EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.7.2024
COM(2024) 348 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

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 (hierna "de richtlijn" genoemd) is een van de wetgevingsinstrumenten die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen voor de vermindering van de luchtverontreiniging in 2030 van het actieplan om alle verontreiniging tot nul terug te dringen[1]. In de richtlijn worden voor elke EU-lidstaat nationale emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 en ambitieuzere verbintenissen vanaf 2030 vastgesteld. De richtlijn is gericht op vijf luchtverontreinigende stoffen die aanzienlijke negatieve effecten hebben op de menselijke gezondheid en het milieu, namelijk zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen met uitzondering van methaan (NMVOS'en), ammoniak (NH_3) en fijnstof ($PM_{2,5}$).

De richtlijn is op 31 december 2016 in werking getreden en heeft Richtlijn 2001/81/EG[2] inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen met ingang van 1 juli 2018 ingetrokken. De richtlijn stelt nationale reductieverplichtingen voor verontreinigende emissies vast, uitgedrukt als percentage van de emissies van elke verontreinigende stof in het referentiejaar 2005. Deze verplichtingen gelden sinds 2020, waarbij emissiegegevens voor het eerst in 2022 werden gerapporteerd.

De in de richtlijn vastgestelde emissiereductieverbintenissen voor 2020 tot en met 2029 komen overeen met de toezeggingen van de EU en haar lidstaten krachtens het herziene Protocol van Göteborg[3] bij het LRTAP-Verdrag[4] voor de periode 2020 en verder. Bij de richtlijn worden deze internationale verplichtingen in EU-recht omgezet en worden ambitieuzere verbintenissen voor de periode vanaf 2030 vastgesteld.

De richtlijn heeft betrekking op de totale nationale emissies. De richtlijn maakt deel uit van het rechtskader van de EU over schone lucht, net als de EU-luchtkwaliteitsrichtlijn(en)[5] en de EU-wetgeving die de luchtverontreiniging bij de bron reguleert[6]. De doeltreffende uitvoering van wetgeving over schone lucht is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de twee luchtgerelateerde doelstellingen voor 2030 van het actieplan om alle verontreiniging tot nul terug te dringen, namelijk: i) de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging (uitgedrukt als vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van $PM_{2,5}$-verontreiniging) in de EU met meer dan 55 % verminderen; en ii) het

---

1 COM(2021) 400 final.

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 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.

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

5 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). De Commissie heeft op 26 oktober 2022 voorgesteld deze richtlijnen te herzien (COM(2022) 542 final/2). De Raad en het Europees Parlement hebben begin 2024 een politiek akkoord bereikt over een herziene richtlijn (https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

6 Een overzicht is beschikbaar op: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/air-pollution-key-sectors_en.

ecosysteemgebied waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt, met 25 % verminderen (ten opzichte van het niveau van 2005).

De lidstaten moesten Richtlijn (EU) 2016/2284 uiterlijk 1 juli 2018 volledig hebben omgezet (d.w.z. in nationaal recht hebben opgenomen).

De Commissie heeft overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met schriftelijke aanmaningen gevolg gegeven aan de acht gevallen van te late kennisgeving van de omzetting van de richtlijn. Alle acht zaken zijn sindsdien afgesloten.

De Commissie heeft de conformiteit van de aangemelde nationale maatregelen gecontroleerd en negen inbreukprocedures ingeleid omdat de nationale wetgeving niet in overeenstemming was met de vereisten van de richtlijn. Op één na[7] zijn alle procedures afgesloten.

Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn is de Europese Commissie verplicht het Europees Parlement en de Raad te informeren over de vooruitgang bij de uitvoering.

Een eerste uitvoeringsverslag werd in 2020 voorgelegd[8]. Dit tweede verslag komt vier jaar na het vorige verslag, zoals vereist op grond van artikel 11 van de richtlijn. Het bevat een overzicht van de tot dusver geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de richtlijn en een beoordeling van de bijdrage ervan aan de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 1. Meer bepaald moet de Commissie op grond van artikel 11, lid 1, van de richtlijn verslag uitbrengen over vooruitgang in de richting van:

- de in artikel 4 bedoelde indicatieve emissieniveaus en emissiereductieverbintenissen en, in voorkomend geval, de redenen voor het niet bereiken ervan;
- luchtkwaliteitsniveaus in overeenstemming met de luchtkwaliteitsrichtsnoeren van de Wereldgezondheidsorganisatie;
- de doelstellingen van de Unie op het gebied van biodiversiteit en ecosystemen, in overeenstemming met het zevende milieuactieprogramma.

Op grond van artikel 11, lid 1, moet de Commissie ook:

- verdere maatregelen bepalen die op het niveau van de EU en de lidstaten nodig zijn ter verwezenlijking van deze doelstellingen;
- verslag uitbrengen over de besteding van financieringsmiddelen van de EU ter ondersteuning van de maatregelen die worden genomen om de doelstellingen van de richtlijn te halen;
- de resultaten presenteren van het onderzoek door de Commissie van de nationale programma's ter beheersing van de luchtverontreiniging en de actualiseringen ervan, overeenkomstig artikel 10, lid 1, derde alinea;
- de gezondheids-, milieu- en sociaaleconomische effecten van deze richtlijn evalueren.

Op grond van artikel 11, lid 2, moet de Commissie voorts nagaan of verdere actie noodzakelijk is, met inbegrip van eventuele wetgevingsmaatregelen, wanneer uit het verslag blijkt dat het niet halen van de indicatieve emissieniveaus en

---

7 De procedure tegen Polen is nog gaande (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/INF_21_2743).

8 COM(2020) 266 final.

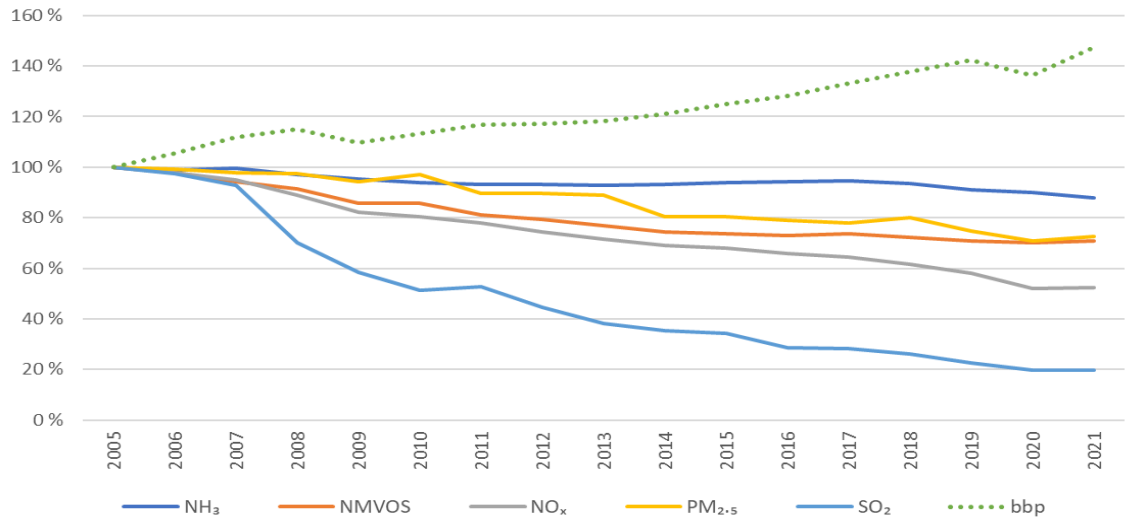
emissiereductieverbintenissen het gevolg zou kunnen zijn van ondoeltreffende brongerelateerde EU-wetgeving, met inbegrip van de uitvoering ervan op nationaal niveau.

De vierde "Vooruitzichten voor schone lucht", die gepland zijn voor eind 2024 en die voortbouwen op de vorige edities[9], zullen dit verslag aanvullen met informatie over de route die moet worden gevolgd om naleving te bewerkstelligen. Meer bepaald zullen de "Vooruitzichten voor schone lucht" van 2024 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, waarmee de effecten op de menselijke gezondheid en het milieu worden verminderd, alsook van de kosten en baten van de benodigde maatregelen en verwachte effecten.

2. EERDERE EN VERWACHTE VERWEZENLIJKING VAN DE EMISSIEREDUCTIEVERBINTENISSEN

2.1. Emissiereductie tot dusver en nalevingscontroles

De voornaamste verplichting voor de lidstaten uit hoofde van de richtlijn, is vermindering van de emissies van de luchtverontreinigende stoffen SO_2, NO_x, NMVOS, NH_3 en $PM_{2,5}$ voor de jaren 2020-2029 en vanaf 2030. De reductieverbintenissen van de lidstaten worden uitgedrukt als percentage van de emissieniveaus van 2005. Figuur 1 toont veranderingen in de emissies van deze verontreinigende stoffen op EU-niveau, waaruit blijkt dat de emissies van alle verontreinigende stoffen, behalve ammoniak, in de loop der tijd aanzienlijk zijn gedaald. De verschillen tussen de lidstaten komen hierin echter niet tot uiting. De geleidelijke veranderingen daarvan worden in publicaties van het Europees Milieuagentschap (EEA) beschreven[10].



