EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2020
COM(2020) 266 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de vooruitgang bij de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen

1. Inleiding

Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen is het belangrijkste wetgevingsinstrument waarmee de doelstellingen voor 2030 van het programma "Schone lucht voor Europa" kunnen worden bereikt[1]. In deze richtlijn – ook wel NEC-richtlijn genoemd – worden voor elke lidstaat nationale emissiereductieverbintenissen vastgesteld voor de periode 2020-2029, en vanaf 2030 verbintenissen die nog ambitieuzer zijn. Deze verbintenissen hebben betrekking op vijf luchtverontreinigende stoffen met aanzienlijke negatieve effecten op de gezondheid van mensen en op het milieu: zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS), ammoniak (NH_3) en fijnstof ($PM_{2.5}$). In het programma "Schone lucht voor Europa" is als doel gesteld de gezondheidseffecten van de luchtverontreiniging in 2030 vergeleken met 2005 te hebben gehalveerd.

De richtlijn trad in werking op 31 december 2016, waarbij Richtlijn 2001/81/EG[2] inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen met ingang van 1 juli 2018 zou worden ingetrokken. Op grond van Richtlijn (EU) 2016/2284 wordt $PM_{2,5}$ toegevoegd aan de verontreinigende stoffen waarvoor verplichte reducties zijn vastgesteld, en wordt de lijst van verontreinigende stoffen waarover moet worden gerapporteerd, uitgebreid. In de richtlijn wordt tevens voor een nieuwe aanpak gekozen als het gaat om de emissies: uitgangspunt vormen niet langer de emissieplafonds, waarbij een maximumaantal jaarlijkse emissies in kiloton per verontreinigende stof is geoorloofd, maar emissiereductieverbintenissen, waarbij reductieverplichtingen worden uitgedrukt als percentage van de uitstoot van elke verontreinigende stof in het referentiejaar 2005. Om ervoor te zorgen dat de verbetering van de luchtkwaliteit doorzet, is in Richtlijn (EU) 2016/2284 bepaald dat de in Richtlijn 2001/81/EG voor 2010 vastgestelde nationale emissieplafonds tot 31 december 2019 blijven gelden. Op de website van het Europees Milieuagentschap is te zien in hoeverre de lidstaten zich houden aan hun respectieve emissieplafonds[3].

De emissiereductieverbintenissen voor 2020 tot en met 2029 op grond van Richtlijn (EU) 2016/2284 komen overeen met de toezeggingen van de EU en haar lidstaten

[1] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Programma "Schone lucht voor Europa", COM(2013) 918 final van 18.12.2013.

[2] Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB L 309 van 27.11.2001, blz. 22).

[3] Nadere bijzonderheden over de naleving van de emissieplafonds voor 2010 door de EU en haar lidstaten zijn te vinden op: https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-pollution-sources-1/national-emission-ceilings/nec-directive-reporting-status-2019

krachtens het herziene Protocol van Göteborg[4] bij het Verdrag van de VN/ECE betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand[5] voor de periode 2020 en verder. Op grond van de richtlijn worden deze internationale verplichtingen derhalve in nationale wetgeving omgezet.

Richtlijn (EU) 2016/2284 die betrekking heeft op de totale nationale emissies, maakt deel uit van een rechtskader van de EU over schone lucht, net als de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen[6] en de EU-wetgeving die de luchtverontreiniging bij de bron reguleert[7]. De doeltreffende uitvoering van wetgeving over schone lucht levert een wezenlijke bijdrage aan het "streven om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu", zoals de Commissie op 11 december 2019 heeft aangekondigd in de Europese Green Deal en daarmee samenhangende initiatieven als het "actieplan om de vervuiling van lucht, water en bodem terug te brengen tot nul" die staan gepland voor 2021[8].

De lidstaten moesten Richtlijn (EU) 2016/2284 uiterlijk 1 juli 2018 volledig in nationale wetgeving hebben omgezet. In vijf gevallen stuurde de Commissie op grond van artikel 258 VWEU schriftelijke aanmaningen, omdat zij nog geen bevestiging van de omzetting had ontvangen. Ondertussen hebben alle lidstaten de omzetting bevestigd en de Commissie is nu bezig de conformiteit van de gemelde nationale maatregelen te controleren, onder andere met als doel inbreukprocedures in te leiden wanneer de nationale wetgeving niet met de eisen van de richtlijn strookt.

Volgens artikel 11, lid 1, van Richtlijn (EU) 2016/2284 is de Europese Commissie verplicht het Europees Parlement en de Raad te informeren over de vooruitgang bij de uitvoering van deze richtlijn. In dit verslag worden de resultaten vermeld die tot op heden zijn geboekt en die helpen de nationale emissiereductieverbintenissen na te komen, met een betere luchtkwaliteit en positieve effecten op de gezondheid van mensen en het milieu tot gevolg[9].

Bepaalde effecten van de uitvoering van de richtlijn worden pas na langere tijd duidelijk en om deze te beoordelen, zijn meerjarige datasets nodig. Daarom wordt

[4] Protocol inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau van 1999 bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, als gewijzigd op 4 mei 2012 (gewijzigde Protocol van Göteborg) http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_s.html

[5] Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/envlrtapwelcome/the-air-convention-and-its-protocols/the-convention-and-its-achievements.html

[6] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152 van 11.6.2008) en Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PB L 23 van 26.1.2005).

[7] Een overzicht is beschikbaar op: https://ec.europa.eu/environment/air/index_en.htm

[8] COM(2019) 640 final.

[9] Aangezien dit verslag de uitvoering van de richtlijn tot begin 2020 bestrijkt, is het Verenigd Koninkrijk volledig in de analyse meegenomen.

in dit verslag niet aan alle in artikel 11, lid 1, van de richtlijn genoemde punten evenveel aandacht besteed. Met name zullen de lidstaten de Commissie pas in 2022 verslag uitbrengen over de emissiegegevens betreffende de emissiereductieverbintenissen die gelden vanaf 2020. Derhalve worden in dit verslag de resultaten van de analyses van de emissieprognoses gepresenteerd. Ook zijn er in dit stadium slechts beperkte mogelijkheden om te rapporteren over de effecten die de in de richtlijn vastgestelde emissiereducties op de gezondheid en op ecosystemen hebben. Een belangrijk aandachtspunt vormen de nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging (NAPCP's) die de lidstaten uiterlijk 1 april 2019 moesten indienen. De NAPCP's vormen een centraal beheersinstrument dat wordt gehanteerd om aan de nationale emissiereductieverbintenissen te voldoen. Ze zijn dus bijzonder nuttig voor een eerste beoordeling van de vraag in hoeverre de lidstaten op schema liggen of dat zij hun inspanningen moeten opvoeren.

