op de interactie tussen de diverse wetten, beleidsmaatregelen en programma's, hun tegenstrijdigheden en synergieën, en de totaalimpact.

Contextelement 2: de LK-richtlijnen

Het Europese luchtkwaliteitsbeleid is erop gericht om de normstelling die door de WHO aanbevolen wordt, te benaderen en om kritische belastingen op ecosystemen te neutraliseren, met respect voor haalbaarheid en betaalbaarheid. Op Europees niveau wordt hiertoe een **driesporenbeleid** gevolgd: (i) luchtkwaliteitsnormen m.b.t. de concentratieniveaus in de lucht van verontreinigende stoffen¹, (ii) nationale emissieplafonds voor belangrijke verontreinigende stoffen², en (iii) emissienormen voor de belangrijkste bronnen van vervuiling³ (zie [figuur 1](#)).



Figuur 1: Het EU-kader voor schone lucht

¹ Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC, as amended by Commission Directive (EU) 2015/1480.

² Directive 2016/2284/EU.

³ Bronspecifieke wetgeving om de emissies in economische sectoren te beperken en om concurrentievervalsing zoveel mogelijk te beperken. Het gaat om industriële bronnen (Richtlijn Industriële Emissies 2010/75, Richtlijn middelgrote stookinstallaties 2015/2193), om bronnen in gebouwen en huishoudens (richtlijn ecodesign 2009/125, decopaint richtlijn 2004/42) en om mobiele bronnen (richtlijnen personen- en vrachtverkeer en voor niet voor de weg bestemde transportmiddelen: tractoren).

De **LKR** (de onderste punt van de driehoek) stellen, zoals in de inleiding al aangestipt, de **luchtkwaliteitsnormen** vast die in de hele EU niet mogen worden overschreden, evenals de eisen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de luchtkwaliteit op een geharmoniseerde en vergelijkbare manier adequaat **bewaken en/of beoordelen**.

- **Richtlijn 2008/50/EG** betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht behandelt de pollutanten zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO₂), stikstofmonoxide (NO), fijn stof (PM₁₀ en PM_{2,5}), lood (Pb), koolstofmonoxide (CO), benzeen en ozon. De richtlijn bevat grenswaarden, alarmdrempels en streefwaarden.
- **Richtlijn 2004/107/EG** behandelt de pollutanten arseen (As), cadmium (Cd), nikkel (Ni), kwik (Hg) en polycyclische aromatische koolwaterstoffen waaronder benzo(a)pyreen (B(a)P) en bevat streefwaarden die zoveel mogelijk moeten worden bereikt. De streefwaarden mogen geen maatregelen vereisen die onevenredige kosten met zich meebrengen. Het toepassen van de beste beschikbare technieken (BBT) is voldoende. De lidstaten zijn wel verplicht tot het nemen van alle kosteneffectieve bestrijdingsmaatregelen in de relevante sectoren.

Mede als gevolg van het gevoerde driesporenbeleid is de luchtverontreiniging in de afgelopen decennia in heel Europa **beduidend afgenomen**. Tussen 2000 en 2017 is de uitstoot van de luchtverontreinigende stoffen die vermeld zijn in de RLK, afgenomen, met 9% tot 77%, afhankelijk van de verontreinigende stof.⁴

[Recente informatie over de globale emissies in 2018 zijn opgenomen in een rapport van het EEA⁵ over de voortgang van de NEC-richtlijn⁶:](#)

- In 2018 voldeed de EU als geheel aan de emissieplafonds 2010-2019 voor de totale uitstoot van NO_x, NMVOS, SO₂ en NH₃.
- Sinds 2016 voldoen alle lidstaten aan nationale emissieplafonds 2010-2019 voor NO_x en SO₂.
- Vijf lidstaten, namelijk Kroatië, Denemarken, Duitsland, Ierland en Spanje, hebben in 2018 hun NH₃-plafond overschreden. Tussen 2017 en 2018 daalden de EU-emissies voor NH₃ met 1,5%, de eerste daling sinds 2013. De emissies in 2018 zijn op Europees vlak evenwel hoger dan in 2010.
- In 2018 overschreed alleen Tsjechië zijn nationaal plafond voor NMVOS (met 5%).