Figuur 1: Trends op het gebied van EU-emissies van NH_3, $PM_{2,5}$, NMVOS, NO_x en SO_2 in de periode 2005-2021, uitgedrukt als percentage van het niveau van 2005, afgezet tegen het bbp van de EU-lidstaten als percentage van het bbp van 2005 (bron:

9 Alle zijn beschikbaar op: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-outlook_en.

10 Zie voor trends op het gebied van verontreinigende stoffen per land: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7. Zie voor de meest recente stand van zaken met betrekking tot de niet-nalevingskloof per lidstaat en een algemene beoordeling van de vooruitgang: https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023.

https://www.eea.europa.eu/publications/national-emission-reduction-commitments-directive-2023)

De Commissie controleert de naleving van de emissiereductieverbintenissen op basis van de emissie-inventarissen die de lidstaten elk jaar in het kader van de richtlijn rapporteren. De inventarissen bevatten emissiegegevens van twee jaar eerder. De laatste inventarissen die in februari 2024 door de lidstaten zijn verstrekt, bevatten emissiegegevens van 2022. In 2022 heeft de Commissie dus voor het eerst gecontroleerd of de lidstaten aan de emissiereductieverbintenissen voldeden, op basis van geëvalueerde emissiegegevens van 2020.

Zoals blijkt uit tabel 1, is de algemene naleving relatief goed voor alle verontreinigende stoffen, behalve ammoniak. In 2022 stelde de Commissie 19 gevallen van niet-naleving vast, verspreid over 14 lidstaten[11]. Hoewel het om alle vijf verontreinigende stoffen gaat, hebben de meeste gevallen van niet-naleving betrekking op ammoniak. Als gevolg daarvan heeft de Commissie deze 14 lidstaten aanmaningsbrieven gestuurd[12].

Uit de nalevingsbeoordeling van 2023, op basis van geëvalueerde gegevens van 2021, bleek dat de meeste gevallen van niet-naleving niet zijn opgelost en dat sprake was van enkele bijkomende inbreuken[13]. De Commissie heeft hieraan gevolg gegeven, met drie aanvullende aanmaningsbrieven[14] en negen met redenen omklede adviezen[15] die in november 2023 zijn verzonden[16].

Tabel 1: Overzicht van niet-naleving van emissiereductieverbintenissen op basis van gegevens van 2020 en 2021

Verontreinigende stof	**Lidstaten niet-conform in 2020***	**Lidstaten niet-conform in 2021†**
NH_3	11 lidstaten: AT, BG, DK, ES, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE	10 lidstaten: AT, BG, DK, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE
$PM_{2,5}$	3 lidstaten: HU, LT, RO	3 lidstaten: HU, PL, RO
NMVOS	2 lidstaten: LT, PL	3 lidstaten: LT, LU, PL
NO_x	2 lidstaten: LT, RO	2 lidstaten: LT, RO
SO_2	1 lidstaten: CY	1 lidstaten: CY

* Volgens de door de lidstaten in 2022 gerapporteerde inventarissen (waarop de in januari 2023 verzonden aanmaningsbrieven waren gebaseerd).
† Volgens de door de lidstaten in 2023 gerapporteerde inventarissen (waarop de in november 2023 verzonden aanmaningsbrieven en met redenen omklede adviezen waren gebaseerd).

De inventarissen moeten van goede kwaliteit zijn om op betrouwbare wijze te kunnen beoordelen of de verbintenissen worden nagekomen. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de kwaliteit van de inventarissen en ondersteunt de lidstaten bij hun inspanningen om deze te verbeteren (zie deel 5.1 van dit verslag). Dat doet zij onder meer

11 Bulgarije, Denemarken, Ierland, Spanje, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië en Zweden.
12 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/NL/inf_23_142.
13 Kroatië heeft zijn emissie-inventaris in 2023 niet ingediend en heeft daarom een aanmaningsbrief ontvangen. Daarom komt het land niet voor in de nalevingsbeoordeling voor de emissies van 2021.
14 Aan Luxemburg, Polen en Roemenië.
15 Aan Bulgarije, Cyprus, Ierland, Hongarije, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Portugal en Zweden.
16 Inbreukenpakket november (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_23_5380).

door evaluaties van nationale inventarissen te verrichten en te publiceren[17] en handvatten voor capaciteitsopbouw aan te reiken.

De Commissie controleert bij de beoordeling van nationale inventarissen de transparantie, nauwkeurigheid, consistentie, vergelijkbaarheid en volledigheid van de verstrekte informatie.

Volgens de evaluatie van 2023[18] was de kwaliteit van de inventarissen voor de meeste lidstaten goed, maar waren er enige verschillen tussen de landen, waarbij enkele inventarissen van aanzienlijk slechtere kwaliteit waren. Ten aanzien van alle sectoren en verontreinigende stoffen zijn er belangrijke verbeterpunten, waaronder:

- over- of onderschatte emissies en inconsistenties binnen gegevenstijdreeksen;
- gebrek aan transparantie over methoden en herberekeningen ten opzichte van eerdere inventarissen;
- behoefte aan meer geavanceerde methoden voor de raming van emissies voor de belangrijkste emissiebronnen en aan onzekerheidsanalyse.

Bij de evaluatie van de inventarissen wordt niet alleen gekeken naar de kwaliteit van de gegevens daarvan, ook wordt onderzocht of het verzoek van een lidstaat om een vorm van flexibiliteit volgens artikel 5 van de richtlijn kan worden aanvaard. In artikel 5, lid 1, worden de voorwaarden vastgesteld waaronder de lidstaten hun inventarissen kunnen aanpassen. Een aanpassing kan met name worden aangebracht wanneer een lidstaat sinds de vaststelling van de emissiereductieverbintenissen verbeterde en overeenkomstig de stand van de wetenschap geactualiseerde methoden voor de inventarissen toepast.

In 2021 heeft één lidstaat nieuwe aanpassingsverzoeken ingediend, terwijl verscheidene andere lidstaten opnieuw verzoeken voor eerder goedgekeurde aanpassingen hebben ingediend. Sinds de indiening van inventarissen in 2022 is het aantal verzoeken om een vorm van flexibiliteit aanzienlijk gedaald. Dit is het gevolg van de invoering van in percentages uitgedrukte emissiereductieverbintenissen, terwijl eerder goedgekeurde aanpassingen met betrekking tot emissieplafonds (nog steeds van toepassing uit hoofde van Richtlijn 2001/81/EG, zoals vastgesteld in de overgangsbepaling van artikel 21, lid 2, van de richtlijn) derhalve niet langer geldig zijn. Sinds deze wijziging is in 2022 slechts één aanpassingsverzoek op grond van artikel 5, lid 1, ontvangen en vervolgens goedgekeurd, en in 2023 opnieuw ingediend als een eerder goedgekeurd verzoek. Tot op heden heeft de Commissie geen verzoeken ontvangen voor een van de andere vormen van flexibiliteit als bedoeld in artikel 5 van de richtlijn.

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

Op grond van artikel 10, lid 2, van de richtlijn moeten de lidstaten om de twee jaar hun emissieprognoses voor luchtverontreinigende stoffen voor de jaren 2020, 2025 en 2030 rapporteren[19]. Dit is nodig om te kunnen beoordelen in welke mate zij op schema liggen wat betreft de naleving van hun emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 en vanaf

[17] Zie: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/emissions-inventories_en#review-of-national-emission-inventories.

[18] Zie de EU-brede beoordeling in het horizontale evaluatieverslag: https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/a43a894a-191f-42c1-bb45-5dfc696ebdb3/details?download=true.

[19] Artikel 10, lid 2, verwijst naar tabel C van bijlage I bij Richtlijn (EU) 2016/2284 met daarin de rapportagevoorschriften voor emissies en prognoses.

2030. De verwachte emissieniveaus voor 2025 worden ook beoordeeld aan de hand van een lineair traject tussen de emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 en voor 2030 (overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn). 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)[20]. Als een lidstaat verwacht op basis van bestaande maatregelen aan al zijn emissiereductieverbintenissen te zullen voldoen, is geen scenario "met aanvullende maatregelen" vereist. De Commissie voert ook haar eigen modellering uit als aanvulling op de prognoses van de lidstaten om de nalevingsvooruitzichten in verschillende scenario's te beoordelen. In de derde "Vooruitzichten voor schone lucht"[21] worden de resultaten van deze modellering samengevat.

De laatste rapportage door de lidstaten vond plaats in 2023. 22 lidstaten[22] hebben tijdig prognoses ingediend die in detail moeten worden geëvalueerd[23]. Voor het scenario "met maatregelen" wordt niet-naleving het vaakst voorspeld voor emissiereductieverbintenissen voor NH_3 (zowel voor 2020-2029 als vanaf 2030), waaruit blijkt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om de NH_3-emissies aan te pakken. Voor NMVOS, NO_x en $PM_{2,5}$ is sprake van vergelijkbare gevallen van verwachte niet-naleving. Behalve voor enkele specifieke gevallen lijkt het momenteel in de EU geen probleem te vormen om aan de emissiereductieverbintenissen voor SO_2 te voldoen.

Wat betreft het scenario "met maatregelen" blijkt uit de analyse voorts dat 13 lidstaten[24] in 2025 verwachten aan "alle" emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 te voldoen, en dat dit cijfer daalt tot acht[25] als het gaat om de verbintenissen voor 2030 (zie bijlage 1 bij dit verslag). Alle lidstaten die met bestaande maatregelen hun emissiereductieverbintenissen niet kunnen waarmaken, moeten aanvullende maatregelen treffen. Twee 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"[26].

Tegelijkertijd verwachten vier van de 15 lidstaten die een scenario "met aanvullende maatregelen" hebben gepresenteerd[27], nog steeds niet aan alle emissiereductieverbintenissen te voldoen, zowel in 2025 als in 2030[28]. Deze lidstaten (samen met de lidstaten die naar verwachting niet aan de verbintenissen voldoen in het scenario "met maatregelen" en geen scenario "met aanvullende maatregelen" presenteren)

---

20 Artikel 8, lid 5, van Richtlijn (EU) 2016/2284 verwijst naar deel 2 van bijlage IV met daarin voorschriften voor prognoses.

