II

(Voorbereidende besluiten)

COMITÉ VAN DE REGIO'S

64E ZITTING VAN 26 EN 27 APRIL 2006

Advies van het Comité van de Regio's over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Thematische strategie inzake luchtverontreiniging" en het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa"

(2006/C 206/01)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Gezien het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (COM(2005) 447 final – 2005/0183 (COD)) en de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Thematische strategie inzake luchtverontreiniging" (COM(2005) 446 final);

Gezien het besluit van de Europese Commisie van 21 september 2005 om (overeenkomstig art. 175 en art. 265, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap) het Comité te raadplegen over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa;

Gezien het besluit van zijn voorzitter van 25 juli 2005 om de commissie Duurzame ontwikkeling te belasten met de desbetreffende voorbereidende werkzaamheden;

Gezien zijn advies over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu" (COM(2004) 60 final – CdR 93/2004 fin ([1]));

Gezien zijn advies over de Mededeling van de Commissie „Het programma „Schone lucht voor Europa" (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit" (COM (2001) 245 final – CdR 203/2001 fin ([2]));

Gezien het door de commissie Duurzame ontwikkeling op 27 februari 2006 goedgekeurde ontwerpadvies (CdR 214/2005 rév. 1); rapporteur: de heer Jahn, voorzitter van het district Hohenlohe (DE/EVP);

Overwegende hetgeen volgt:

1) Luchtverontreiniging is vooral een probleem in stedelijke agglomeraties, zodat steden er een groot belang bij hebben hun mening kenbaar te maken over de door de Commissie voorgestelde „Thematische strategie inzake luchtverontreiniging";

2) Bovenstaande geldt in nog sterkere mate voor de ontwerp-richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, omdat hierin een aanpassing van de normen voor het meten en beoordelen van fijn stof wordt voorgesteld;

([1]) PB C 43 van 18.02.2005, blz. 35.
([2]) PB C 107 van 03.05.2002, blz. 78.

3) Steden kunnen er dankzij de ervaringen die ze hebben opgedaan, wezenlijk toe bijdragen dat het beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging beter uitvoerbaar wordt en daardoor betere resultaten oplevert,

heeft tijdens zijn 64e zitting van 26 en 27 april 2006 (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht:

1. **Standpunten van het Comité van de Regio's**

1.1 Het Comité van de Regio's sluit zich aan bij de vaststelling van de Commissie dat het, ondanks de vooruitgang waarop in de „Thematische strategie" wordt gewezen, nodig is om de verontreiniging van de lucht door gasvormige of vaste stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu, nog verder terug te dringen. Omdat het beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging zowel een lokale als een grensoverschrijdende dimensie heeft, kunnen de doelstellingen alleen worden verwezenlijkt als de krachten door alle actoren op lokaal, regionaal, nationaal en Europees niveau worden gebundeld. Het Comité memoreert dat de lokale overheden door stedebouwkundige maatregelen (zoals scheiding van woon- en bedrijfsoppervlaktes, maatregelen om het verkeer om te leiden of te verminderen, open ruimtes en aanleg van groenstroken in het vestigingsgebied, alsmede aandacht voor mikroklimaatgegevens voor een betere luchtdoorstroom in het vestigingsgebied) hun prioritaire doelstelling, namelijk de gezondheid van hun burgers, nastreven.

1.2 De mededeling van de Commissie over de „Thematische strategie inzake luchtverontreiniging" en het tegelijk hiermee gepubliceerde voorstel voor een richtlijn worden door het CvdR met instemming begroet, omdat deze documenten de aanzet geven tot een discussie over de te voeren strategie en tot een actualisering van de doelstellingen in het licht van recente onderzoeksresultaten.

1.3 Ook voor steden is het vooral van belang dat de nieuwe maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging op lokaal niveau praktisch toepasbaar zijn.

1.4 Niet vergeten mag worden dat steden op hun grondgebied een evenwicht tussen de meest uiteenlopende functies moeten nastreven, wat automatisch betekent dat de doelstellingen op de verschillende deelterreinen niet volledig kunnen worden verwezenlijkt.

1.5 Daarom dient op dit punt in de Europese wetgeving voldoende ruimte voor flexibele oplossingen te worden ingebouwd. Lokale en regionale autoriteiten zouden de mogelijkheid moeten krijgen om bij het nemen van maatregelen prioriteit te geven aan gebieden (bijv. woonwijken) waar veel mensen worden blootgesteld aan een te hoge concentratie luchtverontreiniging.