Tussen 2017 en 2018 rapporteerden 25 (van de 28) lidstaten een verminderde **uitstoot van PM_{2,5}**, wat neerkomt op een algemene EU-reductie van 4%. De EU-uitstoot van PM_{2,5} is sinds 2005 met 26% gedaald.⁷

Luchtverontreiniging blijft in de EU evenwel nog steeds **het grootste gezondheidsprobleem** op milieugebied, met schattingen die op betrouwbare wijze wijzen op ongeveer 412 000 vroegtijdige sterfgevallen per jaar.⁸ Een slechte luchtkwaliteit is met name de oorzaak van chronische en ernstige ziekten zoals astma, ademhalings- en cardiovasculaire problemen of longkanker.

Een gedegen implementatie van de Europese regelgeving is dan ook belangrijk. Met ingang van oktober 2019 zijn er nog **32 inbreukprocedures** van de EC tegen 20 lidstaten in behandeling:

⁴ EEA (2019), *Air quality in Europe – 2019*. Report.

⁵ EEA, *Briefing no. 04/2020, National Emission reduction Commitments Directive reporting status 2020*.

⁶ [De NEC-richtlijn \(EU\) 2016/2284](#) zorgde ervoor dat de emissieplafonds voor 2010 (vastgesteld in het kader van de NEC-richtlijn van 2001) tot eind 2019 van toepassing bleven. Er gelden nieuwe emissiereductieverplichtingen voor 2020-2029 en vanaf 2030.

⁷ De NEC-richtlijn bevat geen plafond voor 2010 voor primaire PM_{2,5}.

⁸ EEA (2019), *Air quality in Europe – 2019*. Report.

- Er zijn 15 gevallen van **overschrijding van fijn stof (PM₁₀)** (Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Italië, Letland, Portugal, Polen, Roemenië, Zweden, Slowakije en Slovenië).
- Er zijn 14 gevallen van aanhoudende overschrijdingen van **stikstofdioxide (NO₂)** (Oostenrijk, België, Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Hongarije, Italië, Luxemburg, Polen, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.;
- Er is één geval voor aanhoudende **overschrijdingen van zwaveldioxide (SO₂)** (Bulgarije).
- Er zijn twee gevallen van tekortkomingen in verband met **bewaking van de luchtkwaliteit** (Slowakije en Roemenië).

In elf van de hiervoor vermelde gevallen heeft de EC besloten om deze voor te leggen aan het **Hof van Justitie** van de EU. Drie zaken (PM₁₀ in Bulgarije en Polen en voor NO₂ in Frankrijk) hebben reeds tot een uitspraak geleid. De uitspraken bevestigen de stelling van de EC dat aanhoudende overschrijdingen aangepakt moeten worden met **meer effectieve maatregelen**.

Het evaluatieproces

De nu doorgevoerde geschiktheidscontrole knoopt aan bij de problematiek van de implementatie, en beoordeelt vanuit dat oogpunt **de prestaties van de twee complementaire EU-richtlijnen voor luchtkwaliteit** (i.e. de onderste punt van de driehoek in **figuur 1**). In het programma "*Schone lucht voor Europa*" uit 2013 was al geconcludeerd dat het op dat moment niet passend was om de richtlijnen 2008/50/EU en 2004/107/EG inzake de luchtkwaliteit te herzien.

In 2017 heeft de EC de bewuste *fitness check* gestart om de uitvoering van die twee richtlijnen inzake de luchtkwaliteit te onderzoeken. Overeenkomstig de [richtsnoeren voor betere regelgeving en de bijbehorende toolbox](#) beoordeelde deze geschiktheidscontrole of deze LK-richtlijnen hun doelstellingen hebben bereikt zonder onevenredige kosten, en of de maatregelen ervan gerechtvaardigd blijven.