Wat betreft de route die moet worden gevolgd om naleving te bewerkstelligen, worden dit verslag en de analyse van de Commissie aangevuld door de tweede "Vooruitzichten voor schone lucht", die gepland staan voor eind 2020; deze vormen het vervolg op de in 2018 gepubliceerde oorspronkelijke vooruitzichten[10]. Meer bepaald zullen de "Vooruitzichten voor schone lucht" van 2020 een gedetailleerde analytische beoordeling bevatten van de mate waarin de lidstaten en de EU als geheel op schema liggen wat betreft de naleving van de emissiereductievereisten van de richtlijn en de verbetering van de luchtkwaliteit, de gezondheid en het milieu, en van de kosten en baten van de benodigde maatregelen en verwachte effecten.

2. Verwachte verwezenlijking van de emissiereductieverbintenissen

2.1. Emissie-inventarissen en -prognoses als basis voor controle op de naleving

De voornaamste verplichting voor de lidstaten op grond van Richtlijn (EU) 2016/2284 zijn de emissiereductieverbintenissen voor de volgende luchtverontreinigende stoffen: SO_2, NO_x, NMVOS, NH_3 en $PM_{2,5}$, voor de jaren 2020 tot en met 2029 en vanaf 2030. De lidstaten verstrekken elk jaar in februari hun emissie-inventarissen, conform artikel 10, lid 2, van de richtlijn. Aan de hand van deze inventarissen wordt gecontroleerd of de emissiereductieverbintenissen worden nageleefd. Er ligt echter een periode van twee jaar tussen de daadwerkelijke emissies en de rapportage over de inventarissen. De laatste inventarissen die in februari 2020 zijn verstrekt, gaan over de emissies van 2018. Daarom is het nog niet mogelijk te toetsen of de

[10] COM(2018) 446 final.

emissiereductieverbintenissen voor 2020 zijn nagekomen. Op grond van artikel 10, lid 2, moeten de lidstaten echter ook om de twee jaar hun emissieprognoses verstrekken; de laatste rapportage vond plaats in 2019. Deze prognoses worden vergeleken met de reductieverbintenissen voor 2020-2029 en vanaf 2030 om te beoordelen of naleving in de lijn der verwachting ligt.

Het is van eminent belang dat de inventarissen en prognoses van goede kwaliteit zijn. Alleen dan kan op betrouwbare wijze worden beoordeeld of de verbintenissen worden nagekomen. De Commissie houdt nauwlettend in de gaten of de kwaliteit van inventarissen en prognoses verbetert en ondersteunt de lidstaten in hun pogingen dat te bewerkstelligen (zie deel 5.1 van dit verslag). Dat doet zij onder meer door evaluaties van inventarissen[11] en prognoses[12] te verrichten en te publiceren en handvatten voor capaciteitsopbouw aan te reiken.

Bij de evaluatie van de inventarissen wordt niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de gegevens daarvan. Ook wordt onderzocht of de verzoeken om aanpassing van de inventarissen die de lidstaten in overeenstemming met artikel 5 van de richtlijn hebben ingediend, aanvaardbaar zijn. Onder bepaalde in de richtlijn beschreven voorwaarden en in geval van niet-naleving mogen de lidstaten hun inventarissen naar beneden bijstellen. Volgens artikel 5, lid 1, van de richtlijn kunnen de lidstaten aangepaste inventarissen vaststellen om rekening te houden met ontwikkelingen in inventarisatiemethoden die overeenkomstig de stand van de wetenschap zijn bijgewerkt sinds de emissiereductieverbintenissen voor het eerst werden geformuleerd. Conform artikel 21, lid 2, van de richtlijn kunnen de lidstaten artikel 5, lid 1, toepassen in verband met de krachtens de Richtlijn nationale emissieplafonds (Richtlijn 2001/81/EG) vastgestelde maxima. In 2017 verzocht ongeveer een derde van de lidstaten om aanpassingen, waarna een kleiner aantal lidstaten in 2018, 2019 en 2020 een verzoek om nieuwe aanpassingen indiende.[13]

De in 2019 gerapporteerde prognoses werden samen met de NAPCP's[14] beoordeeld, omdat prognoses de basis vormen voor de beoordeling van het mogelijke risico op niet-naleving en dus van de vraag of nieuwe maatregelen nodig zijn. In bijlage IV, deel 2, bij de richtlijn worden vijf criteria voor de kwaliteitsbeoordeling van prognoses vastgesteld: transparantie, consistentie, vergelijkbaarheid, volledigheid en nauwkeurigheid. Tijdens de meest recente evaluatie werd gebrek aan transparantie als de grootste tekortkoming aangewezen, waarbij de meeste lidstaten (18)[15] onvoldoende informatie verschaften over de

[11] Zie https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm
[12] Zie https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[13] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/implementation.htm: In 2017 werd door negen lidstaten voor het eerst om aanpassingen verzocht. In 2018 hebben vier lidstaten om nieuwe aanpassingen verzocht en in 2019 en 2020 gold dat nog voor één lidstaat (waarnaast de eerdere aanpassingsverzoeken opnieuw werden ingediend).
[14] Voor de volledige beoordeling zie: https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[15] België, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden.

methoden, verzameling invoergegevens en aannames die zij voor hun prognoses hadden gehanteerd. De vergelijkbaarheid en volledigheid van de prognoses waren doorgaans goed, terwijl in tien lidstaten[16] de nauwkeurigheid over het geheel genomen als ontoereikend werd beschouwd. In de meeste gevallen was dit te wijten aan het gebruik van al te eenvoudige methoden en onvoldoende gedetailleerde invoergegevens voor belangrijke emissiesectoren.

2.2. Verwachte verwezenlijking van de emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 en vanaf 2030

Op grond van artikel 10, lid 2, van Richtlijn (EU) 2016/2284 moeten de lidstaten hun emissieprognoses voor luchtverontreinigende stoffen voor de jaren 2020, 2025 en 2030 rapporteren[17]. Dit is nodig om te kunnen beoordelen in welke mate de lidstaten op schema liggen wat betreft de naleving van hun emissiereductieverbintenissen voor 2020 tot en met 2029, en vanaf 2030. Aan de hand van deze prognoses wordt tevens beoordeeld of de emissies tussen 2020 en 2030 een lineair traject volgen (zo niet, dan moet dit worden gemotiveerd). De prognoses moeten een scenario "met maatregelen" (uitsluitend bestaande maatregelen) omvatten, en indien van toepassing een scenario "met aanvullende maatregelen" (bestaande maatregelen en geplande aanvullende maatregelen)[18]. Als een lidstaat verwacht op basis van bestaande maatregelen aan al zijn emissiereductieverbintenissen te voldoen, volstaat het scenario "met maatregelen".

