



Interprovinciaal Overleg



**VNG/IPO-reactie op:**

**Thematische Strategie Luchtverontreiniging**

**Voorstel voor een nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit**

November 2005



## Samenvatting

Luchtkwaliteit is een Europees probleem en een nationaal probleem. De blootstelling aan fijn stof moet natuurlijk op lokaal niveau verlaagd worden, maar de luchtverontreiniging kent ook een grensoverschrijdende component. Gemeenten en provincies streven naar een schone lucht, maar ook naar voldoende economische groei en voldoende woningen. Steeds vaker kunnen projecten niet doorgaan omdat niet voldaan wordt aan de grenswaarde voor luchtkwaliteit. De Nederlandse overheden treffen op alle niveau's concrete maatregelen. De Nederlandse regering, de provincies en gemeenten hebben gezamenlijk ruim één miljard Euro beschikbaar gesteld voor bronmaatregelen. Het ministerie van VROM werkt daarnaast aan herziening van de wetgeving. Deze aanpak leidt tot een betere luchtkwaliteit en tot het oplossen van veel knelpunten. Desondanks lukt het niet om alle grenswaarden voor luchtkwaliteit te halen. Een substantieel deel van gewenste ontwikkelingen kunnen daardoor niet doorgaan. Versterking van het Europese beleid is daarom absoluut nodig.

Op 21 september heeft de Europese Commissie heeft de Thematische Strategie Luchtverontreiniging [COM(2005)446] en een voorstel voor de nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit [COM(2005)447] gepresenteerd. Gelet op de problematiek, vragen wij in aanvulling op deze voorstellen om:

### *Bronmaatregelen*

- Een snelle, Europese aanpak voor het bronbeleid nodig, vooral gericht op verkeer. Wij vragen om een versnelde invoering van een strenge Euro V-norm en publicatie van de Euro VI-normen.
- Maatregelen in de lidstaten te stimuleren. Wij stellen voor om het 20%-reductiepercentage voor fijn stof te relateren aan de uitstoot in 2005 en niet aan de uitstoot van 2010.

### *Aanpassing van de richtlijn*

- Handhaving van de definitie van het standstillprincipe uit de 'oude' richtlijn (kaderrichtlijn luchtkwaliteit uit 1996). Wij zijn bezorgd over de toekomstige economische ontwikkelingen.
- Eén norm voor fijn stof te hanteren. Wij zijn van mening dat dit de uitvoerbaarheid van de richtlijn sterk zal verbeteren. Wat ons betreft zou dat op termijn de PM<sub>2,5</sub>-norm moeten zijn, omdat deze het best gerelateerd is aan de gezondheidsrisico's. Daarnaast bestaat de PM<sub>2,5</sub> fractie juist uit die deeltjes, die door de mens worden gemaakt, waardoor die fractie ook het best door beleid te beïnvloeden is.
- Bij de invoering van de PM<sub>2,5</sub>-norm geldt deze waarde eerst als streefwaarde. Invoering van een PM<sub>2,5</sub>- grenswaarde vindt plaats nadat een versterkt en ambitieus Europees bronbeleid is vastgesteld en na gedegen onderzoek naar de concentraties en de effecten op de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de EU. De PM<sub>2,5</sub> -grenswaarde vervangt de PM<sub>10</sub>-norm.
- Bij handhaving van de dagnorm voor PM<sub>10</sub> na 2010, stellen wij voor de dagnorm te vervangen door een jaarnorm. Indien de dagnorm blijft gehandhaafd dan stellen wij voor de lidstaten uitstel te verlenen tot 2015. Nederland kan simpelweg niet overal tijdig aan de dagnorm voldoen.
- Prioritering van maatregelen bij locaties waar mensen daadwerkelijk gevaar lopen. Normen, die gerelateerd zijn aan de gezondheid van mensen (zoals de fijn stof-norm) moeten alleen daar gelden waar mensen langdurig worden blootgesteld.

Tot slot verzoeken wij de Commissie om:

- Provincies en gemeenten te betrekken bij de dialoog die zij met lidstaten wil aangaan over luchtkwaliteit. Dit zal leiden tot een verbetering van het Europese beleid.
- Financiële middelen beschikbaar te stellen voor de meest vervuilde gebieden in Europa voor het oplossen van knelpunten en voor onderzoek naar de gezondheidseffecten van fijn stof fracties.

## Inleiding

De Europese Commissie heeft op 21 september 2005 voorstellen gepresenteerd voor een Thematische Strategie Luchtverontreiniging [COM(2005)446] en een nieuwe Richtlijn Luchtkwaliteit [COM(2005)447]. In dit stuk geven VNG en IPO hun reactie op de voorstellen van de Europese Commissie. IPO vertegenwoordigt de Nederlandse provincies en de VNG de Nederlandse gemeenten.