1.6 Het is ook met het oog op de luchtkwaliteit van primair belang dat het emissieniveau wordt teruggedrongen. Het tegengaan van immissie kan slechts een voorlopige oplossing kan zijn. In dit verband wijst het CvdR erop dat

— de milieudoelstellingen en de bestaande instrumenten ter vermindering van emissies op elkaar worden afgestemd zodat er een reële kans bestaat dat de doelstellingen in de meeste steden worden verwezenlijkt;

— op Europees niveau toereikende flankerende maatregelen worden genomen ten behoeve van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de richtlijn;

— op Europees niveau de nodige technologissche verbeteringen ten behoeve van de terugdringing worden aangebracht en de emissienormen voor voertuigen (bijv. Euro VI voor vrachtwagens) dusdanig worden aangescherpt dat de luchtkwaliteitsnormen in de steden kunnen worden nageleefd;

— er in heel Europa maatregelen worden genomen (zoals spoedige herziening van de NEP-richtlijn inzake nationale emissielimieten) voor de bestrijding van de hinder op het platteland door fijne stof (PM10) die er in hoge mate toe bijdraagt dat de PM10-grenswaarden in de stedelijke gebieden niet worden gehaald.

2. **Aanbevelingen van het Comité van de Regio's**

2.1 *Met betrekking tot de thematische strategie*

2.1.1 De „thematische strategie" heeft vooral nut als referentiedocument bij de invulling van het beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging. Als men de praktische haalbaarheid van de doelstellingen voor ogen houdt, kan men niet volstaan met modelberekeningen op grond van „epidemiologische studies" en „volledige benutting van technologische mogelijkheden", maar zal hierbij ook de mate waarin de normen in een stedelijk milieu praktisch toepasbaar zijn, moeten worden ingecalculeerd.

2.1.2 Het CvdR zou daarom graag zien dat bij de onderzoeksactiviteiten die worden verricht in de context van het kaderprogramma O&TO, rekening wordt gehouden met wat men op decentraal niveau wel en niet kan doen om voor een goede luchtkwaliteit te zorgen (bijv. in de vorm van lokale *case studies* en haalbaarheidstudies). De Commissie wordt dan ook verzocht dit aspect mee te nemen in haar document.

2.1.3 Het valt te betreuren dat de Commissie, in de ogen van het Comité, tot dusverre in onvoldoende mate vertegenwoordigers van de verenigingen van de regionale en lokale overheden, die toch een sleutelrol spelen in de strijd tegen luchtverontreiniging, heeft betrokken bij het uitwerken van de thematische strategie. Er dient absoluut voor te worden gezorgd dat deze vertegenwoordigers, o.m. in het kader van de gestructureerde dialoog van de Commissie met de verenigingen van regionale en lokale overheden, een rol krijgen toebedeeld.

2.1.4 In de „thematische strategie" wordt te veel de nadruk gelegd op het terugdringen van imissie bij de bestrijding van luchtverontreiniging. De Commissie wordt daarom verzocht haar „thematische strategie" op dit punt aan te passen en verergering van de luchtverontreiniging te voorkomen door haar beleid in de eerste plaats te richten op preventieve maatregelen en niet op het bestrijden van imissies.

2.1.5 Het betrekken van andere beleidssectoren bij de bestrijding van luchtverontreiniging is in principe een goede zaak, maar in het document blijft het voor een deel bij een intentieverklaring. Ook op dit punt zal de tekst dus duidelijker en explicieter moeten worden.

2.1.6 Op grond van het bovenstaande dringt het CvdR erop aan de „thematische strategie" aan te passen op de volgende punten:

— vaststellen van een ambitieus Europees bronbeleid voor industrie, energie, verkeer en vervoer;

— opstellen van een tijdschema voor de realisatie van dit bronbeleid;

— betrekken van andere beleidssectoren bij de bestrijding van luchtverontreiniging, en

— aanvullen en uitbreiden van onderzoek naar de praktische resultaten van het gevoerde beleid.

Verder zal meer duidelijkheid moeten worden verschaft inzake de financiële steun voor de decentrale overheden, die een doorslaggevende rol spelen bij de preventie en bestrijding van luchtverontreiniging.

2.1.7 De Commissie en de lidstaten zouden een actiever beleid ter bevordering van stadsverwarming en warmtekrachtkoppeling moeten voeren. Daarmee kan tegelijkertijd worden voorkomen dat de lucht wordt verontreinigd door de verbranding van biomassa in kleine installaties. Bij het streven de luchtkwaliteit op plaatselijk niveau te verbeteren, is het beslist noodzakelijk dat de obstakels die op nationaal niveau de mogelijkheden van stadsverwarming beperken, bijv. op het vlak van mededingingswetgeving, uit de weg worden geruimd. De manier waarop nieuwe woonwijken en bedrijfsterreinen verwarmd worden, zal reeds in de planologische fase moeten worden bepaald. Op plaatselijk niveau zijn hiervoor de meest gunstige voorwaarden voorhanden

2.2 *Met betrekking tot het voorstel voor een richtlijn*

2.2.1 De door de Commissie voorgestelde actualisering van de Europese wet- en regelgeving sluit aan bij de praktische eisen van het beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging. Daarom roept het CvdR de organen die op nationaal en Europees niveau deelnemen aan de discussie hierover op om hun instemming hiermee te betuigen en zich m.n. te scharen achter de bepalingen voor meer flexibiliteit en dus ook voor een grotere praktische toepasbaarheid van de maatregelen.