21 COM(2022) 673 final.

22 Kroatië heeft in 2023 geen prognoses ingediend (en heeft daarom een aanmaningsbrief ontvangen), terwijl Spanje, Hongarije en Slovenië te laat prognoses hebben ingediend (na 15 mei 2023, d.w.z. twee maanden na de wettelijke rapportagetermijn) en Portugal zijn indiening van 2021 opnieuw heeft ingediend. Deze gevallen konden daarom niet op kwaliteit worden gecontroleerd in het kader van de gedetailleerde technische evaluatie en zijn hier niet in de samenvatting opgenomen. Aangezien Duitsland zijn prognoses na 26 april 2023 maar vóór 15 mei 2023 heeft ingediend, werd zijn indiening geëvalueerd, maar op minder uitvoerige wijze.

23 Een gedetailleerde samenvatting van de evaluatie van de prognoses voor 2023 is te vinden in het horizontale evaluatieverslag.

24 België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta, Nederland, Slowakije en Finland.

25 België, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Italië, Nederland en Finland.

26 Oostenrijk en Zweden.

27 Zie hoofdstuk 3.3 van het horizontale evaluatieverslag 2023.

28 Voor 2025: Estland, Ierland, Litouwen en Polen. Voor 2030: Bulgarije, Ierland, Luxemburg en Malta.

zullen aanvullende maatregelen moeten nemen om hun emissiereductieverbintenissen na te komen.

De door de lidstaten ingediende prognoses werden ook beoordeeld aan de hand van het lineaire reductietraject tussen de emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 en de emissiereductieverbintenissen voor 2030 (overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn). Hoewel 13 lidstaten van mening zijn dat hun emissies in 2025 in overeenstemming zullen zijn met de emissiereductieverbintenis voor 2020-2029 in het scenario "met maatregelen", daalt dit aantal tot acht[29] wanneer dit wordt beoordeeld aan de hand van het lineaire reductietraject in 2025 (in deze analyse wordt gebruikgemaakt van het scenario "met maatregelen", aangezien er zeer weinig tijd zal zijn voor aanvullende maatregelen om effect te sorteren tegen 2025).

De prognoses moeten van goede kwaliteit zijn voor een betrouwbare beoordeling van het toekomstige risico van niet-naleving. Dit stelt de lidstaten ook in staat doelgerichte aanvullende maatregelen te nemen om de sectoren en bronnen van verontreiniging aan te pakken waar meer inspanningen nodig zijn. De Commissie evalueert de emissieprognoses van de lidstaten voor elke rapportagecyclus (om de twee jaar)[30] en houdt rekening met de meest recente rapportagerichtsnoeren. In 2023 heeft de Commissie een gedelegeerde handeling[31] vastgesteld met gerichte wijzigingen van twee bijlagen bij de richtlijn die de lidstaten verplichten om vanaf 2025 gebruik te maken van het meest recente model[32] voor de rapportage van prognoses zoals bepaald in het LRTAP-Verdrag. Dit zal emissieprognoses opleveren in een hogere resolutie door bronsectoren op dezelfde wijze uit te splitsen als inventarissen, hetgeen de lidstaten een betere grondslag biedt voor het uitwerken van gerichte aanvullende maatregelen. Al in 2023 rapporteerde ongeveer de helft van de lidstaten zijn prognoses in de meer uitgesplitste versie van het indieningsmodel, hoewel het gebruik ervan nog niet verplicht was.

3. ANALYSE VAN NATIONALE PROGRAMMA'S TER BEHEERSING VAN DE LUCHTVERONTREINIGING

3.1. Voldoen aan wettelijke eisen

Volgens artikel 6, lid 1, van de richtlijn 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 te beperken om aan hun emissiereductieverbintenissen te voldoen. Het NAPCP vormt een centraal beheersinstrument waarmee de lidstaten beleidslijnen en maatregelen kunnen coördineren en overeenkomen 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 de milieu-, landbouw-, energie-, klimaat-, vervoer-, industrie- en financiële sector. Het accent ligt vooral op het waarborgen van de samenhang met plannen en programma's voor alle relevante beleidsterreinen. Bovendien is het NAPCP

[29] België, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Italië, Nederland en Finland.

[30] Zie: https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en.

[31] Gedelegeerde Richtlijn (EU) 2024/299 van de Commissie van 27 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de methode voor de rapportage van emissieprognoses voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen.

[32] Het model van bijlage IV is hier beschikbaar: https://www.ceip.at/reporting-instructions/annexes-to-the-2023-reporting-guidelines.

een middel om het beleid van een lidstaat voor beheersing van verontreiniging bekend te maken en het publiek door middel van raadplegingen bij de besluitvorming te betrekken.

Overeenkomstig artikel 6, lid 10, van de richtlijn heeft de Commissie de opmaak van het NAPCP vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1522[33] van de Commissie, waarin de verplichte en facultatieve inhoud wordt vastgesteld, op basis van artikel 6 en deel 1 van bijlage III bij de richtlijn. De aanvullende beleidslijnen en maatregelen die de lidstaten voor vaststelling hebben geselecteerd om de emissies verder te beperken, vormen een wezenlijk onderdeel van de verplichte inhoud. Deze aanvullende beleidslijnen en maatregelen moeten worden gerapporteerd via de "EEA-PaM-tool", een webinstrument dat door het Europees Milieuagentschap (EEA) is ontwikkeld. De Commissie heeft ook richtsnoeren voor de ontwikkeling van NAPCP's opgesteld[34], overeenkomstig artikel 6, lid 9, van de richtlijn. Deze richtsnoeren helpen de lidstaten een NAPCP op te stellen dat de vereiste opmaak heeft en aan de voorschriften van de richtlijn voldoet. De eerste NAPCP's moesten op 1 april 2019 worden ingediend. De NAPCP's moeten ten minste om de vier jaar worden geactualiseerd, of eerder wanneer nieuwe gegevens dit noodzakelijk maken. In 2023 moesten enkele lidstaten geactualiseerde NAPCP's indienen[35].

Als gevolg van aanzienlijke vertragingen bij het verstrekken van de eerste NAPCP's werden in februari[36] en juli 2020[37] inbreukprocedures ingeleid tegen vijf lidstaten vanwege het niet indienen van hun NAPCP. Alle betrokken lidstaten hebben vervolgens hun NAPCP ingediend en de procedures zijn afgesloten.

Sinds mei 2020 (de afsluitdatum voor de indiening van NAPCP's in het eerste uitvoeringsverslag) heeft de Commissie de eerste NAPCP's van Griekenland, Italië, Luxemburg en Roemenië ontvangen en geanalyseerd, evenals geactualiseerde NAPCP's van België, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland en Frankrijk. De Commissie heeft onlangs ook uitgebreide NAPCP's ontvangen van Nederland, Polen en Tsjechië, maar deze waren nog niet uitvoerig geanalyseerd toen dit verslag werd opgesteld[38]. Daarnaast hebben Ierland en Luxemburg geactualiseerde beleidslijnen en maatregelen ingediend overeenkomstig artikel 6, lid 4, die in het volgende deel worden behandeld.

Van de tien NAPCP's die sinds mei 2020 zijn ontvangen, werd de gemeenschappelijke opmaak voor het NAPCP gebruikt door zes lidstaten[39], gedeeltelijk gebruikt door drie lidstaten[40] en niet gebruikt door één lidstaat[41].

---

33 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).

34 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).

35 Aangezien niet alle lidstaten hun eerste NAPCP's vóór de uiterste datum van 1 april 2019 hadden ingediend, zullen actualiseringen van NAPCP's nog steeds worden ingediend in de loop van 2024 (en later) overeenkomstig de verplichting om deze om de vier jaar te actualiseren.

36 Griekenland, Malta en Roemenië.

37 Italië en Luxemburg.

38 De analyse van de NAPCP's in dit verslag volgt op het tussentijdse horizontale evaluatieverslag van 2023 van NAPCP's, dat in december 2023 werd afgerond.

39 België, Cyprus, Finland, Frankrijk, Griekenland en Luxemburg.

40 Denemarken, Roemenië en Italië.

41 Estland.

Overeenkomstig artikel 6, lid 5, van de richtlijn moeten de lidstaten het publiek in overeenstemming met Richtlijn 2003/35/EG[42] raadplegen over het ontwerp-NAPCP. Van de vier lidstaten die de eerste NAPCP's hebben ingediend in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, hebben er drie[43] een openbare raadpleging gehouden, terwijl één lidstaat[44] niet heeft aangetoond dat een raadpleging had plaatsgevonden. Van de zes geactualiseerde NAPCP's werden er twee[45] onderworpen aan een openbare raadpleging, was dit in één geval[46] onduidelijk en bevatten er drie[47] geen bewijs dat een openbare raadpleging had plaatsgevonden.

Wat betreft de rapportage van de verplichte inhoud van het NAPCP, was deze in de meeste geanalyseerde documenten volledig of met betrekkelijk geringe lacunes aanwezig[48]; over het algemeen ontbraken echter wel bijzonderheden over aanvullende beleidslijnen en maatregelen, wat een grondige analyse lastiger maakte. De meeste lidstaten verstrekten weinig informatie over facultatieve inhoud.

De prognoses die de lidstaten in hun NAPCP hebben gebruikt, stemmen in de meeste gevallen[49] overeen met hun meest recente indiening van de verwachte emissies van luchtverontreinigende stoffen overeenkomstig artikel 10, lid 2, van de richtlijn. Voor drie lidstaten[50] werden belangrijke inconsistenties vastgesteld en voor één lidstaat[51] kleinere inconsistenties. Betrouwbare en consistente prognoses zijn belangrijk om doelgerichte beleidslijnen en maatregelen op te stellen.

Alle van de lidstaten ontvangen NAPCP's en hun beoordelingen worden op de website van de Commissie bekendgemaakt[52].