Er werd gekeken naar de geschiktheid van specifieke bepalingen van deze richtlijnen, i.e. (1) de systematiek van de **luchtkwaliteitsnormen**, en de daaraan gekoppelde de monitoring- en beoordelingsmethoden, (2) de bepalingen inzake **openbare informatie**, (3) de mate waarin de richtlijnen **maatregelen ter voorkoming of beperking** van nadelige effecten hebben bevorderd, (4) **administratieve kosten**, overlappingen en/of synergieën, leemten, tegenstrijdigheden en/of potentieel verouderde maatregelen werden ook tegen het licht gehouden, evenals (5) de **bestuurlijke samenhang** van het gevoerde beleid op de diverse niveaus, i.e. tussen de EU, de lidstaten en op regionaal en lokaal niveau. Naast deze criteria werd er een bijkomende evaluatievraag gesteld waarbij specifiek gekeken werd naar de **effectiviteit en efficiëntie van monitoring** van de luchtkwaliteit.

Deze geschiktheidscontrole was gebaseerd op ervaring in en gegevens uit alle lidstaten, met de nadruk op de **periode van 2008 tot 2018**, aangezien dit de periode is waarin beide richtlijnen van kracht waren. De analyse had betrekking op alle artikelen en bepalingen van de twee LKR, waarbij werd gekeken naar de rol die zij hebben gespeeld bij het bereiken van de doelstellingen.

Ter voorbereiding van deze geschiktheidscontrole werd kennis verzameld in de **studie** "[Supporting the fitness check of the EU Ambient Air Quality Directives \(2008/50/EC, 2004/107/EC\)](#)". De studie bestaat uit een eindrapport en bijlagen met meer details over de

uitgevoerde analyse. Daarnaast werd per lidstaat een "*EU Monitoring Regime Assessment*" - studie uitgevoerd om de monitoring- en beoordelingsregelingen voor 2015 te analyseren.

Een meer **participatieve vorm van kennisopbouw** verliep via een *online* openbare bevraging (8 mei tot en met 31 juli 2018), een consultatie van geselecteerde experts, diverse focusgroepen en stakeholder workshops (18 juni 2018 en 15 januari 2019).

In september 2019 kwam er bovendien een opgemerkt signaal vanuit de **Europese Rekenkamer**, die in een *speciaal verslag* het Europees Luchtkwaliteitsbeleid onder de loep nam. De door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen omvatten: (*) het nemen van doeltreffender maatregelen door de EC, (*) de actualisering van de richtlijn 2008/50/EG, (*) de prioritering en opname van beleid inzake luchtkwaliteit in andere EU-beleidsmaatregelen en (*) de verbetering van de bewustmaking en voorlichting van de bevolking.

Wat de **mogelijke herziening van de richtlijn 2008/50/EG** betreft werden er in het verslag van de Europese Rekenkamer een aantal punten naar voor geschoven, met name

- om te overwegen om de **EU-grens- en streefwaarden** (voor PM, SO₂ en O₃) te **actualiseren**, in lijn 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 alarmprempels voor PM;
- om de **luchtkwaliteitsplannen** te 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 zou moeten worden beperkt;
- om nauwkeuriger de vereisten vast te stellen 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).
- om de Commissie de mogelijkheid te geven om **aanvullende meetstations** te eisen wanneer zij dit noodzakelijk acht om de luchtverontreiniging beter te meten;
- om de **datum voor het rapporteren** van gevalideerde gegevens (momenteel 30 september van jaar n+1) te vervroegen tot ten minste 30 juni n+1 en om expliciet eisen dat de lidstaten actuele (*realtime*)gegevens verstrekken;
- om uitdrukkelijke bepalingen op te nemen die het recht van burgers op **toegang tot de rechter** waarborgen.