Wat betreft het scenario "met maatregelen" blijkt uit een analyse dat tien lidstaten[19] verwachten aan *alle* emissiereductieverbintenissen vanaf 2020 te voldoen, en dat dit cijfer daalt tot vier[20] als het gaat om de verbintenissen vanaf 2030 (zie bijlage 1 bij dit verslag). Alle lidstaten die met bestaande maatregelen hun emissiereductieverbintenissen niet kunnen waarmaken, moeten aanvullende maatregelen treffen. Negen lidstaten die in hun scenario "met maatregelen" verwachten niet aan een of meer emissiereductieverbintenissen te voldoen, presenteerden in hun verslag echter geen scenario "met aanvullende maatregelen"[21]. Tegelijk denken van de zeventien lidstaten die wel een scenario "met aanvullende maatregelen" presenteerden[22], er slechts zeven[23] dat zij alle

[16] Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Polen, Portugal en Roemenië.
[17] Artikel 10, lid 2, verwijst naar tabel C van bijlage I bij Richtlijn (EU) 2016/2284 met daarin de rapportagevoorschriften voor emissies en prognoses.
[18] Artikel 8, lid 5, van Richtlijn (EU) 2016/2284 verwijst naar deel 2 van bijlage IV met daarin voorschriften voor prognoses.
[19] België, Tsjechië, Griekenland, Spanje, Kroatië, Cyprus, Nederland, Portugal, Slowakije en Finland.
[20] Kroatië, Cyprus, Nederland, Finland.
[21] Italië, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.
[22] Zie bijlage 2.

emissiereductieverbintenissen zullen nakomen (voor alle jaren en alle verontreinigende stoffen). De andere lidstaten moeten aanvullende maatregelen treffen om aan hun emissiereductieverbintenissen te voldoen.

Voor zowel het scenario "met maatregelen" als "met aanvullende maatregelen" wordt niet-naleving verwacht van de emissiereductieverbintenissen voor NH_3 (voor 2020-2029 én vanaf 2030), gevolgd door NMVOS, NO_x en $PM_{2,5}$. Behalve voor enkele specifieke gevallen lijkt het momenteel in de EU geen probleem te vormen om aan de emissiereductieverbintenissen voor SO_2 te voldoen.

3. Analyse van de NAPCP's

3.1. Voldoen aan wettelijke eisen

Volgens artikel 6, lid 1, van Richtlijn (EU) 2016/2284 moeten de lidstaten een nationaal programma ter beheersing van de luchtverontreiniging (National Air Pollution Control Programme; NAPCP) vaststellen om aan te tonen hoe zij van plan zijn hun jaarlijkse antropogene emissies met het oog op hun emissiereductieverbintenissen te beperken. Het NAPCP vormt een centraal beheersinstrument waarmee de lidstaten hun beleidslijnen en maatregelen (policies and measures; PaM's) kunnen coördineren en bepalen om ervoor te zorgen dat aan de nationale emissiereductieverbintenissen wordt voldaan. De voorbereiding ervan vereist overleg en de betrokkenheid van de bevoegde autoriteiten op verschillende niveaus en van verschillende sectoren, zoals milieu, landbouw, energie, klimaat, vervoer, industrie of financiën. Het accent ligt vooral op de samenhang met plannen en programma's van alle relevante beleidsterreinen. Bovendien is het NAPCP een middel om het beleid van een lidstaat inzake de beheersing van de luchtverontreiniging bekend te maken en het publiek bij de besluitvorming te betrekken.

In overeenstemming met artikel 6, lid 10, van de richtlijn heeft de Commissie de opmaak van het NAPCP vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1522 van de Commissie[24] waarin de verplichte en facultatieve inhoud wordt uiteengezet, op basis van artikel 6 en deel 1 van bijlage III bij de richtlijn. De aanvullende PaM's die de lidstaten voor vaststelling hebben geselecteerd om de emissies verder te beperken, vormen een wezenlijk onderdeel van die verplichte inhoud. Deze aanvullende PaM's moeten worden gerapporteerd via de "EMA-PaM-tool), een webinstrument dat door het Europees Milieuagentschap (EMA) is ontwikkeld. De

[23] België, Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Nederland.

[24] Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1522 van de Commissie van 11 oktober 2018 tot vaststelling van een gemeenschappelijke opmaak voor de nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging overeenkomstig Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PB L 256 van 12.10.2018, blz. 87.

Commissie heeft ook richtsnoeren voor de ontwikkeling van NAPCP's opgesteld[25], conform artikel 6, lid 9, van de richtlijn. Deze richtsnoeren helpen de lidstaten een NAPCP te realiseren dat de vereiste opmaak heeft en met de voorschriften van de richtlijn strookt. De eerste NAPCP's moesten op 1 april 2019 gereed zijn. De NAPCP's moeten ten minste om de vier jaar worden geactualiseerd, of eerder wanneer nieuwe gegevens dit noodzakelijk maken.

Acht lidstaten[26] hebben hun definitieve NAPCP's tijdig aan de Commissie voorgelegd. Nog eens zestien lidstaten[27] hebben hun definitieve NAPCP's tegen mei 2020[28] ingediend, terwijl twee lidstaten[29] binnen diezelfde termijn slechts ontwerpprogramma's hebben verstuurd. Twee lidstaten[30] hebben nog geen ontwerp van een NAPCP of een definitieve versie daarvan ingediend. In februari dit jaar heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid tegen de drie lidstaten[31] die toen nog geen NAPCP hadden ingediend. Vervolgens deed een van die lidstaten zijn NAPCP in maart aan de Commissie toekomen[32]. De lidstaten schreven de vertraging in de rapportage veelvuldig toe aan de lange overlegprocedures en de noodzaak om het NAPCP af te stemmen op het nationale energie- en klimaatplan dat conform Verordening (EU) 2018/1999[33] inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie op 31 december 2019 gereed moet zijn.

Wat betreft de definitieve NAPCP's die de Commissie tegen mei 2020 had ontvangen, hadden dertien lidstaten[34] de gemeenschappelijke opmaak volledig gehanteerd, negen lidstaten[35] deze gedeeltelijk gehanteerd en twee lidstaten[36] deze niet gebruikt.

[25]Mededeling van de Commissie over richtsnoeren voor de ontwikkeling van nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging uit hoofde van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PB C 77 van 1.3.2019, blz. 1.

[26] België, Denemarken, Estland, Nederland, Portugal, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

[27] Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije.

[28] Sluitingsdatum voor opname in dit verslag.

[29]Italië, Luxemburg.

[30] Griekenland, Roemenië.

[31] Griekenland, Malta, Roemenië.

[32] Malta.

[33] Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn 2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013, PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1.

[34] België, Bulgarije, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Finland, Letland, Litouwen, Hongarije, Nederland, Polen, Portugal, Verenigd Koninkrijk.

[35] Denemarken, Duitsland, Spanje, Ierland, Malta, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Zweden.

[36] Tsjechië, Estland.

Krachtens artikel 6, lid 5, van Richtlijn (EU) 2016/2284 moesten de lidstaten het publiek in overeenstemming met Richtlijn 2003/35/EG[37] raadplegen over het ontwerp-NAPCP. Negentien lidstaten[38] verstrekten een link naar de raadpleging van het publiek in hun definitieve NAPCP en vijf lidstaten[39] deden dat niet.