Het buiten beschouwing laten van bestanddelen van schadelijke stoffen en het verlengen van de termijnen

2.2.2 Het valt met name toe te juichen dat er bepalingen komen die het mogelijk maken om plaatselijke omstandigheden in aanmerking te nemen. Het Europees Parlement en de Raad worden opgeroepen om, ook tegen afwijkende meningen in, vast te houden aan de volgende voorstellen in de ontwerprichtlijn:

— het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit buiten beschouwing laten van de fijne stofdeeltjes, voorzover toe te schrijven aan het strooien van de wegen in de winter (art 13, 3);

— het bij de beoordeling van de luchtkwaliteit buiten beschouwing laten van verontreinigende stoffen, voorzover toe te schrijven aan natuurlijke factoren (art 19), waarbij de Commissie een gids of een duidelijke richtsnoer goedkeurt voor maatregelen wanneer dit soort verontreiniging zich voordoet

— het inbouwen van een uitzonderingsclausule voor bijzonder moeilijke (bijv. topografische) omstandigheden (art. 20, 2),

alsmede in art. 20 de mogelijkheid in te bouwen om termijnen tot tien jaar te verlengen wanneer vaststaat dat alle toereikende maatregelen voor immissieverlaging zijn genomen.

2.2.3 Het CvdR stelt daarom voor in de richtlijn een speciale clausule op te nemen voor gebieden met uitzonderlijke omstandigheden (van bijvoorbeeld topografische aard), die het praktisch onmogelijk maken om de bepalingen op de langere termijn of blijvend na te leven. Voor dergelijke gebieden zou het dankzij deze clausule, wanneer vaststaat dat alle toereikende maatregelen voor immissieverlaging zijn genomen, mogelijk moeten zijn om aparte afspraken te maken in de vorm van tripartiete regelingen (d.w.z. overeenkomsten die door de EU, de lidstaat in kwestie en een of meer decentrale overheden worden gesloten om maatregelen van het integratiebeleid tegen de achtergrond van specifieke lokale omstandigheden om te zetten).

2.2.4 Bovengenoemd voorstel is enerzijds bedoeld om de rechtsonzekerheid voor decentrale overheden weg te nemen en anderzijds om via dit soort afspraken de mogelijkheid te scheppen het aantal schadelijke stoffen terug te dringen met inachtneming van de specifieke plaatselijke omstandigheden. Voor het voorstel pleit verder nog dat onder wetenschappers en deskundige bestuurders door sommigen de mening wordt verkondigd dat de streefwaarden, zelfs bij een maximale inspanning, in de praktijk toch niet haalbaar zijn.

Het meten en beoordelen van fijn stof

2.2.5 Het CvdR heeft gemeend te moeten constateren dat de richtlijn met betrekking tot fijn stof drie grenswaarden en één reductiedoelstelling bespreekt. De tot nu toe gehanteerde normen voor fijn stof (PM_{10}) worden aangevuld met andere normen voor de allerfijnste deeltjes ($PM_{2,5}$). Daarbij verlaat men zich op de uitkomsten van epidemiologisch onderzoek (CAFE-programma, Wereldgezondheidsorganisatie, in de VS en Japan opgedane ervaringen), die uitwijzen dat de fijnste deeltjes het gevaarlijkst zijn, omdat ze doordringen tot in de kleinste vertakkingen van de longen en omdat een relatief hoge blootstelling aan $PM_{2,5}$ gedurende langere tijd schadelijker is voor de gezondheid dan af en toe een verontreinigingspiek.

2.2.6 De richtlijn voorziet dus naast de grenswaarden voor PM_{10} (in een meetgebied mag de gemiddelde jaargrenswaarde niet uitkomen boven de 40 µg/m³ en mag de daggrenswaarde van 50 µg/m³ niet vaker dan 35 keer per jaar worden overschreden) in aanvullende normen voor $PM_{2,5}$ (vaststelling van een jaarlijkse bovengrenswaarde van 25 µg/m³ en een niet-bindende streefwaarde voor een reductie van $PM_{2,5}$ met 20% in stedelijke gebieden tegen 2020). Aldus zouden er met betrekking tot fijn stof drie grenswaarden en één reductiedoelstelling van toepassing zijn.