Conclusies uit de *fitness check*

Conclusies wat betreft de RLK tot dusverre – positieve punten

Volgens het op 28 november 2019 uitgebrachte *fitness check*-rapport zijn de RLK **gedeeltelijk doeltreffend** geweest in het bereiken van hun algemene doelstellingen, namelijk de vermindering van luchtverontreiniging en de beperking van de nadelige effecten ervan. Deze richtlijnen hebben in hoofdzaak geleid tot een **representatieve en kwaliteitsvolle bewaking van de luchtkwaliteit**, tot de vaststelling van duidelijke **luchtkwaliteitsnormen** en tot een verbetering van de uitwisseling van betrouwbare, objectieve, vergelijkbare **informatie** over de luchtkwaliteit, ook voor een breder publiek.

Er zijn, op grond en met de systematiek van de RLK, **luchtkwaliteitsnormen** opgesteld voor in totaal 13 luchtverontreinigende stoffen: zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes (PM₁₀, PM_{2,5}), ozon, benzeen, lood, koolmonoxide, arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen. Deze luchtkwaliteitsnormen zijn van cruciaal belang geweest om de concentraties naar beneden te drijven en de overschrijdingsniveaus te verminderen.

In de hele EU blijken aantal en omvang van overschrijdingen voor de meeste verontreinigende stoffen tussen 2008 en 2017 feitelijk te zijn afgenomen. De **hoogste verontreinigingspieken** voor zwevende deeltjes en stikstofdioxide zijn in de meeste lidstaten **aanzienlijk gedaald**. Ook is er een gestage daling geweest van het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan luchtverontreiniging die een overschrijding inhoudt van de EU-luchtkwaliteitsnormen.

Ondanks deze algehele verbetering is de uitdaging voor de luchtkwaliteit verre van opgelost. Voor diverse luchtverontreinigende stoffen, en met name voor fijn stof, stikstofdioxide, ozon en benzo(a)pyreen, zijn er nog steeds **aanhoudende overschrijdingen** te noteren, i.e. boven de gestelde EU-luchtkwaliteitsnormen. De *fitness check* concludeert dan ook dat de RLK minder geslaagd zijn wat betreft de ambitie om de lidstaten voldoende maatregelen te doen nemen om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen en om de overschrijdingsperiodes zo kort mogelijk te houden. De eis om, waar en wanneer er overschrijdingen worden geconstateerd, met luchtkwaliteitsplannen corrigerende maatregelen te nemen, is feitelijk doorslaggevend geweest om de luchtkwaliteit te verbeteren, zij het dikwijls met vertraging.

Conclusies wat betreft de RLK tot dusverre – punten van kritiek

Desondanks blijven er, aldus de *fitness check*, twee (onderling strijdige) tekortkomingen bestaan.

- Ten eerste zijn de Europese luchtkwaliteitsnormen niet volledig in overeenstemming met gevestigde **gezondheidsaanbevelingen van de WHO**⁹. Ook bevatten de RKL geen mechanisme om de normen aan te passen aan de recentste technische en wetenschappelijke vooruitgang.
- In de tweede plaats zijn er, als gevolg van onvoldoende effectieve luchtkwaliteitsplannen en het gebrek aan *commitment* door de lidstaten, aanzienlijke **vertragingen bij het nemen van passende en effectieve maatregelen** om aan de luchtkwaliteitsnormen te voldoen.

Het monitoringnetwerk (met meer dan 4000 meetstations in de Europese Unie) blijkt in grote lijnen te voldoen aan de bepalingen van de RKL en zorgt ervoor dat betrouwbare en representatieve metingen en gegevens van de luchtkwaliteit beschikbaar zijn. De **monitoringcriteria** zouden evenwel de bevoegde overheid soms nog **te veel speelruimte bieden**¹⁰. Dit lijkt echter niet te leiden tot systemische tekortkomingen in het EU-brede meetnet.