Wat betreft de rapportage van de verplichte inhoud van het NAPCP was in de meeste geanalyseerde documenten de verplichte inhoud volledig of met betrekkelijk geringe lacunes aanwezig[40]; over het algemeen ontbraken echter wel bijzonderheden over aanvullende beleidslijnen en maatregelen, wat een grondige analyse lastiger maakt. Lacunes en gebrek aan details werden vaker aangetroffen bij lidstaten die niet de gemeenschappelijke opmaak gebruikten of niet via de eerder in dit verslag genoemde EMA-PaM-tool rapporteerden. De meeste lidstaten verschaften slechts weinig informatie over facultatieve inhoud (zie deel 4 voor meer details).

3.2. Analyse van gerapporteerde aanvullende beleidslijnen en maatregelen

De lidstaten die niet verwachten dat zij hun emissiereductieverbintenissen met de huidige beleidslijnen zullen nakomen, moeten in hun NAPCP's de aanvullende beleidslijnen en maatregelen opnemen die zij ter vaststelling hebben overwogen en die zij daadwerkelijk hebben geselecteerd teneinde aan hun verbintenissen te voldoen. Deze rapportage moest via de "EMA-PaM-tool" gebeuren.

Hoe uitvoerig en gedetailleerd de rapportage van de lidstaten over dit aspect is, verschilt per lidstaat en per PaM[41]. De volgende brede trends kunnen evenwel worden aangewezen[42]:

- De voor vaststelling geselecteerde PaM's die in de NAPCP's worden vermeld, hebben betrekking op de voornaamste verontreinigende stoffen in elke sector waarop zij van toepassing zijn. Een groot aantal gerapporteerde PaM's gaat over de landbouw (met het oog op NH_3), het wegvervoer, de commerciële en institutionele sector en huishoudens ($PM_{2,5}$ en NO_x), en de opwekking en distributie van energie ($PM_{2,5}$, SO_2 en NO_x). De meeste PaM's zijn gericht op de verontreinigende stoffen NO_x en $PM_{2,5}$. Hierbij moet echter worden opgemerkt

[37] Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu, PB L 156 van 25.6.2003, blz. 17.
[38] België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.
[39] Tsjechië, Cyprus, Portugal, Slovenië, Slowakije.
[40] België, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.
[41] Letland en Hongarije worden niet in de PaM-analyse meegenomen omdat zij hun definitieve NAPCP te laat hebben ingediend.
[42] Uitgebreidere informatie is beschikbaar op https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm

dat het aantal PaM's niet lineair evenredig hoeft te zijn met de doeltreffendheid van de emissiereducties.

- De PaM's variëren van zeer specifiek (die bv. de werking van een bepaalde installatie beperken) tot zeer algemeen (die bv. de energie-efficiëntie of vervoersstrategieën bevorderen), waarbij de laatste noodzakelijkerwijs tot meer onzekerheid leiden wat betreft de verwachte emissiereducties.
- Slechts een klein deel van de PaM's bevat gekwantificeerde emissiereducties (afhankelijk van de sectoren, maar altijd minder dan de helft van de PaM's), waardoor het onzeker is of de maatregelen geloofwaardig zijn en in hoeverre zij kunnen helpen de nationale emissiereductieverbintenissen na te komen. De NAPCP's verschaffen ook onvoldoende informatie om vergelijkingen tussen de verwachte reducties van lidstaten mogelijk te maken (wat zou helpen de ramingen te valideren). Wanneer gekwantificeerde emissiereducties worden verstrekt, nemen deze vaak in de loop van de tijd toe, wat vermoedelijk duidt op een geleidelijke toepassing van de maatregelen.
- In bepaalde sectoren (bv. vervoer, energieverbruik) heeft bijna de helft van de gerapporteerde PaM's eigenlijk betrekking op reeds bestaande maatregelen (of ten minste op reeds vastgestelde maatregelen), met een gerapporteerde vaststellingsdatum tussen 2004 en 2019. Meerdere PaM's houden verband met bestaande EU-wetgeving (bv. uitvoering van beste beschikbare technieken op grond van de richtlijn industriële emissies[43]) en vallen dus eerder onder het scenario "met maatregelen" dan onder het scenario "met aanvullende maatregelen". Door duidelijk onderscheid te maken tussen bestaande en nieuwe PaM's kan beter worden beoordeeld welke behoefte er is aan nieuwe PaM's en wat de toegevoegde waarde daarvan is.
- Voor de landbouw komen de PaM's overeen met de maatregelen die in bijlage III, deel 2, bij de richtlijn worden beschreven (slechts één lidstaat presenteert PaM's die verder gaan dan als genoemd in bijlage III), met over de hele linie consistente verwachte emissiereducties van de lidstaten. De landbouw stoot de meeste ammoniak uit en het is dan ook terecht dat de PaM's in deze sector op deze verontreinigende stof betrekking hebben; ze zijn echter dikwijls ontoereikend om aan de emissiereductieverbintenissen te voldoen. Sommige agrarische PaM's voorzien in emissiereducties voor $PM_{2,5}$ als bijkomend voordeel van de beperking van de ammoniakuitstoot.

Over het geheel genomen wordt er in de NAPCP's onvoldoende informatie over de PaM's verstrekt om met zekerheid te kunnen zeggen dat deze geloofwaardig zijn; er ontbreekt vooral informatie over de verwachte toepassing van de PaM's, het tijdsschema voor de uitvoering ervan en de omvang van de voorziene emissiereducties. Daarnaast geldt voor ongeveer een derde van de geanalyseerde lidstaten dat er enkele belangrijke inconsistenties bestaan tussen de prognoses die op grond van artikel 10, lid 2, van de richtlijn zijn gerapporteerd, en de prognoses

[43] Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies, PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17.

die in de NAPCP's worden gebruikt; dit werpt de vraag op of de in de NAPCP's voorgestelde maatregelen adequaat zijn.

3.3. Koppelingen tussen NAPCP's en nationale energie- en klimaatplannen (NEKP's)[44]

Er bestaan meerdere verbanden tussen het lucht- en klimaat-/energiebeleid, omdat de emissiebronnen van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen vaak dezelfde zijn. Daarom kunnen in veel gevallen met één maatregel zowel de doelen voor de luchtkwaliteit als de klimaatdoelen worden gehaald (bv. ontwikkeling van actieve vervoerswijzen, betere isolatie van gebouwen om het energieverbruik te beperken). In sommige gevallen moeten er echter ook afwegingen worden gemaakt op basis van conflicterende belangen (bv. het gebruik van bio-energie voor huisverwarming). De wetten inzake luchtkwaliteit en energie/klimaat verwijzen naar elkaar, waarbij koppelingen tussen de NAPCP's en de nationale energie- en klimaatplannen (NEKP's) noodzakelijk zijn[45]. Op grond van de richtsnoeren van de Commissie voor de ontwikkeling van NAPCP's werd de lidstaten bij de opstelling van hun NAPCP gevraagd de beleidslijnen en maatregelen die in het kader van klimaat- en energieverplichtingen gepland staan, in aanmerking te nemen.