3.2. Analyse van gerapporteerde aanvullende beleidslijnen en maatregelen

De lidstaten die hun emissiereductieverbintenissen met de huidige beleidslijnen niet zijn nagekomen of verwachten deze niet te zullen nakomen, moeten in hun NAPCP's de aanvullende beleidslijnen en maatregelen opnemen om aan hun verbintenissen te voldoen, zowel de beleidslijnen en maatregelen die zij hebben overwogen vast te stellen als die waar zij daadwerkelijk voor hebben gekozen. Deze rapportage moet gebeuren via de online "EEA-PaM-tool", die wordt beheerd door het Europees Milieuagentschap.

Dit deel heeft betrekking op de lidstaten die een eerste of geactualiseerd NAPCP hebben ingediend (België, Cyprus, Denemarken, Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Roemenië) en de twee lidstaten (Ierland en Luxemburg) die alleen een actualisering van hun beleidslijnen en maatregelen hebben gemeld (op grond van artikel 6, lid 4, van de richtlijn), zoals uiteengezet in punt 3.1.

---

42 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).

43 Luxemburg, Roemenië en Griekenland.

44 Italië.

45 Denemarken en Finland.

46 Frankrijk.

47 België, Cyprus en Estland.

48 België, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Griekenland, Italië en Roemenië.

49 België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk en Roemenië.

50 Cyprus, Griekenland en Italië.

51 Luxemburg.

52 https://environment.ec.europa.eu/topics/air/reducing-emissions-air-pollutants/national-air-pollution-control-programmes-and-projections_en.

De reikwijdte en gedetailleerdheid van de rapportage door de lidstaten over hun aanvullende beleidslijnen en maatregelen variëren naargelang van het land en de maatregel. Op basis van de meest recente evaluatie van NAPCP's en beleidslijnen en maatregelen[53] blijven er duidelijk verschillende tekortkomingen bestaan die in eerdere evaluaties zijn vastgesteld en in het eerste uitvoeringsverslag zijn samengevat. Voorbeelden hiervan zijn:

- onvoldoende informatie om te beoordelen of beleidslijnen en maatregelen daadwerkelijk van toegevoegde waarde zijn en er dus toe zouden bijdragen dat een niet-conforme lidstaat aan de verbintenissen voldoet. Bovendien lagen de startdata voor de uitvoering voor ongeveer een derde van de beleidslijnen en maatregelen die in het scenario met aanvullende maatregelen als aanvullend werden beschouwd ruim vóór 2023, wat twijfels deed rijzen over hun toegevoegde waarde;
- onvoldoende kwantificering van de emissiereductie-effecten van beleidslijnen en maatregelen (en wanneer zij zijn gekwantificeerd, een gebrek aan informatie om te beoordelen of zij realistisch zijn), en
- meer in het algemeen, en hoewel moet worden opgemerkt dat de kwaliteit van de rapportage van lidstaat tot lidstaat verschilt, een gebrek aan informatie over het ontwerp en de doelgerichtheid van beleidslijnen en maatregelen waarmee hun geloofwaardigheid zou kunnen worden beoordeeld.

Deze punten gelden ook voor de eerste NAPCP's die de lidstaten na het uitvoeringsverslag van 2020 hebben ingediend. In dat verband heeft Griekenland geen aanvullende beleidslijnen en maatregelen voor vaststelling overwogen, aangezien het verwacht al zijn emissiereductieverbintenissen na te komen in een scenario "met maatregelen", terwijl Italië en Roemenië respectievelijk 24 en 33 aanvullende beleidslijnen en maatregelen voor alle verontreinigende stoffen hebben geselecteerd. Beleidslijnen en maatregelen zijn voornamelijk gericht op het energieverbruik, de sectoren landbouw en vervoer in het geval van Italië, en de sectoren energieverbruik, vervoer en industrie in het geval van Roemenië. In alle eerste ingediende NAPCP's zijn ofwel de in bijlage III, deel 2, bij de richtlijn bedoelde landbouwmaatregelen geselecteerd, ofwel wordt aangetoond dat deze maatregelen reeds zijn ingesteld en door middel van andere programma's of actieplannen worden uitgevoerd.

Van de zes lidstaten waarvan hun NAPCP in 2023 opnieuw is ingediend, hebben België, Denemarken en Finland geen aanvullende beleidslijnen en maatregelen voor vaststelling overwogen, aangezien zij verwachten al hun emissiereductieverbintenissen na te komen in een scenario "met maatregelen". Voor de overige indieningen in het kader van beleidslijnen en maatregelen[54] worden de volgende nadere conclusies getrokken:

- Volgens de informatie die via de EEA-PaM-tool is gerapporteerd, zijn van de 78 aanvullende beleidslijnen en maatregelen die voor vaststelling werden overwogen, 48 voor vaststelling geselecteerd (62 % van de overwogen beleidslijnen en maatregelen). Het aandeel beoordeelde beleidslijnen en maatregelen die vervolgens voor vaststelling werden geselecteerd, varieerde

[53] https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details (NAPCP-evaluatie) en https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/overview-of-compliant-air-pollution-policies (EEA-PaM-dashboard).

[54] De onderstaande informatie omvat de indiening van beleidslijnen en maatregelen van Ierland en Luxemburg op grond van artikel 6, lid 4, alsook het eerste ingediende NAPCP van Roemenië, dat werd behandeld in het tussentijdse horizontale evaluatieverslag van 2023 van NAPCP's, gezien de late indiening ervan.

aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat (van geen tot alle overwogen beleidslijnen en maatregelen die daadwerkelijk werden geselecteerd).

– De belangrijkste uitdaging voor de lidstaten is het verminderen van de emissies van verontreinigende stoffen uit de grootste emissiebronnen: landbouw (NH_3); verbranding in commerciële, institutionele en huishoudelijke sectoren en wegvervoer ($PM_{2,5}$); en industrieel gebruik van oplosmiddelen (NMVOS). Uit de analyse van beleidslijnen en maatregelen is gebleken dat de lidstaten prioriteit hebben gegeven aan de overweging en vaststelling van beleidslijnen en maatregelen voor de sectoren die het grootste aandeel emissies leveren. Meer dan twee derde van de voor de landbouwsector overwogen beleidslijnen en maatregelen is voor vaststelling geselecteerd, en meer dan de helft van de overwogen beleidslijnen en maatregelen op het gebied van vervoer en energieverbruik is voor vaststelling geselecteerd. Er werden echter zeer weinig beleidslijnen en maatregelen overwogen en voor vaststelling geselecteerd in de sectoren industriële processen en afvalbeheer.
– Eén lidstaat[55] heeft bij de EEA-PaM-tool één beleidslijn/maatregel ingediend, wat in feite het NAPCP in zijn geheel was, zonder verdere details over de afzonderlijke beleidslijnen en maatregelen die voor vaststelling waren geselecteerd. Dit wordt onvoldoende bevonden.

3.3. Verbanden tussen NAPCP's en andere plannen

Er bestaan tal van verbanden tussen het luchtbeleid en het klimaat-/energiebeleid, omdat de emissiebronnen van broeikasgassen en van luchtverontreinigende stoffen vaak dezelfde zijn. Daarom kan één maatregel vaak helpen zowel de doelen voor de luchtkwaliteit als de klimaatdoelen te halen (zoals ontwikkeling van schone vervoerswijzen, betere isolatie van gebouwen om het energieverbruik te beperken). Soms moeten echter ook afwegingen worden gemaakt op basis van conflicterende belangen (zoals het gebruik van bio-energie voor huisverwarming).

De wetgevingsstukken inzake lucht en energie/klimaat verwijzen naar elkaar en vereisen dat verbanden worden gelegd tussen de NAPCP's en de nationale energie- en klimaatplannen[56] die in het kader van Verordening (EU) 2018/1999[57] zijn ingediend. Op grond van de richtsnoeren van de Commissie voor de ontwikkeling van NAPCP's werd de lidstaten bij de opstelling van hun respectieve NAPCP's gevraagd de beleidslijnen en maatregelen die ook met het oog op klimaat- en energieverplichtingen gepland staan, te overwegen. De richtsnoeren van de Commissie[58] voor het opstellen van actualiseringen van nationale energie- en klimaatplannen moedigen de lidstaten aan om hun nationale

55 Frankrijk.

56 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, deel 1, afdeling B, punt 5.1, 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.

57 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 Verordeningen (EG) nr. 663/2009 en (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU en 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2009/119/EG en (EU) 2015/652 van de Raad, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 328 van 21.12.2018, blz. 1).

58 Mededeling 2022/C 495/02 van de Commissie betreffende richtsnoeren aan de lidstaten voor het actualiseren van de nationale energie- en klimaatplannen voor de periode 2021-2030.

energie- en klimaatplannen in nauwe samenhang met de actualiseringen van hun NAPCP's bij te werken, met bijzondere aandacht voor het versterken van de beoordeling van het effect van geplande beleidslijnen en maatregelen op de emissies van luchtverontreinigende stoffen.

Als gevolg van verschillende wettelijke termijnen en vertragingen bij de indiening van NAPCP's en nationale energie- en klimaatplannen is het mogelijk dat de indieningstermijnen niet op elkaar zijn afgestemd. Het kan dan ook nodig zijn de samenhang tussen beide te waarborgen op basis van het ontwerp van nationale energie- en klimaatplannen. Niettemin moeten de verbanden tussen luchtbeleid en klimaat-/energiebeleid tot uiting komen in de definitieve nationale energie- en klimaatplannen die de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2024 moeten indienen. Volgens de beoordeling door de Commissie in 2023 van de ontwerpen van geactualiseerde nationale energie- en klimaatplannen[59] bevatte meer dan de helft van de ingediende plannen niet de vereiste informatie over het effect van beleid op de verwachte emissies van de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen in het kader van de richtlijn, noch over de afstemming van NAPCP's op energie- en klimaatprogramma's.