Burgers willen schone lucht, maar ook een auto voor de deur. Overheden kunnen dat niet allebei maximaal faciliteren. Deze complexe opgave wordt heel zichtbaar bij de uitvoering van de Europese richtlijn over luchtkwaliteit. Voor de welvaarts groei, die is vastgelegd in de agenda's van Lissabon en Göteborg, is versterking van de economie noodzakelijk. Daartoe investeert Nederland in mainports, bedrijventerreinen en infrastructuur. De overheid verwacht een toename van de mobiliteit met 30% tot 2020. Ook de kwaliteit van de woonomgeving moet worden verbeterd. Het woningaanbod wordt, vooral in de steden, flink uitgebreid. Er is bewust gekozen voor een compacte groei van steden, zodat in een klein land als Nederland voldoende ruimte voor natuur en recreatie overblijft. Tegelijkertijd streven de overheden naar verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en het welzijn van de inwoners. Schone lucht om in te wonen hoort daarbij.

Luchtkwaliteit is een Europees probleem en een nationaal probleem. De blootstelling aan fijn stof moet natuurlijk op lokaal niveau verlaagd worden, maar de luchtverontreiniging kent ook een grensoverschrijdende component. De regionale overheden van lidstaten lopen tegen de grenzen aan bij hun streven naar een schone lucht, economische groei, voldoende woningen én ruimte voor natuur en recreatie. Ondanks de maatregelen die lokaal genomen kunnen worden, lukt het niet om alle grenswaarden voor luchtkwaliteit te halen. De luchtkwaliteit kan alleen adequaat aangepakt worden als alle overheidslagen hun verantwoordelijkheden nemen.

De Nederlandse decentrale overheden onderstrepen het belang van een Europees luchtkwaliteitsbeleid. Wij hebben ons algemene standpunt ten aanzien van het Europese luchtkwaliteitsbeleid al eerder kenbaar gemaakt in het position paper 'Europese aanpak luchtkwaliteit gewenst' (september 2005). Hierin hebben wij gevraagd om:

- Bronmaatregelen in alle Europese lidstaten;
- De gezondheidseffecten als uitgangspunt te gebruiken bij de fijn stof normering;
- Prioritering bestrijding luchtverontreiniging bij woongebieden;
- Uitstel voor specifieke locaties voor een periode van 10 jaar;
- Nationale en Europese subsidieprogramma's voor de realisatie van adequate maatregelen tegen luchtverontreiniging;

Wij vinden dat de nieuwe voorstellen wel wordt tegemoet gekomen aan onze inzet, maar niet ver genoeg gaan. In deze reactie geven wij puntsgewijs aan welke wijzigingen of aanvullingen wij opgenomen willen zien in de definitieve versie van de Thematische Strategie en de definitieve Richtlijn Luchtkwaliteit.

## **Thematische Strategie Luchtverontreiniging [COM2005/ 446 final]**

Wij vinden het streven naar een gezond klimaat voor mens en natuur belangrijk en het formuleren van een strategie is een belangrijke eerste stap om te komen tot een effectief beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren.

### **Inleiding**

In de inleiding van de strategie staat dat deze is gebaseerd op een analyse via het CAFE-programma. Helaas is bij de evaluatie van de richtlijn niet de uitvoerbaarheid onderzocht. Dat is jammer, omdat de evaluatie veel aanbevelingen had kunnen opleveren voor de modernisering van de regelgeving.

### **Beoordeling van de huidige situatie**

Wij delen de zorg van de Europese Commissie over de luchtkwaliteit. We moeten blijven proberen om zowel de gezondheidsschade als de schade aan ecosystemen te minimaliseren. Maar de normen mogen geen doel op zich zijn. We pleiten voor lokaal maatwerk. De luchtkwaliteitsnormen gelden overal, maar wij willen, met toestemming van de Europese Unie (EU), locaties waar mensen langdurig worden blootgesteld aan luchtverontreiniging als eerste saneren.

### **Doelen van de strategie**

Provincies en gemeenten onderstrepen het belang van het stroomlijnen van de verschillende (dochter)richtlijnen en het invoeren van de norm voor  $PM_{2,5}$ , maar voor de uitvoering en handhaving is één grenswaarde voor fijn stof gewenst. Bij invoering van de norm  $PM_{2,5}$  pleiten wij ervoor dat deze norm de  $PM_{10}$ -norm geleidelijk vervangt. Eén grenswaarde voor fijn stof leidt tot de betere regulering die de Europese Commissie nastreeft.

Wij zijn verheugd dat de Thematische Strategie bronmaatregelen in het vooruitzicht heeft gesteld. Wij zijn een groot voorstander van bronmaatregelen op Europees niveau. Maatregelen gericht op de vervuiler zijn de beste manier om Europese burgers te beschermen tegen luchtverontreiniging. In de strategie staat dat de milieunormen een stimulans kunnen zijn voor economische groei en innovatie. Terecht wordt daarbij aangegeven dat het dan gaat om bronmaatregelen – maatregelen aan motoren en technische installaties.