Erkend wordt dat vanwege de volgorde van de wettelijke termijnen de op tijd ingediende NAPCP's uitsluitend kunnen verwijzen naar ontwerpen van NEKP's en niet naar de definitieve versies. De verbanden tussen luchtkwaliteit en klimaat en energie moeten daarentegen wel in de definitieve NEKP's tot uitdrukking komen, aangezien 26 lidstaten[46] in juni 2019 van de Commissie een aanbeveling over hun ontwerp-NEKP's hebben ontvangen in de context van de verordening inzake de governance van de energie-unie om de effecten op de luchtkwaliteit beter te kunnen beoordelen.

In de voor dit verslag geanalyseerde NAPCP's wordt verwezen naar klimaat- en energiebeleid; het is echter onzeker in welke mate dit feitelijk heeft bijgedragen aan de maximalisering van de synergieën en het aanpakken van de conflicterende belangen tussen de twee beleidsterreinen, omdat er te weinig bijzonderheden zijn verstrekt. De situatie is ook behoorlijk verschillend als het gaat om de NAPCP's in kwestie. In sommige programma's worden de effecten van de klimaat- en

[44] Volgens artikel 3 van Verordening (EU) 2018/1999 moesten de lidstaten hun nationale energie- en klimaatplannen uiterlijk op 31 december 2019 bij de Commissie indienen.

[45] Zie Richtlijn (EU) 2016/2284, artikel 1 (synergieën); bijlage III, deel 1 (consistentie qua prioriteiten); bijlage IV, deel 2 (consistentie qua prognoses). Zie daarbij ook Verordening (EU) 2018/1999, bijlage I, afdeling A, punt 5.1, onder i), op grond waarvan moet worden gerapporteerd wat de verwachte effecten van de geplande beleidslijnen en maatregelen zijn op de emissies van de krachtens Richtlijn (EU) 2018/2284 gereguleerde luchtverontreinigende stoffen.

[46] Alle lidstaten behalve Spanje en Frankrijk, zie https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en

energiemaatregelen op de luchtverontreiniging vermeld of zelfs becijferd en, omgekeerd, de effecten van de maatregelen voor de luchtkwaliteit op de broeikasgasemissies beoordeeld. In andere zijn de maatregelen op klimaat- en energiegebied opgenomen in de lijst van maatregelen van de NAPCP. Tot slot wordt in nog weer andere programma's een gemeenschappelijke dataset gebruikt om de beide beleidsterreinen te modelleren.

Uit de analyse van de NAPCP's blijkt dat er echter ruimte is om de verbanden tussen het schonelucht-, het klimaat- en het energiebeleid te versterken en dat er verdere integratie van de twee planningsexercities nodig is om de onderliggende beleidslijnen effectiever te maken. De Commissie zal trachten deze integratie te versterken, in lijn met de doelstellingen van de Europese Green Deal.

3.4. Risico op niet-naleving van de emissiereductieverbintenissen

Niet alleen heeft de Commissie de prognoses geanalyseerd die elke lidstaat op basis van artikel 10, lid 2, van de richtlijn met betrekking tot de emissiereductieverbintenissen heeft verstrekt; zij heeft ook beoordeeld hoe groot het risico is dat niet aan deze verbintenissen wordt voldaan, op grond van de gemeenschappelijke analyse van de kwaliteit van prognoses, de geloofwaardigheid van de voor vaststelling geselecteerde PaM's in de NAPCP's en de verwachte marges voor de naleving[47]. Uit deze beoordeling werd geconcludeerd dat voor de emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 van de twintig lidstaten die in deze analyse zijn meegenomen[48], er veertien[49] een groot risico zouden lopen om hun emissiereductieverbintenissen voor ammoniak niet na te komen (zie bijlage 3).

Als het gaat om de verbintenissen voor 2030 is er nog meer reden tot zorg: meer dan de helft van de geanalyseerde lidstaten loopt een groot risico dat zij hun emissiereductieverbintenissen voor alle in Richtlijn (EU) 2016/2284 genoemde verontreinigende stoffen behalve SO_2 niet nakomen. Naast de in de NAPCP's genoemde maatregelen moeten er in deze lidstaten dus nog extra stappen worden gezet om dit risico te verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn het selecteren van nog meer PaM's voor vaststelling, het herformuleren van PaM's die reeds voor vaststelling zijn geselecteerd, het treffen van maatregelen om de uitvoering van de PaM's te ondersteunen en het selecteren van indicatoren om beter toezicht op de voortgang van de uitvoering te houden. De lidstaten moeten deze aanvullende

[47] Voor de volledige beoordeling zie https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/NAPCP.htm
[48] Slechts 20 lidstaten dienden tijdig hun NAPCP's en prognoses in zodat in dit verslag kon worden geanalyseerd hoe groot hun risico op niet-naleving was: België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Spanje, Kroatië, Cyprus, Ierland, Frankrijk, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.
[49] Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

maatregelen in een geactualiseerd NAPCP opnemen, zoals vereist in artikel 6, lid 4, van de richtlijn.

4. Analyse van de effecten van de verwachte emissiereducties

4.1. Effecten op de luchtkwaliteit

Minder emissies van verontreinigende stoffen leiden tot minder concentraties van verontreinigende stoffen en daarom tot verbetering van de luchtkwaliteit. Van de zestien lidstaten die hun NAPCP's op tijd hebben ingediend voor de analyse in dit deel van het verslag, hebben er tien (zie hieronder) als facultatieve vereiste informatie verschaft over de verwachte effecten van hun aanvullende beleidslijnen en maatregelen op de luchtkwaliteit. Het betrof informatie variërend van een kwalitatieve beschrijving van effecten[50] tot een gedetailleerde modellering van toekomstige concentraties[51] en het vermelden van de verwachte naleving van grenswaarden voor de luchtkwaliteit[52]. Waar modellen zijn gemaakt voor toekomstige wijzigingen in de luchtkwaliteit, hebben de meeste lidstaten in hun NAPCP's kaarten van toekomstige concentraties van verontreinigende stoffen in de lucht opgenomen. Voor andere lidstaten zou het ook nuttig zijn dit type analyse te verrichten om de synergieën tussen Richtlijn (EU) 2016/2284 en de richtlijnen inzake de luchtkwaliteit te versterken. Via een dergelijke integratieve analyse is het mogelijk emissiereductiemaatregelen te selecteren om tot betere lokale niveaus van concentraties luchtverontreinigende stoffen te komen. Maatregelen in de sectoren vervoer en huisverwarming zullen waarschijnlijk de meeste voordelen opleveren omdat deze gelden voor stedelijke gebieden met een grotere blootstelling van de bevolking. In het algemeen hebben alle lidstaten gemeld dat zij bij de selectie van PaM's voor vaststelling rekening hebben gehouden met de effecten op de luchtkwaliteit, maar geen enkele PaM werd primair geselecteerd met het oog op de luchtkwaliteitsdoelstellingen.