De RLK hebben, volgens de *fitness check*, aldus ook de **beschikbaarheid en toegankelijkheid** vergemakkelijkt **van informatie**, in de vorm van objectieve en vergelijkbare gegevens over de luchtkwaliteit in de hele EU. Er zijn evenwel geen informatie- en alarmdrempels vastgesteld voor sommige verontreinigende stoffen (met name voor fijn stof), wat heeft geresulteerd in

⁹ Voor sommige verontreinigende stoffen, zoals stikstofdioxide, zijn de EU-luchtkwaliteitsnormen momenteel afgestemd op de WHO-richtlijnen: voor andere zijn ze minder ambitieus dan de aanbevolen niveaus: met name voor bepaalde stoffen, met name fijn stof, zwaveldioxide, benzeen en benzo(a)pyreen (en in mindere mate ozon).

¹⁰ Een belangrijke uitdaging hierbij is om na te gaan of de bemonsteringspunten voor luchtkwaliteit inderdaad informatie verschaffen over waar de hoogste concentraties luchtverontreinigende stoffen voorkomen.

een **niet-geharmoniseerde aanpak** op het gebied van voorlichting aan het publiek voor sommige verontreinigende stoffen in de lidstaten. Verdere harmonisatie van de manier waarop informatie over luchtkwaliteit wordt gepresenteerd, zou zowel mogelijk als wenselijk zijn en zou bijdragen tot een nog betere vergelijkbaarheid.

In de RLK zijn er, aldus de *fitness check*, een aantal overtollige bepalingen vastgesteld. De *fitness check* onderkent dan ook diverse elementen die de **administratieve lasten** in verband met luchtkwaliteitsrapportage (bv. rapportageverplichting bij goede luchtkwaliteit) zouden kunnen verminderen.

Hoewel er maatregelen zijn genomen om de impact van de luchtkwaliteit te verminderen rapporteren 20 lidstaten nog steeds **overschrijdingen boven de EU-grenswaarden**. Een reden hiervoor is, zo stelt de *fitness check*, dat verbeteringen in de luchtkwaliteit in belangrijke mate afhangen van de maatregelen die zijn genomen om de bronnen van luchtverontreiniging aan te pakken, en dat ze doorgaans maatregelen vereisen in de sectoren vervoer, energie (inclusief huisverwarming) en de landbouw of door de industrie. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau vertaalde dit zich niet in voldoende *commitment*¹¹. Op het Europese niveau zijn de synergieën met het klimaat-, energie- en vervoersbeleid de afgelopen tien jaar versterkt: deze vereisen nu coherente maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau¹².

Conclusies voor de toekomst

Wat de toekomst betreft, komt de geschiktheidscontrole tot **zeven lessen**:

- Luchtverontreiniging blijft **een groot gezondheids- en milieurisico** voor de burgers van de EU, wat de relevantie van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit onderstreept;
- de EU-luchtkwaliteitsnormen hebben bijgedragen tot **een neerwaartse trend in de overschrijdingen en de blootstelling** van de bevolking hieraan;
- de huidige luchtkwaliteitsnormen zijn **niet zo ambitieus** als uit wetenschappelijk advies blijkt voor verschillende verontreinigende stoffen, met name o.a. fijn stof (PM_{2,5});
- trends in overschrijdingsniveaus van fijn stof (PM_{2,5}) geven aan dat **grenswaarden effectiever** zijn geweest om neerwaartse trends te faciliteren dan andere soorten luchtkwaliteitsnormen;
- **handhavingsmaatregelen** van de Europese Commissie en actoren van het maatschappelijk middenveld voor de nationale rechtbanken hebben geleid tot uitvoerbare uitspraken, wat aangetoond heeft dat de wetgeving afdwingbaar is;
- **aanvullende richtsnoeren of uitvoeringshandelingen** zouden kunnen bijdragen tot een verdere harmonisatie van de benaderingen voor monitoring, informatiebepalingen en luchtkwaliteitsplannen en -maatregelen;
- de implementatie van **een EU-brede e-rapportage** zou zorgen voor efficiëntieverbeteringen.

¹¹ De EU-richtlijnen voor actieplannen schrijven geen duidelijk tijdschema voor en de maatregelen die moeten worden genomen of overwogen. Dit wordt overgelaten aan de bevoegde nationale autoriteiten om ervoor te zorgen dat de meest kosteneffectieve maatregelen worden genomen om de overschrijdingen zo snel mogelijk te beëindigen. Naast economische overwegingen is coördinatie en consistentie van optreden tussen autoriteiten binnen en buiten de lidstaten essentieel en vaak ontoereikend.