Volgens de meest recente beoordeling[60] worden in de NAPCP's de prioriteiten op het gebied van energie en klimaatverandering in het beleidskader over het algemeen goed beschreven. De meeste lidstaten hebben informatie opgenomen over de belangrijkste broeikasgasreductiedoelstellingen en over hun doelstellingen op het gebied van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Drie lidstaten[61] verklaren duidelijk in de indiening van hun beleidslijnen en maatregelen dat alle beleidslijnen en maatregelen in overeenstemming met hun nationale energie- en klimaatplan zijn ontwikkeld.

Uit de analyse van de NAPCP's blijkt echter dat het verband tussen het schonelucht- en het klimaat- en energiebeleid kan worden versterkt en dat de twee planningsinitiatieven verder moeten worden geïntegreerd om de doeltreffendheid van het onderliggende beleid te vergroten. Dit houdt in dat de verbanden tussen het lucht- en het klimaat- en energiebeleid systematischer moeten worden beoordeeld, met inbegrip van onderlinge synergieën en wisselwerkingen[62]. De Commissie zal onderzoeken hoe dit aspect kan worden verbeterd in toekomstige evaluaties in het kader van zowel Verordening (EU) 2018/1999 als de richtlijn.

Naast verbanden met energie- en klimaatmaatregelen moeten NAPCP's ook streven naar synergieën met landbouwmaatregelen om vooral ammoniakemissies te verminderen. Ammoniak wordt voornamelijk uitgestoten door landbouwactiviteiten, zowel door de veehouderij als door de teelt van gewassen[63]. De huidige werkzaamheden van de Commissie om nutriënten op geïntegreerde wijze aan te pakken, zijn in dit verband relevant, aangezien hiermee duidelijkere verbanden worden gelegd tussen beleid op het

---

59 COM(2023) 796 final.

60 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/52f82bad-1dae-4ead-869c-d2bf757621f2/details.

61 Cyprus, Luxemburg en Roemenië.

62 Om een voorbeeld van wisselwerkingen te noemen, twee lidstaten (Cyprus en Ierland) selecteerden beleidslijnen en maatregelen voor vaststelling met prioritaire doelstellingen in het nationale energie- en klimaatplan die in strijd waren met het behalen van emissiereducties voor NH_3. Deze beleidslijnen en maatregelen werden geselecteerd om de emissies van broeikasgassen te verminderen, maar zullen waarschijnlijk de NH_3-emissies doen toenemen indien zij niet gepaard gaan met maatregelen om de NH_3-emissies te verminderen.

63 De landbouw is verantwoordelijk voor meer dan 90 % van de ammoniakemissies in de EU (https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/necd-directive-data-viewer-7).

gebied van lucht, water, bodem, biodiversiteit en landbouw. Opmerkelijke voorbeelden zijn de "van boer tot bord"-strategie[64] en het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De Commissie heeft bijvoorbeeld toezicht gehouden op de integratie van overwegingen inzake schone lucht in de strategische plannen van de lidstaten voor 2023 in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027. In dit verband richt de Commissie zich op het stimuleren van de lidstaten om interventies en resultaatindicatoren te ontwikkelen en uit te voeren die direct relevant zijn voor de vermindering van ammoniakemissies, gezien de uitdagingen bij de uitvoering van de NEC-richtlijn, met name het feit dat veel lidstaten er niet in slagen hun ammoniakemissies verder te verminderen.

4. ANALYSE VAN DE EFFECTEN VAN EMISSIEREDUCTIES

4.1. Effecten op de luchtkwaliteit en de menselijke gezondheid

De vermindering van de emissies van verontreinigende stoffen leidt tot lagere concentraties verontreinigende stoffen, een betere luchtkwaliteit en minder morbiditeit en sterfte in verband met luchtverontreiniging[65].

Figuur 2 toont de veranderingen tussen 2005 en 2020 in jaarlijkse gemiddelde concentraties $PM_{2,5}$, de luchtverontreinigende stof met het grootste effect op de menselijke gezondheid.

Uit deze kaarten blijkt dat, hoewel de situatie in de loop der tijd is verbeterd[66], in tal van regio's nog steeds concentraties voorkomen die ver boven het in de WHO-richtsnoeren van 2021[67] aanbevolen jaarlijkse niveau van 5 $\mu g/m^3$ liggen.

In de derde "Vooruitzichten voor schone lucht"[68] worden verdere verbeteringen in de toekomst verwacht, maar dit zal nog steeds niet voldoende zijn om overal het niveau van de WHO-richtsnoeren onder de uitgangssituatie te bereiken.

---

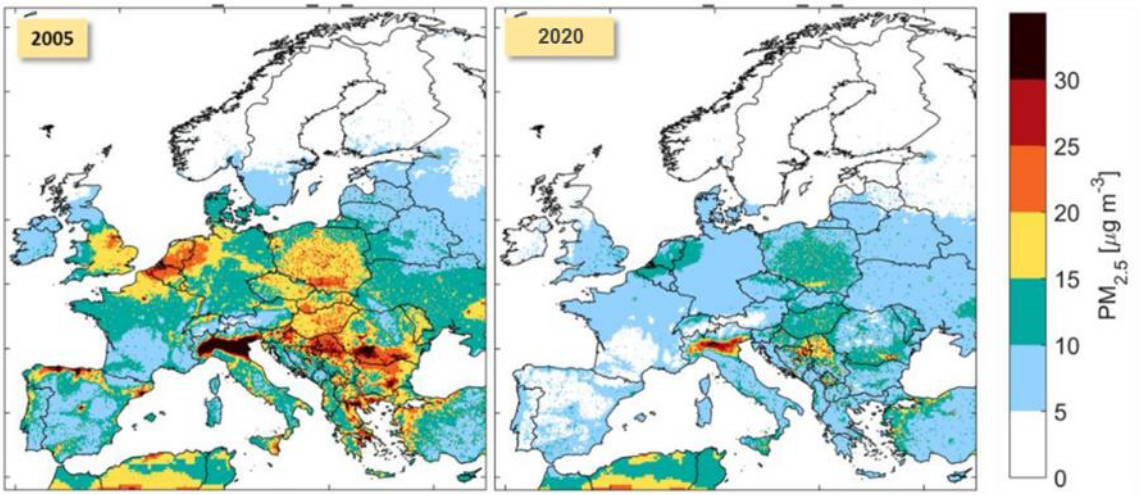
64 COM(2020) 381 final.

65 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/health-impacts-of-exposure-to.

66 De waargenomen verbetering van de jaarlijkse gemiddelde concentraties van $PM_{2,5}$ staat grotendeels los van COVID-19-lockdown-maatregelen. Volgens het EEA was het effect ervan op het mediane jaarlijkse $PM_{2,5}$-niveau niet groter dan een mediane vermindering van 5 % bij alle meetstations. Grotere effecten werden waargenomen voor NO_2 (https://www.eea.europa.eu/publications/status-of-air-quality-in-Europe-2022).

67 https://iris.who.int/handle/10665/345329.

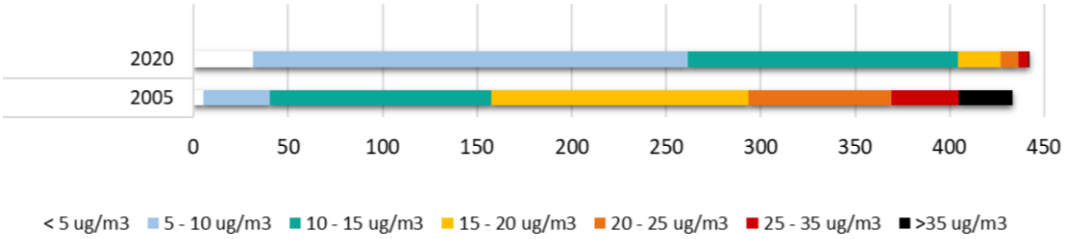
68 COM(2022) 673.



Figuur 2: Jaarlijkse gemiddelde concentraties van $PM_{2,5}$ in 2005 en 2020 (bron: aangepast op basis van de studie ter ondersteuning van de derde "Vooruitzichten voor schone lucht"[69])

Deze veranderingen in concentraties hebben geleid tot veranderingen in het aantal mensen dat wordt blootgesteld aan schadelijke concentraties verontreinigende stoffen.

Figuur 2 laat een duidelijke daling zien van het aantal personen dat wordt blootgesteld aan $PM_{2,5}$-niveaus boven 20 µg/m^3 (van 140 tot 14 miljoen). Uit het verslag blijkt ook dat slechts een minderheid van de mensen in de EU (31 miljoen in 2020) luchtkwaliteit geniet overeenkomstig de aanbevelingen van de meest recente WHO-richtsnoeren.



Figuur 3: Bevolking van de EU-27 (in miljoen mensen) die wordt blootgesteld aan verschillende concentraties $PM_{2,5}$ (bron: aangepast aan de derde "Vooruitzichten voor schone lucht")

Hoewel trends in de tijd op een verbetering van de situatie wijzen, werd 97 % van de stedelijke bevolking in de EU in 2021 nog steeds blootgesteld aan concentraties fijnstof die boven de meest recente WHO-richtsnoeren lagen.

De hoogste concentraties fijnstof werden waargenomen in centraal Oost-Europa en Noord-Italië (zoals ook blijkt uit figuur 2), voornamelijk als gevolg van de verbranding van vaste brandstoffen voor verwarming van woningen en in de industrie[70].

Armere regio's in Europa (20 % van het laagste bbp per hoofd van de bevolking) worden vaak bijzonder getroffen door luchtverontreiniging, waarbij de $PM_{2,5}$-niveaus ongeveer

69 Klimont et al., "Support to the development of the third Clean Air Outlook", IIASA, 2022.

70 EEA "Europe's air quality status 2023", https://www.eea.europa.eu/publications/europes-air-quality-status-2023.

een derde hoger liggen dan in rijkere regio's[71][72]. Kwetsbare groepen zoals ouderen, mensen met reeds bestaande gezondheidsproblemen, kinderen en zwangere vrouwen hebben een grotere kans op gezondheidsrisico's als gevolg van luchtverontreiniging, terwijl sociaal-economische factoren kunnen bijdragen aan de mate van blootstelling.