4.2. Effecten op ecosystemen

Luchtverontreiniging heeft niet alleen gevolgen voor de gezondheid van mensen, maar leidt ook tot verzuring, eutrofiëring en de vorming van ozon op leefniveau, allemaal zaken die schadelijk zijn voor ecosystemen (zoetwater- of terrestrische ecosystemen, seminatuurlijke en agrarische ecosystemen) en de biodiversiteit. In de richtlijn (artikelen 9 en 10, lid 4) worden de lidstaten verplicht deze effecten op de ecosystemen vanaf 1 juli 2019 om de vier jaar te rapporteren, op basis van een representatief netwerk van locaties dat op 1 juli 2018 gereed moest zijn en waarvoor de rapportage eveneens om de vier jaar moet worden bijgewerkt. Alle lidstaten hebben aan deze beide rapportageverplichtingen voldaan. Dit verschaft het eerste fundament voor een referentiepunt waarmee gegevens over ecosystemen die in de toekomst op grond van de richtlijn worden gerapporteerd, zullen worden

[50] Denemarken, Kroatië, Litouwen, Oostenrijk, Slovenië.
[51] België, Duitsland, Estland, Spanje, Polen.
[52] Spanje, Litouwen.

vergeleken. Mede hierdoor kan voor een langere periode worden beoordeeld hoe effectief de richtlijn is in het beschermen van het milieu.

De Europese Commissie heeft een mededeling[53] en een model voor facultatieve rapportage plus begeleidende handleiding[54] gepubliceerd om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken de effecten op ecosystemen en de daaropvolgende analyse te rapporteren. Alle lidstaten hebben ten minste voor een deel van de door hun ingediende gegevens over 2019 het gestandaardiseerde rapportagemodel gebruikt. In bijlage V bij de richtlijn staat tevens een lijst met facultatieve indicatoren voor de monitoring. De lidstaten hebben vooral indicatoren vermeld die betrekking hadden op ecosystemen van rivieren en meren.

In het algemeen blijkt uit de beoordeling van de Commissie dat het huidige netwerk van locaties en de gerapporteerde gegevens nog niet voldoende representatief en adequaat zijn om het effect van de luchtverontreiniging op de Europese ecosystemen te monitoren. Om nuttige informatie te verkrijgen, is het belangrijk dat het monitoringnetwerk en de gerapporteerde gegevens representatief zijn voor alle ecosystemen op het grondgebied van de EU. Uit de analyse van de in 2018 gerapporteerde meetlocaties blijkt dat dit niet altijd het geval is. Sommige ecosystemen die bijzonder gevoelig zijn voor luchtverontreiniging (heide, veengebieden en zuurgevoelige graslanden) zijn ondervertegenwoordigd, zelfs in lidstaten waar deze ecosystemen veel voorkomen. De in 2019 gerapporteerde gegevens bevestigen bovenstaande analyse: zij laten zien dat er verschillende niveaus van monitoringintensiteit voor verschillende typen ecosystemen zijn en dat ecosystemen die bijzonder gevoelig voor luchtverontreiniging zijn, onvoldoende zijn vertegenwoordigd. In de meeste lidstaten worden de diverse niveaus van blootstelling aan verschillende vormen van druk echter gemeten op locaties in gebieden met zowel een hoge als lage depositie van zwavel en stikstof, wat een gunstige invloed heeft op de representativiteit van de gerapporteerde gegevens.

De richtlijn heeft tot doel de administratieve belasting van de eisen voor het monitoren van ecosystemen te beperken door het gebruik van locaties en/of gegevens die reeds op grond van andere EU- of internationale verplichtingen zijn gerapporteerd, te bevorderen. In veel gevallen hebben de lidstaten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt[55].

[53]Mededeling van de Commissie betreffende de monitoring van ecosystemen overeenkomstig artikel 9 van en bijlage V bij Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, PB C 92 van 11.3.2019.

[54] https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm

[55] De andere netwerken die de lidstaten het meest voor de ecosysteemrapportage op grond van Richtlijn (EU) 2016/2284 gebruiken, hebben betrekking op de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water en de internationale samenwerkingsprogramma's krachtens het VN/ECE-Verdrag inzake de luchtkwaliteit.

Wanneer in 2019 de eerste rapportage over gegevens van ecosystemen op grond van Richtlijn (EU) 2016/2284 heeft plaatsgevonden, zal dat helpen een referentiepunt vast te stellen waarmee toekomstige effecten kunnen worden vergeleken, mits er in de loop van de tijd sprake is van consistentie qua rapportagelocaties, indicatoren en een passende frequentie van de monitoring. Dan kan de monitoring van de effecten op de ecosystemen op grond van de richtlijn ook informatie opleveren voor de biodiversiteitsstrategie voor 2030 en daarna.

In het model voor de NAPCP's staat dat de lidstaten (als facultatieve inhoud) de milieueffecten van het prognosescenario "met aanvullende maatregelen" moeten rapporteren, maar dat is geen enkele van de in 2019 ingediende NAPCP's gebeurd. De kans is groter dat de lidstaten deze effecten in hun volgende NAPCP vermelden, aan de hand van de informatie die zij op basis van de verplichtingen van artikel 9 van de richtlijn hebben verzameld.

4.3. Kosten en baten van minder emissies van luchtverontreinigende stoffen

Informatie over de kosten en baten van beleidslijnen en maatregelen die de lidstaten voor vaststelling hebben geselecteerd, kan als facultatieve inhoud in de NAPCP worden opgenomen. Van de zestien NAPCP's die hierover voor dit verslag zijn geanalyseerd, bevatten slechts vijf[56] deze informatie. Zelfs in die NAPCP's werden de kosten van slechts een paar beleidslijnen en maatregelen vermeld, met relatief weinig (of geen) details over het bereik en de omvang van de maatregelen. Er werd geen informatie verstrekt over het tijdsbestek van kostenramingen. Door deze zeer beperkte rapportage over de kosten van de voorgestelde maatregelen kunnen er twijfels ontstaan over de mate waarin de financiering voor de uitvoering is gewaarborgd. Hoewel kostenramingen grotendeels afhankelijk zijn van nationale omstandigheden, zou de rapportage ervan handvatten bieden voor een nuttige analyse van de relatieve efficiëntie van diverse maatregelen. Een dergelijke analyse kan een bron van informatie vormen voor toekomstige beleidskeuzes in de betrokken lidstaten of andere lidstaten (intercollegiaal leren).