2.2.7 Te vrezen valt dat deze veelheid aan bepalingen, bedoeld om de lucht te zuiveren van fijne stofdeeltjes, juridisch en praktisch te veel problemen met zich mee brengt. Daarom dringt het CvdR, met inachtneming van de voor zich sprekende resultaten van het onderzoek naar de invloed van de fijnste stofdeeltjes, zoals weergegeven in de „thematische strategie", er met klem op aan om bij het meten en controleren van de luchtverontreiniging ten gevolge van fijn stof zich uitsluitend te concentreren op $PM_{2,5}$, een realistische grenswaarde en een reductiedoelstelling.

2.2.8 In dit verband zij erop gewezen dat de meetwaarden voor PM_{10} en $PM_{2,5}$ (om verklaarbare redenen) nauw met elkaar in verband staan (zodat beide meetmethoden voor een groot deel samenvallen). Daarom is het aan te bevelen om slechts één meetmethode te hanteren en daarbij de voorkeur te geven aan de doelstellingen op het gebied van $PM_{2,5}$, die immers relevanter zijn voor het luchtkwaliteitsbeleid. Voorts moet er bij de herziening van Richtlijn 2004/107/EG rekening mee worden gehouden dat metalen in $PM_{2,5}$ worden gemeten.

2.2.9 Voor het voorstel om over te schakelen op het hanteren van normen die zijn gebaseerd op het $PM_{2,5}$-gehalte, in combinatie met een reductiedoelstelling voor fijn stof, kunnen ook nog de volgende argumenten op het gebied van stedelijke hygiëne en stedenbouw worden aangevoerd:

— het verlagen van het achtergrondniveau in het gehele stedelijke gebied verkleint de gezondheidsrisico's meer dan het verminderen van verontreinigingspieken op bijzonder vervuilde plekken in de stad, waarbij het meestal niet om woonwijken gaat;

— de huidige daggrenswaarde die wordt gebruikt als criterium voor het nemen van maatregelen, leidt ertoe dat het praktische beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging zich met name concentreert op het terugdringen van immissie, terwijl het invoeren van bovengrenzen voor emissie vraagt om een integraal (alle plaatsen en alle maatregelen omvattend) beleid ter preventie van emissies.

2.2.10 Mocht worden vastgehouden aan de kwalitatieve doelstellingen voor PM_{10}, dan zou op grond van bovenstaande overwegingen moeten worden afgezien van een daggrenswaarde en moeten worden overgestapt op normen waarbij het terugdringen van emissies bij de bestrijding van luchtverontreiniging voorop staat, zowel op plaatselijk niveau als in de wijdere omgeving.

Afbakening van gebieden

2.2.11 Het is in overeenstemming met het voorstel (art. 4) dat de gebieden worden afgebakend door de lidstaten. Deze afbakening mag niet al te gedetailleerd zijn, maar dient meer overkoepelend van aard te zijn. Het Comité verzoekt in dit verband om ervoor te zorgen dat de meetstations volgens uniforme criteria geografisch zodanig worden verspreid dat de vergelijkbaarheid van de meetresultaten in de Unie gegarandeerd wordt (bij bestaande meetstations eventueel weging van de meetresultaten ter compensatie van de effecten van plaatsgebonden conclusies). Bij het vaststellen van regels voor de geografische verspreiding en het aantal meetstations moeten uniforme criteria worden gehanteerd, zowel op nationaal als op lokaal niveau.

2.2.12 In dit verband bestaat het gevaar dat door maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op de plaats van de meting (zoals omleiding van het verkeer), de verontreiniging in andere wijken toeneemt en, in het ergste geval, de inspanningen van de stadsbestuurders om door verkeersbeperkende maatregelen in woonwijken het aantal ongelukken, de lawaaioverlast en de luchtvervuiling terug te dringen, weer teniet worden gedaan. De richtlijn zou bij het terugdringen van luchtverontreining prioriteit moeten geven aan de vermindering van het aantal mensen dat wordt blootgesteld.

Financiële solidariteitsregelingen

2.2.13 De lidstaten en de decentrale overheden, die het leeuwendeel van de kosten ten gevolge van luchtverontreiniging dragen, zouden financieel moeten worden ondersteund.

Onderzoeksactiviteiten, inbreng van vertegenwoordigers van de decentrale overheden

2.2.14 Het valt te betreuren dat onder wetenschappers verschillende opvattingen heersen over het qua rendement en kosteneffectiviteit meest adequate beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging. Daarom roept het CvdR op nog meer te investeren in onderzoeksactiviteiten, waarbij het beslist noodzakelijk is om meer rekening te houden met de gevolgen van de te nemen maatregelen en met de factoren die een rol spelen bij de praktische uitvoering ervan.

2.2.15 Het is dringend gewenst dat deskundige vertegenwoordigers uit de organisaties die de belangen van de regionale en lokale overheden behartigen, direct worden betrokken bij de uitwerking van het beleid ter bestrijding van luchtverontreiniging.

Brussel, 26 april 2006

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
M. DELEBARRE