De algehele vermindering van de negatieve gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid in de loop der tijd (bijna een halvering van het aantal vroegtijdige sterfgevallen als gevolg van blootstelling aan de totale $PM_{2,5}$-concentratie tussen 2005 en 2020) brengt de EU goed op koers om haar doelstelling om de verontreiniging tot nul terug te dringen te behalen, namelijk door de gezondheidseffecten van luchtverontreiniging tegen 2030 met meer dan 55 % te verminderen ten opzichte van 2005[73]. Om deze trend voort te zetten, streeft de Commissie ernaar te zorgen voor de goede uitvoering van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit. In februari 2024 liepen nog 25 inbreukprocedures wegens gebrekkige toepassing van de richtlijnen inzake luchtkwaliteit door 16 lidstaten[74]. Het Hof van Justitie heeft uitspraak gedaan in 15 zaken[75].

4.2. Effecten op ecosystemen

Luchtverontreiniging is niet alleen schadelijk 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- en terrestrische ecosystemen, seminatuurlijke en agrarische ecosystemen) en de biodiversiteit.

Uit de derde "Vooruitzichten voor schone lucht" is gebleken dat het ecosysteemgebied van de EU waar de kritische belasting voor verzuring wordt overschreden, tussen 2015 en 2020 is gedaald van 9,0 tot 5,5 % van het totale ecosysteemgebied. In vergelijking met het door verzuring getroffen gebied is het gebied van ecosystemen waar stikstofdepositie de kritische belasting voor eutrofiëring overschrijdt, veel groter. Ook is minder sprake van relatieve verbetering: tussen 2015 en 2020 is het aandeel van het ecosysteemgebied waar stikstofdepositie de kritische belasting overschreed, gedaald van 80,2 tot 74,9 %.

Op het niveau van de lidstaten werden de hoogste overschrijdingen van de kritische belastingwaarden voor stikstof in 2021 aangetroffen in de Po-vallei in Italië, in de grensgebieden tussen Nederland en Duitsland, langs de grens tussen Denemarken en Duitsland, en in het noordoosten van Spanje, met enkele extra hotspots in Nederland en zijn grensgebieden met België[76].

Dit betekent dat de lidstaten verdere maatregelen moeten nemen[77] om de eutrofiëringseffecten van luchtverontreiniging te verminderen, teneinde tegen 2030 de EU-doelstelling om de verontreiniging tot nul terug te dringen te behalen, namelijk door het

---

71 https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/income-related-environmental-inequalities-associated.

72 https://discomap.eea.europa.eu/atlas/?page=Combined-risks-and-inequalities&views=PM%E2%82%82.%E2%82%85--vs-GDP.

73 COM(2022) 673 final.

74 Ten aanzien van België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Spanje, Italië, Kroatië, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Zweden, Slovenië en Slowakije.

75 Met betrekking tot Bulgarije, Griekenland, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Slowakije en Roemenië voor PM_{10}; Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal voor NO_2 en Bulgarije voor SO_2.

76 EEA (2023) Eutrophication caused by atmospheric nitrogen deposition in Europe (eutrofiëring veroorzaakt door atmosferische stikstofdepositie in Europa).

77 COM(2022) 673 final.

aantal ecosystemen in de EU waar luchtverontreiniging de biodiversiteit bedreigt met 25 % te verminderen.

In de artikelen 9 en 10, lid 4, van de richtlijn 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 uiterlijk op 1 juli 2018 moest worden gerapporteerd. De Europese Commissie heeft een mededeling van de Commissie[78] en een facultatief rapportagemodel, samen met de bijbehorende gids[79], bekendgemaakt om de rapportage door de lidstaten over de effecten op ecosystemen en de daaropvolgende analyse ervan te vergemakkelijken. In beide rapportagecycli (2018-2019 en 2022-2023) voldeden alle lidstaten aan hun rapportageverplichtingen.

Uit de beoordeling door de Commissie van de eerste rapportagecyclus van de lidstaten is gebleken dat het netwerk van locaties en de gerapporteerde gegevens onvoldoende representatief en toereikend waren om de effecten van luchtverontreiniging op ecosystemen te monitoren. Voortbouwend op de lessen die uit deze eerste rapportagecyclus zijn getrokken, heeft de Commissie met steun van deskundigen van het EEA en de lidstaten een leidraad voor de selectie van locaties opgesteld[80]. Deze is bedoeld om elke lidstaat te helpen bij het opzetten van een representatief monitoringnetwerk. Het facultatieve rapportagemodel[81] is aangepast naar aanleiding van feedback van de lidstaten en het EEA. Uit de analyse van de tweede rapportagecyclus blijkt dat het totale aantal gerapporteerde locaties en parameters is toegenomen ten opzichte van de eerste indiening (+ 14 %). Hoewel de verdeling van locaties beter is afgestemd op de verdeling van ecosysteemtypen in de EU, zijn de ecosysteemtypen “rivieren en meren” en “bossen” nog steeds oververtegenwoordigd, terwijl locaties met akkerland, wetland en heide/struikgewas nog steeds ondervertegenwoordigd zijn. De aanzienlijke verschillen tussen de datasets die de lidstaten tijdens deze twee cycli hebben gerapporteerd (zowel qua ruimte als qua tijd, en wat betreft de soorten monitoringlocaties, meetprotocollen en gemonitorde parameters), maken een EU-brede beoordeling moeilijk. Hierdoor is het ook niet mogelijk een referentiepunt in te stellen voor de toekomstige beoordeling van de doeltreffendheid van de richtlijn op langere termijn.

De lidstaten hoeven niet noodzakelijkerwijs nieuwe meetstations op te zetten om te voldoen aan hun monitoringverplichtingen met betrekking tot de effecten van luchtverontreiniging op ecosystemen. De richtlijn verplicht de lidstaten uitdrukkelijk om een kosteneffectieve aanpak te volgen door middel van coördinatie met andere monitoringprogramma’s. Deze aanpak lijkt door de lidstaten op grote schaal te worden toegepast, aangezien voor de meeste verstrekte gegevens internationale protocollen zijn gevolgd, zoals die van de internationale samenwerkingsprogramma’s of van andere EU-richtlijnen. Dit beperkt de administratieve kosten van de vereisten van de richtlijn om de effecten van ecosystemen te monitoren.

---

78 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).

79 https://ec.europa.eu/environment/air/reduction/ecosysmonitoring.htm.

80 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/85f4b9c0-e232-42b7-9940-9262f75ac625/details.

81 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/2922dd49-80d6-4fd1-b510-812dab4da6be/details.

Hoewel in het NAPCP-model is bepaald dat de lidstaten de effecten op het milieu van het prognosescenario "met aanvullende maatregelen" (als facultatieve inhoud) moeten rapporteren, heeft geen van de tot dusver ingediende NAPCP's of de aanvullende beleidslijnen en maatregelen deze effecten gerapporteerd.

4.3. Kosten en baten van minder emissies van luchtverontreinigende stoffen

Informatie over de kosten en baten van door de lidstaten geselecteerde beleidslijnen en maatregelen wordt soms verstrekt in de NAPCP's, maar dit is niet verplicht. Van de tien NAPCP's die voor dit verslag zijn geanalyseerd, bevatten slechts twee[82] deze informatie. Hoewel het op prijs wordt gesteld dat deze twee lidstaten inspanningen hebben geleverd om ramingen te verstrekken, waren er enkele inconsistenties en lacunes in de informatie. In de door Roemenië verstrekte informatie over pakketten die gericht zijn op meerdere verontreinigende stoffen, is het bijvoorbeeld onduidelijk hoe de kosten, baten en kostprijs per ton verminderde verontreinigende stof over meerdere verontreinigende stoffen worden verdeeld. Hoewel Cyprus kostenramingen voor twee afzonderlijke beleidslijnen/maatregelen heeft verstrekt, wordt de kostprijs per ton verminderde NH_3 als onrealistisch beschouwd. Door deze zeer beperkte rapportage over de kosten van de door de lidstaten voorgestelde maatregelen kunnen twijfels ontstaan over de vraag of de volledige financiering voor de uitvoering is gewaarborgd. Hoewel kostenramingen grotendeels afhankelijk zijn van nationale omstandigheden, zou een rapportage van deze ramingen een analyse van de relatieve efficiëntie van de verschillende maatregelen mogelijk maken. Dit zou op zijn beurt bijdragen tot toekomstige beleidskeuzes in de betrokken lidstaten of in andere lidstaten (door middel van peer learning).

De Commissie blijft de lidstaten aanmoedigen om in komende verslagen meer informatie te verstrekken over de kosten en baten van hun maatregelen ter vermindering van de emissies van luchtverontreinigende stoffen, aangezien deze informatie van cruciaal belang is voor de ontwikkeling van toekomstige maatregelen. In de tussentijd wordt dit aspect geanalyseerd in de volgende "Vooruitzichten voor schone lucht", via een modelleringsmethode.