In geen van de overgelegde NAPCP's werden de voordelen van de aangekondigde maatregelen in geld uitgedrukt. Dat komt omdat de effecten van de maatregelen op de luchtemissies en de luchtkwaliteit niet altijd worden becijferd, wat een complete waardering problematisch maakt.

Tijdens de volgende NAPCP-rapportage wordt van de lidstaten verwacht dat zij meer informatie over de kosten en baten van de emissiereductiemaatregelen voor luchtverontreinigende stoffen verstrekken, omdat dit een belangrijk leerelement is bij het vaststellen van toekomstige maatregelen. In de tussentijd wordt dit aspect

[56] Denemarken, Estland, Kroatië, Cyprus en Zweden.

geanalyseerd in de binnenkort te verschijnen "Vooruitzichten voor schone lucht", via een modelleringsmethode.

5. Andere aspecten van de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284

5.1. Bestaande EU-acties die de uitvoering ondersteunen

In lijn met artikel 12 van Richtlijn (EU) 2016/2284 moet de Commissie op gezette tijden een Europees Forum voor schone lucht opzetten om de gecoördineerde uitvoering van de wetgeving en de beleidsmaatregelen van de Unie met betrekking tot de luchtkwaliteit te bevorderen. Tot dusver heeft de Commissie, in samenwerking met de betrokken lidstaten, tweemaal een Europees Forum voor schone lucht georganiseerd. Het eerste forum vond plaats in Parijs op 16 en 17 november 2017, en het tweede in Bratislava op 28 en 29 november 2019[57]. Voor beide evenementen was grote belangstelling van belanghebbenden van de overheid, de industrie, niet-gouvernementele organisaties en burgers. Het Forum voor schone lucht 2017 had als thema's de luchtkwaliteit in steden, luchtverontreiniging als gevolg van landbouw, en zakelijke mogelijkheden op het gebied van schone lucht. Het Forum voor schone lucht 2019 borduurde voort op de gesprekken over de effecten van de landbouw op de luchtverontreiniging en richtte daarnaast de blik op schone lucht en gezondheid, huisverwarming en financieringsmogelijkheden voor maatregelen om de lucht schoner te maken.

De Commissie biedt de lidstaten verdere ondersteuning bij de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284 via verschillende instrumenten, waaronder dialogen over schone lucht, capaciteitsopbouw en de deskundigengroep luchtkwaliteit. Dialogen over schone lucht zijn bilaterale bijeenkomsten tussen de Commissie en een lidstaat om te stimuleren dat er actie wordt ondernomen om de luchtkwaliteit te verbeteren en de luchtverontreiniging te verminderen; hierbij werken verschillende spelers en sectoren samen. Zij bedenken maatregelen die zijn afgestemd op de specifieke situatie en behoeften van een lidstaat, bevorderen beste praktijken en verschaffen informatie over financieringsmogelijkheden. In de periode 2017-2019 hebben zeven dialogen plaatsgevonden, en wel met Ierland, Luxemburg, Hongarije, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Italië.

Om de lidstaten te helpen betrouwbaardere prognoses van emissies van verontreinigende stoffen te formuleren, heeft de Commissie in 2018 een project voor capaciteitsopbouw opgezet waaraan tien lidstaten hebben deelgenomen. Een van de resultaten van het project was de ontwikkeling van richtsnoeren voor het opstellen van prognoses die voor alle lidstaten toegankelijk zijn. Verder worden sinds 2014 in het kader van het Copernicus-programma voor aardobservatie, via de

[57] https://ec.europa.eu/environment/air/clean_air/forum.htm

belangrijke atmosfeermonitoringdienst, voortdurend gegevens en informatie verstrekt over de luchtkwaliteit en de ontwikkeling daarvan op nationaal en Europees niveau.

5.2. Besteding van financieringsinstrumenten van de Unie om de doelstellingen van Richtlijn (EU) 2016/2284 te ondersteunen

Volgens artikel 7 van de richtlijn streeft "de Commissie (…) ernaar de toegang [voor de lidstaten] tot bestaande financieringsinstrumenten van de Unie te bevorderen" om de doelstellingen van de richtlijn te helpen verwezenlijken. Op grond van artikel 11, lid 1, onder c), van de richtlijn moet de Commissie over deze besteding rapporteren.

In meerdere financieringsprogramma's zijn EU-gelden beschikbaar gesteld, die de lidstaten in de loop van de jaren met succes hebben aangewend om de luchtkwaliteit te verbeteren. Met deze financiële middelen worden hetzij rechtstreeks projecten op het gebied van schone lucht ondersteund, hetzij doelstellingen op dit vlak effectief in andere investeringen opgenomen (bv. infrastructuur, plattelands- en regionale ontwikkeling). Om de voortgang in de besteding van deze EU-fondsen door de lidstaten te volgen, heeft de Commissie een methode ontwikkeld om te beoordelen in hoeverre elke financieringsstroom bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor schone lucht. Dat zal de lidstaten ook helpen hun beleid op dit gebied uit te voeren.

Deze methode wordt besproken in bijlage 4 bij dit verslag, evenals de geraamde bedragen van de EU-fondsen die bijdragen aan de doelstellingen voor schone lucht. De Commissie zal jaarlijks verslag uitbrengen over de financiering ten behoeve van schone lucht in het kader van haar ontwerpbegroting, voor elk relevant financieringsprogramma.

5.3. Vervolg op de "methaanverklaring" van de Commissie

Terwijl de totale methaanemissies van de EU tussen 2005 en 2017 met 17 % zijn gedaald (hetzelfde percentage als de totale broeikasgassen), zijn de methaanemissies in de landbouw in dezelfde periode met 1,6 % afgenomen (waardoor het aandeel van de landbouw is gestegen)[58].

Het voorstel van de Commissie voor Richtlijn (EU) 2016/2284 bevatte een emissiereductieverbintenis voor methaan vanwege de dringende noodzaak om emissies van deze verontreinigende stof aan te pakken, zowel uit het oogpunt van

[58] Bron: EMA (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer)

schone lucht (methaan is een belangrijke ozonprecursor) als van klimaat. Het Europees Parlement en de Raad besloten echter tijdens het vaststellingsproces de verwijzing naar methaan te verwijderen, zodat deze verontreinigende stof in de richtlijn ongereguleerd bleef. Vervolgens gaf de Commissie een verklaring uit die aan het slot van de richtlijn werd gepubliceerd. De verklaring luidt als volgt:

De Commissie is van mening dat er omwille van de luchtkwaliteit gegronde redenen zijn om de ontwikkeling van methaanemissies in de lidstaten te blijven evalueren, teneinde ozonconcentraties in de EU te beperken en de vermindering van methaan internationaal te bevorderen […]. De Commissie bevestigt dat zij voornemens is om de gevolgen die methaanemissies hebben op het vervullen van de doelstellingen van […] de NEC-richtlijn verder te beoordelen […], en om maatregelen ter vermindering van die emissies in overweging te nemen en daartoe, waar dat gepast is, een wetsvoorstel in te dienen."