¹² De Europese Rekenkamer wees erop dat sommige EU-beleidsmaatregelen het belang van luchtverontreiniging onvoldoende weerspiegelen. Voorbeelden hiervan zijn beleid ter bevordering van de verbranding van biomassa voor energieproductie in het kader van het klimaat- en energiebeleid, de tekortkomingen bij de uitvoering van het EU-typegoedkeuringskader voor auto's met betrekking tot de NOx-uitstoot of de keuzes die sommige lidstaten hebben gemaakt om diesel boven benzine te ondersteunen met een uitzicht op het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen.

Reactie van de Europese Raad

Op 5 maart 2020 nam de Europese Leefmilieuraad [conclusies aan over verbetering van de luchtkwaliteit](#). De bevindingen van de geschiktheidscontrole betreffende de LKR lieten, volgens de Raad, zien dat het huidige schone luchtbeleid van de EU aanzienlijk heeft bijgedragen tot betere luchtkwaliteit, maar dat zijn meer inspanningen nodig zijn om de negatieve effecten van luchtverontreiniging op de gezondheid en het milieu te verminderen.

Algemeen benadrukte de Raad dat het van belang is blijvend te streven naar aanpassing aan de door de WHO aanbevolen waarden. Sommige lidstaten waaronder Nederland en Oostenrijk hadden verder willen gaan om de EU pro-actiever te maken, maar er kon geen unanimititeit worden bereikt.

Voornaamste standpunten van de Leefmilieuraad waren:

- De luchtkwaliteitsnormen, met name de grenswaarden, zijn **doeltreffend** geweest en blijven van essentieel belang om de gezondheid van de burgers te beschermen.
- Wel is er in de wetgeving **ruimte voor verbetering**, om in de hele EU een goede luchtkwaliteit te waarborgen.
- De Raad was ingenomen met de doelstelling van de Commissie, zoals vermeld in de [Europese Green deal](#), om verontreiniging verder aan te pakken via preventieve en corrigerende maatregelen, onder meer door een **herziening van luchtkwaliteitsnormen**.
- Het zoj van belang zijn te streven naar de verwezenlijking van de **richtsnoeren van de WHO** inzake de luchtkwaliteit.
- In aanvulling op de herziening van de luchtkwaliteitsnormen zou nagegaan moeten worden hoe een benadering op basis van indicatoren van de gemiddelde blootstelling kan helpen om de totale **blootstelling van de bevolking** in alle gebieden, rekening houdend met de invloed op kwetsbare groepen te verminderen.
- De Raad verzocht om te overwegen om de huidige normen voor de luchtkwaliteit voor **ozon** te herzien in het licht van de beoordeling van verschillende factoren die van invloed zijn op de ozonniveaus, zoals geografische en klimatologische omstandigheden.
- Er is samenhang tussen het schone luchtbeleid en **andere beleidsterreinen**. Dat betekent dat de luchtkwaliteitsdoelen moeten worden meegenomen in de EU-wetgeving voor emissiebronnen en in nieuwe initiatieven in het kader van de Europese *Green deal*. Dit moet onder meer voor slimme mobiliteit, slimme sectorintegratie, hernieuwbare energie, renovatie van gebouwen, woningverwarming, landbouw en industrie.
- De Raad was erover verheugd dat de EC verdere actie wil ondernemen voor emissieloze **mobiliteit** en de strengere emissienormen voor benzine- en dieselloze voertuigen, waarbij rekening zou worden gehouden met nog niet gereguleerde verontreinigende stoffen.
- Ook was er een warm onthaal voor de voorgenoemde EC-acties om de emissies van het **vervoer over zee** te verminderen en bovendien de luchtkwaliteit in **havens** en in de omgeving van **luchthavens** te verbeteren.