De Commissie heeft in het kader van de derde "Vooruitzichten voor schone lucht" een kosten-batenanalyse voor de komende jaren uitgevoerd. Daartoe werd gekeken naar de voordelen van verminderde verontreiniging (minder schade aan de gezondheid en het ecosysteem en minder schade aan materialen) afgezet tegen de kosten van maatregelen ter bestrijding van verontreiniging. In het kader van de kosten-batenanalyse werden de gezondheids- en niet-gezondheidsgerelateerde effecten van luchtverontreiniging geraamd en in geld uitgedrukt[83]. Hieruit is gebleken dat gezondheidseffecten duidelijk groter zijn dan niet-gezondheidsgerelateerde effecten. In het referentiescenario bijvoorbeeld wordt de totale schade aan de gezondheid als gevolg van luchtverontreiniging in 2025 voorzichtig geraamd op ongeveer 173 miljard EUR per jaar[84], terwijl niet-gezondheidsgerelateerde schade (materialen, gewassen, bossen, ecosystemen) wordt geraamd op 33 tot 41 miljard EUR per jaar (alle in prijzen van 2015), afhankelijk van de waarderingsmethode die wordt gebruikt om de schade aan ecosystemen te berekenen. Anderzijds worden de kosten van

---

82 Roemenië (eerste indiening) en Cyprus (geactualiseerde indiening).

83 Zoals uitgelegd in Klimont et al., "Support to the development of the third Clean Air Outlook", IIASA, 2022, en de bijlage, hoofdstuk 5.

84 Hierbij worden alleen de effecten van blootstelling aan concentraties verontreinigende stoffen boven de niveaus van de WHO-richtsnoeren meegeteld, wordt een conservatieve methode voor het waarderen van vroegtijdige sterfgevallen toegepast en worden effecten als gevolg van blootstelling aan NO_2 volledig buiten beschouwing gelaten om eventuele dubbeltelling te voorkomen.

maatregelen ter vermindering van luchtverontreiniging in de EU-27 in 2025 geraamd op 77 miljard EUR per jaar (in prijzen van 2015) — veel lager dan de kosten van de effecten van luchtverontreiniging. Uit de modelleringsresultaten blijkt dat scenario's met ambitieuzere beleidsmaatregelen inzake schone lucht systematisch directe nettovoordelen (d.w.z. baten minus kosten) opleveren in vergelijking met het referentiescenario. Ambitieuzer beleid inzake schone lucht heeft ook een positief effect op het bbp van de EU in 2030, dat met 0,26 tot 0,28 % zou stijgen ten opzichte van het referentiescenario.

5. ANDERE ASPECTEN VAN DE UITVOERING VAN DE RICHTLIJN

5.1. EU-maatregelen ter ondersteuning van de uitvoering van de richtlijn

Overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn moet de Commissie regelmatig een Europees Forum voor schone lucht opzetten om de wetgeving en de beleidsmaatregelen van de EU inzake luchtkwaliteit op gecoördineerde wijze te helpen uitvoeren. Sinds het eerste verslag in 2020 heeft de Commissie, in samenwerking met de respectieve lidstaten, twee andere Europese Fora voor schone lucht georganiseerd, in Madrid op 18 en 19 november 2021 en in Rotterdam op 23 en 24 november 2023[85]. Voor beide evenementen was grote belangstelling van belanghebbenden van de overheid, de industrie, ngo's en burgers.

Het Forum voor schone lucht 2021 vond plaats na de bekendmaking van de meest recente richtsnoeren van de WHO inzake luchtkwaliteit en in het kader van de voorbereiding van de herziening van de EU-wetgeving inzake luchtkwaliteit. De nadruk lag op de thema's nulverontreiniging en gezondheid, samenwerking met steden en burgers, toegang tot de rechter, en het koppelen van schone lucht aan klimaat- en biodiversiteitsbeleid.

Het Forum voor schone lucht 2023 bouwde voort op de lopende herziening van de EU-luchtkwaliteitsregels en was ook gericht op de thema's sociale ongelijkheid in verband met luchtkwaliteit, ruimtelijke ordening en multimodaal vervoer, emissies van luchtverontreinigende stoffen door de zeescheepvaart, gezonde leefgewoonten, vaardigheden en banen voor schone lucht, en kennisdeling.

De Commissie heeft, in samenwerking met het Comité van de Regio's, ook een stakeholdersplatform voor een samenleving zonder verontreiniging[86] opgezet om bij te dragen aan de uitvoering van de vlaggenschipinitiatieven en -acties van het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te dringen.

Het platform brengt belanghebbenden en deskundigen op verschillende beleidsterreinen bijeen, zoals gezondheid, landbouw, onderzoek en innovatie, vervoer, digitalisering en milieu. De doelstellingen zijn onder meer het vaststellen van een gemeenschappelijke visie op de wijze waarop verontreiniging tot nul kan worden teruggebracht, het aanpakken van onderling samenhangende uitdagingen, zoals het versterken van een gezamenlijke milieu- en gezondheidsagenda, en het ontwikkelen en delen van goede praktijken op het gebied van horizontale onderwerpen.

De Commissie ondersteunt de lidstaten ook bij de uitvoering van de richtlijn door middel van capaciteitsopbouw en de deskundigengroep luchtkwaliteit. In 2022 organiseerde de Commissie een workshop voor capaciteitsopbouw[87] om goede praktijken op het gebied

85 https://environment.ec.europa.eu/topics/air/clean-air-forum_en.
86 https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-stakeholder-platform_en.
87 https://circabc.europa.eu/ui/group/cd69a4b9-1a68-4d6c-9c48-77c0399f225d/library/b879b074-ef81-4221-b463-d334595e03d8/details?download=true.

van verschillende aspecten van de voorbereiding van emissieprognoses voor luchtverontreinigende stoffen en NAPCP's te verspreiden.

De Commissie ondersteunt de lidstaten ook via het peer-to-peer-instrument in het kader van TAIEX-EIR[88]. Een recent voorbeeld was een TAIEX-deskundigenmissie om een lidstaat te helpen zijn inventaris van emissies van luchtverontreinigende stoffen te verbeteren. In het najaar van 2024 is een TAIEX-workshop voor meerdere landen gepland over landbouwmaatregelen om ammoniakemissies te verminderen. Het instrument voor technische ondersteuning[89] kan de lidstaten ook helpen beleid inzake schone lucht te hervormen of doeltreffender te maken.

Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie heeft het instrument voor raming van de emissies uit de landbouw[90] ontwikkeld om de lidstaten te helpen hun emissie-inventarissen voor de landbouwsector te verbeteren.

Sinds 2014 worden in het kader van Copernicus[91], via de belangrijke atmosfeermonitoringdienst, voortdurend gegevens en informatie verstrekt over de luchtkwaliteitsniveaus en -trends op nationaal en Europees niveau. De samenwerking met de klimaatveranderingsdiensten van Copernicus heeft geleid tot de ontwikkeling van een online-instrument[92] om na te gaan of een EU-lidstaat in een bepaald jaar te maken kreeg met een uitzonderlijk koude winter of een uitzonderlijk droge zomer. Deze informatie is immers essentieel om gebruik te maken van de vormen van flexibiliteit waarin artikel 5, lid 2, van de richtlijn voorziet. Dit webinstrument zorgt ervoor dat de beoordeling door de Commissie van deze toepassingen van vormen van flexibiliteit consistent en transparant is.

In 2021 introduceerde de Commissie samen met het EEA de webpagina over de Europese index voor luchtkwaliteit[93] en de bijbehorende applicatie voor mobiele apparaten waarmee gebruikers meer inzicht krijgen in de luchtkwaliteit dicht bij hun woning of werkplek.

5.2. Besteding van EU-middelen ter ondersteuning van de doelstellingen van de richtlijn

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, punt 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 (zoals infrastructuur, plattelands- en regionale ontwikkeling).

---

88 https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review/peer-2-peer_en. Dit instrument ondersteunt meerlandenworkshops, studiebezoeken door of deskundigenmissies naar een verzoekende lidstaat.

89 Het instrument voor technische ondersteuning is het EU-programma dat de EU-lidstaten technische expertise op maat biedt om hervormingen te ontwerpen en uit te voeren (https://reform-support.ec.europa.eu/index_nl).

90 https://edgar.jrc.ec.europa.eu/agree_tool/public/ (EU Login nodig om toegang te krijgen).

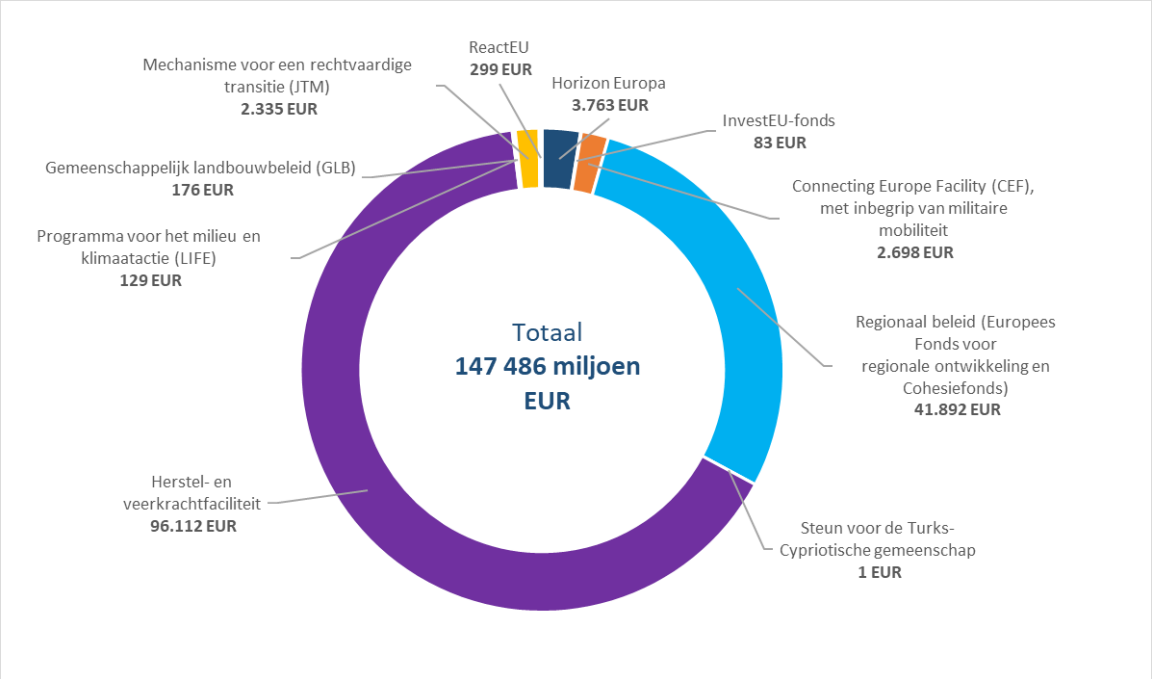
91 Copernicus is de aardobservatiecomponent van het EU-ruimtevaartprogramma.