De Commissie heeft zich met deze verdere beoordeling beziggehouden[59].

In de mededeling over de Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie in 2050 is onderzocht welke opties er zijn om de methaanemissies in alle sectoren in de EU verder terug te dringen[60]. Uit de diepgaande analyse ter ondersteuning van deze mededeling kwam naar voren dat er nog steeds mogelijkheden zijn om de methaanemissies in alle betrokken sectoren verder te verminderen, te weten: landbouw, afval en afvalwater, en energie[61].

De Commissie blijft geloven dat de methaanemissies regelmatig moeten worden geëvalueerd om hun bijdrage aan de ozonconcentraties in de EU te beperken en de methaanemissies internationaal terug te dringen. Dan zal de Unie vooroplopen in de ontwikkeling van synergieën ter bestrijding van de klimaatverandering én de luchtverontreiniging. Voortbouwend op de analyse van de afgelopen jaren en in lijn met de "Vooruitzichten voor schone lucht" van 2018, blijft de verklaring van de Commissie onverminderd geldig.

5.4. Internationale verbanden

[59] Via de publicatie van een onderzoek naar het verband tussen methaanemissies en ozonconcentraties https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/global-trends-methane-emissions-and-their-impacts-ozone-concentrations en twee onderzoeken (waarvan een nog loopt) naar de verdere mogelijkheden om de methaanemissies in de energiesector te verminderen, en naar het effect van het gebruik van biomethaan en waterstof op de gasinfrastructuur.

[60] Mededeling van de Commissie: Een schone planeet voor iedereen – Een Europese strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie, COM(2018) 773 final.

[61] https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf (zie vooral blz. 159 t/m 174).

Richtlijn (EU) 2016/2284 is nauw verweven met het Verdrag van de VN/ECE betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (het verdrag inzake de luchtkwaliteit) en de bijbehorende protocollen[62]. Voor zover mogelijk worden de synergieën tussen beide wettelijke regelingen onderzocht en de samenwerking gewaarborgd, vooral als het gaat om de rapportage van emissie-inventarissen en -prognoses. Er is een gezamenlijke richtsnoer voor inventarisatie met een gemeenschappelijke methodiek ontwikkeld, die met steun van het EMA voortdurend wordt verbeterd. Het gewijzigde Protocol van Göteborg bij het VN/ECE-Verdrag inzake de luchtkwaliteit, dat op 7 oktober 2019 van kracht werd, en de richtlijn hanteren grotendeels dezelfde emissiereductieverbintenissen voor de periode 2020-2029. Het Protocol van Göteborg wordt vanaf 2020 in het kader van het VN/ECE-Verdrag inzake de luchtkwaliteit geëvalueerd. Dat biedt de mogelijkheid om verdere afstemming van deze twee wettelijke regelingen te overwegen, ook wat betreft de ontwikkeling van een aanpak van emissies van bijvoorbeeld methaan en zwarte koolstof.

6. Conclusie

Het is van cruciaal belang Richtlijn (EU) 2016/2284 vanaf het begin op de juiste wijze uit te voeren. Alleen dan kunnen de emissies van luchtverontreinigende stoffen tijdig worden beperkt, kan effectief worden bijgedragen aan een betere gezondheid van mens en ecosysteem en kan "het streven van de Commissie om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu" zoals verwoord in de Europese Green Deal, handen en voeten worden gegeven.

Het is nog te vroeg stellige conclusies te trekken over hoever de lidstaten van het doel verwijderd zijn en welke route ze volgen om deze te bereiken. De emissiegegevens over 2020 komen namelijk pas in 2022 voor nalevingscontrole beschikbaar. Gezien de gegevens over de verwachte emissies en de analyse van de NAPCP's is het echter duidelijk wel nodig hier reeds op korte termijn meer werk van te maken.

De NAPCP's vormen een wezenlijk instrument van de richtlijn. Daarom is het des te belangrijker dat zij tijdig worden opgesteld, op gegevens van goede kwaliteit zijn gebaseerd, en worden bijgewerkt wanneer naar verwachting niet aan de emissiereductieverbintenissen zal worden voldaan, in elk geval ten minste om de vier jaar. Hiertoe moeten de lidstaten blijven zoeken naar aanvullende en strengere maatregelen om hun emissies van luchtverontreinigende stoffen verder en op volledig efficiënte wijze terug te dringen. Ammoniak neemt wat dit betreft een aparte plaats in. Zoals reeds in de eerste "Vooruitzichten voor schone lucht" van 2018 werd vermeld, vormen de ammoniakemissies op dit moment de enige

[62] https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm

waarvoor geen verbeteringen zichtbaar zijn. De landbouw moet verdere actie ondernemen om de vereiste reducties te bewerkstelligen. De Commissie zal de nationale inspanningen op dit gebied blijven volgen en ondersteunen, via financiële en niet-financiële middelen. Wat de financiële middelen betreft, zal onder andere de financiering op basis van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de komende programmeringscyclus maximaal worden benut. Wat de niet-financiële middelen betreft, zal onder andere worden gewerkt aan capaciteitsopbouw en de bevordering van verdere synergieën met de uitvoering van relevante EU-wetgeving, zoals de nitraatrichtlijn (91/676/EEG) en de richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). Bovendien zal bij de herziening van de laatstgenoemde richtlijn worden gekeken naar de mogelijkheden om de emissiereducties een extra impuls te geven, ook voor ammoniak.

Door de volledige uitvoering van de Europese Green Deal en de omvangrijkere steun uit het Fonds voor een rechtvaardige transitie en relevante financieringsprogramma's van de Unie krachtens de nieuwe programmeringscyclus zal het veel eenvoudiger worden de doelstellingen van Richtlijn (EU) 2016/2284 te halen. Veel Green Deal-initiatieven zullen belangrijke bijkomende voordelen opleveren zodat de richtlijn doeltreffender en sneller kan worden uitgevoerd. In de allereerste plaats zullen een hogere klimaatambitie die vorm krijgt in een efficiënter energiegebruik, en de verdere ontwikkeling van onbrandbare hernieuwbare energiebronnen ertoe leiden dat de emissies van luchtverontreinigende stoffen, net als die van broeikasgassen, gaan afnemen. Tegelijk is de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284 ook essentieel om een succes te maken van de overgang naar het "streven om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu", waartoe in de Europese Green Deal wordt opgeroepen.

Naast dit verslag zullen de toekomstige tweede "Vooruitzichten voor schone lucht", die later in 2020 worden gepubliceerd, licht werpen op de kosten, baten, synergieën en conflicterende belangen van de huidige en verwachte niveaus van uitvoering van de richtlijn, met vermelding van de potentiële behoeften aan verdere acties, zowel in nationaal als in EU-verband.