92 https://cds.climate.copernicus.eu/cdsapp#!/software/app-necd?tab=overview.

93 https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-index.

Verschillende projecten in het kader van LIFE, Horizon 2020 en Horizon Europa ondersteunden de vermindering van de emissies van verontreinigende stoffen alsook de monitoring van en de voorlichting van het publiek over de luchtverontreinigingsproblematiek.

Om de voortgang in de besteding van deze EU-fondsen door de lidstaten te volgen, heeft de Commissie een methode[94] ontwikkeld om te beoordelen in hoeverre elke financieringsstroom bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor schone lucht. De Commissie brengt jaarlijks verslag uit over de financiering ten behoeve van schone lucht als onderdeel van haar ontwerpbegroting, voor elk relevant financieringsprogramma. Uit in 2023 gepubliceerde cijfers blijkt dat de EU-begroting — met inbegrip van NextGenerationEU — voor de periode 2021-2027 naar schatting 147 miljard EUR, ofwel 8,3 % van het meerjarig financieel kader, aan de doelstelling voor schone lucht besteedt. Figuur 4 illustreert het aandeel verwachte uitgaven voor schone lucht in alle programma's[95]. De grootste bijdrage in de huidige programmeringsperiode zal naar verwachting afkomstig zijn van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, alsook van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.



94 Deze wordt gepresenteerd in bijlage 4 bij het eerste uitvoeringsverslag COM(2020) 266 final, en aangevuld met informatie die beschikbaar is op: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en#clean-air-methodology.

95 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en. Zoals uitgelegd in de methode, is de raming voor GLB-financiering uitsluitend gebaseerd op 2021 en 2022 en op de bestaande methode voor het traceren van schone lucht die is ontwikkeld voor het MFK 2014-2020. Voor de jaren daarna, met name 2023-2027, zal de methode voor het traceren van schone lucht worden aangepast aan de gewijzigde voorwaarden voor de uitvoering van het GLB voor deze jaren.

Figuur 4: Verwachte bijdrage aan schone lucht van 2021 tot 2027 (miljoen EUR). Opmerking: de raming voor GLB-financiering heeft alleen betrekking op 2021 en 2022 (bron: Europese Commissie[96])

5.3. Verbanden met internationale overeenkomsten

De richtlijn houdt nauw verband met het Verdrag van de VN/ECE betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (het LRTAP-Verdrag) en de bijbehorende protocollen[97]; de twee wettelijke regelingen werken zoveel mogelijk met elkaar samen, met name op het gebied van de rapportage van emissie-inventarissen en -prognoses. Er is een gezamenlijk richtsnoer voor inventarisatie met een gemeenschappelijke methodiek ontwikkeld, dat met steun van het EEA voortdurend wordt verbeterd[98]. Ook worden richtsnoeren[99][100] regelmatig in het kader van het LRTAP-Verdrag gepubliceerd.

Het gewijzigde Protocol van Göteborg bij het LRTAP-Verdrag, dat op 7 oktober 2019 van kracht werd, en de richtlijn zijn grotendeels op elkaar afgestemd wat de emissiereductieverbintenissen voor 2020-2029 betreft. Het Protocol van Göteborg werd onlangs in het kader van het LRTAP-Verdrag geëvalueerd, wat de mogelijkheid biedt om verdere afstemming van deze twee wettelijke regelingen te overwegen, ook door een gemeenschappelijke aanpak van emissies van bijvoorbeeld methaan en zwarte koolstof te ontwikkelen. De evaluatie heeft ertoe geleid dat de partijen bij het LRTAP-Verdrag in december 2023 het besluit hebben genomen om een begin te maken met de herziening van het Protocol van Göteborg. Het herzieningsproces zal in 2024 van start gaan, met als doel de onderhandelingen tegen eind 2026 af te ronden.

6. CONCLUSIE

Het is van cruciaal belang geweest de richtlijn 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 de ambitie om alle verontreiniging tot nul terug te dringen, in het kader van de Europese Green Deal en het bijbehorende actieplan handen en voeten worden gegeven.

Daarom heeft de Commissie van meet af aan gevolg gegeven aan gevallen waarin de inventarissen van emissies van luchtverontreinigende stoffen van de lidstaten niet-conform bleken te zijn. De Commissie houdt ook nauwlettend toezicht op de follow-up van zaken door de lidstaten en roept hen op concrete stappen te zetten in de vorm van geactualiseerde beleidslijnen en maatregelen (en tijdige indiening van geactualiseerde NAPCP's, indien nodig) in overeenstemming met de wettelijke termijnen.

Alle verontreinigende stoffen waarvoor in de richtlijn emissiereductieverbintenissen zijn vastgesteld, vereisen blijvende aandacht. Dit is met name van belang omdat de strengere

96 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/horizontal-priorities/green-budgeting/clean-air-tracking_en.
97 https://ec.europa.eu/environment/air/policy/index.htm
98 https://unece.org/emissions-reporting.
99 https://unece.org/publications/environment-policy/air-convention.
100 https://unece.org/gothenburg-protocol.

reductieverbintenissen voor 2030 dichterbij komen en gezien de doelstelling om de luchtkwaliteitsnormen van de EU beter af te stemmen op de luchtkwaliteitsrichtsnoeren van de WHO van 2021[101]. De enige verontreinigende stof die als bijzonder problematisch wordt aangemerkt, is nog steeds ammoniak, waarvoor de vooruitzichten om aan de emissiereductieverbintenissen van de richtlijn te voldoen, weinig rooskleurig blijven. Om de lidstaten te helpen deze specifieke doelstelling te verwezenlijken, is in de richtlijn een bijlage opgenomen met (verplichte en niet-verplichte) maatregelen en een lijst van beproefde praktijken waarvan is aangetoond dat zij ammoniakemissies verminderen. De lidstaten moeten meer inspanningen leveren om ervoor te zorgen dat deze maatregelen en praktijken daadwerkelijk worden uitgevoerd, onder meer door samen te werken met relevante belanghebbenden en te zorgen voor een coherente aanpak van andere nationale processen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de strategische plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Andere gereguleerde verontreinigende stoffen hebben rechtstreeks baat gehad bij het ambitieuzere energie- en klimaatbeleid via het "Fit for 55"-wetgevingspakket, het REPowerEU-plan en, recentelijk, het plan over de klimaatdoelstelling voor 2040[102]. Deze initiatieven vormen ook een belangrijke stimulans voor de doelstellingen inzake schone lucht, waarbij een sterkere klimaatambitie tot meer energie-efficiëntie en een snellere uitrol van niet-brandbare hernieuwbare energiebronnen leidt. Dit geldt met name voor emissies van fijnstof, stikstofoxiden en zwaveldioxide. Om deze nevenvoordelen zo groot mogelijk te maken, is het belangrijk dat de lidstaten nationale planningsprocessen dienovereenkomstig coördineren. Dit betekent dat nationale energie- en klimaatplannen en NAPCP's onderling consistent moeten zijn, waartoe de lidstaten worden aangemoedigd rekening te houden bij het afronden van hun nationale energie- en klimaatplannen tegen juni 2024 en bij het actualiseren van hun NAPCP's.

De Commissie blijft de lidstaten verschillende soorten steun verlenen om hen te helpen bij de uitvoering van de richtlijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om steun voor capaciteitsopbouw, voornamelijk in de vorm van een grondige evaluatie van de indiening van inventarissen, prognoses, NAPCP's en gegevens over ecosystemen door de lidstaten. Dit omvat uitwisselingen met deskundigen van de lidstaten en levert praktische aanbevelingen op ter verbetering van toekomstige indieningen. Dit is belangrijk omdat hoogwaardige gegevens nodig zijn om emissiebronnen op een geïnformeerde en doelgerichte manier aan te pakken. Andere vormen van steun die de lidstaten op verzoek ter beschikking staan, zijn onder meer het instrument voor technische ondersteuning, het peer-to-peer-instrument in het kader van TAIEX-EIR en uitwisselingen tussen belanghebbenden. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, blijft EU-financiering beschikbaar ter ondersteuning van initiatieven in verband met schone lucht.

In aanvulling op dit verslag zullen de vierde "Vooruitzichten voor schone lucht", die eind 2024 worden verwacht, voorzien in een geactualiseerde analyse van de kosten en baten bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn en de aandacht vestigen op eventuele aanvullende maatregelen die op nationaal en EU-niveau nodig zijn. Beide documenten zullen als basis dienen voor de komende herziening van de richtlijn, die

[101] De Commissie heeft op 26 oktober 2022 voorgesteld de luchtkwaliteitsrichtlijnen en in het kader daarvan EU-luchtkwaliteitsnormen te herzien (COM(2022) 542 final/2). De Raad en het Europees Parlement hebben begin 2024 een politiek akkoord bereikt over een herziene richtlijn (https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/02/20/air-quality-council-and-parliament-strike-deal-to-strengthen-standards-in-the-eu/).

[102] COM(2024) 63 final.

uiterlijk in 2025 moet zijn afgerond, en waarin de richtlijn en de uitvoering ervan nader zullen worden geanalyseerd.