Wij zien echter geen concrete voorstellen voor bronmaatregelen in de Thematische Strategie en dringen aan op concrete voorstellen voor bronmaatregelen, die op korte termijn van kracht worden. Europees beleid moet erop gericht zijn om via technische innovaties de luchtverontreiniging bij transport en industrie te verminderen.

## **Acties en maatregelen**

De Nederlandse overheden investeren in schone lucht. De laatste tien jaar zijn de concentraties fijn stof met 25% afgenomen. Het Rijk stelt tot 2015 minimaal € 900 miljoen beschikbaar voor de inbouw van roetfilters in dieselloortuigen en voor verkeersmaatregelen. Provincies en kaderwetgebieden hebben maatregelen genomen om de industriële uitstoot van fijn stof te beperken, en stellen eisen in de concessieverlening voor het openbaar vervoer. Alle provincies en circa negentig gemeenten (met acht miljoen inwoners) nemen nu al maatregelen om de lokale bijdrage van het verkeer aan de luchtverontreiniging te beperken en hiervoor middelen beschikbaar. De andere gemeenten bereiden tevens dergelijke maatregelen voor. De regio Randstad zoekt samenwerking met Europese stedelijke regio's om tot een voortvarende uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn luchtkwaliteit te komen.

## **Verbeteren van de regelgeving**

In de Thematische Strategie wordt aangenomen dat de huidige regelgeving effectief wordt geïmplementeerd. Wij hebben echter geconstateerd dat de implementatie op veel problemen stuit. In de bijeenkomst op 25 augustus 2005 in Brussel<sup>1</sup> gaven de vijftien aanwezige landen aan dat de normen voor vooral fijn stof en stikstofdioxide in 2010 en zelfs na 2015 niet kunnen worden gehaald.

Wij zijn verheugd dat de Thematische Strategie maatregelen voorstelt om de administratieve lasten te verminderen. In de Strategie wordt gesteld dat het stroomlijnen van de regelgeving de problemen met het behalen van de normen en de administratieve lasten vermindert. Echter, het stroomlijnen van de huidige regelgeving lost niet alle moeilijkheden op. Andere oplossingen kunnen zijn:

- Bronmaatregelen op Europese schaal;
- Veel mogelijkheden voor flexibiliteit en maatwerk op regionaal niveau.

Wij waarderen het dat de Europese Commissie een constructieve dialoog met de lidstaten wil aangaan, maar zien wel graag dat de Europese Commissie de decentrale autoriteiten bij deze dialoog betreft. Een versterkte samenwerking tussen de Europese Commissie en de provincies en gemeenten zal de legitimiteit en kwaliteit van het Europese beleid verbeteren.

Provincies en gemeenten staan dicht bij de burgers en zijn dus op de hoogte van de wensen van de bevolking over luchtkwaliteit. Bovendien zijn zij verantwoordelijk voor de implementatie van veel maatregelen op dit terrein. De kwaliteit van de Europese regelgeving verbetert als de praktische problemen rond de uitvoering worden meegenomen bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Wij vinden het een goed idee dat de Europese Commissie de best practices in kaart wil brengen en communiceren. De dialoog met de provincies en gemeenten vormt hierbij een belangrijk instrument.

---

<sup>1</sup> Bijeenkomst van 25 augustus 2005 bij de DG Environment te Brussel onder voorzitterschap van Nederland "Workshop on Regional Initiatives for Air Quality".



### *Vereenvoudiging van de regelgeving*

De Thematische Strategie geeft aan dat het nieuwe voorstel de regelgeving duidelijker en eenvoudiger maakt. Provincies en gemeenten hebben met belangstelling hiervan kennis genomen. Echter, wij merken op, dat in het voorliggende tekstvoorstel op cruciale punten onduidelijkheden blijven bestaan. Zo is nog niet duidelijk waar de normen nu precies gelden. Als de normen overal gelden, dan betreft dat ook snelwegen of industrieterreinen, of alleen waar mensen langdurig verblijven, zoals in woonwijken. Zolang dergelijke zaken niet eenduidig zijn vastgelegd, blijven in de uitvoering problemen ontstaan. Het commentaar op de ontwerprichtlijn (hierna) bevat hierover meer informatie.

### *Versterken van de invoering*

Wij zijn verheugd dat de Thematische Strategie de mogelijkheid biedt om uitstel van de normen te kunnen geven voor gebieden waar, na het nemen van alle redelijke maatregelen, nog steeds de normen worden overschreden. Hierbij merken wij op dat voor delen van Nederland een periode van vijf jaar, gezien de lopende investeringsritmes en afschrijvingstermijnen, te kort zal blijken om tot een effectief beleid te komen of aan de voorwaarden van de Thematische Strategie te kunnen voldoen. Daarom verzoeken wij de EU de maximale uitstelperiode te verlengen tot tien jaar.

### *Moderniseren van monitoren en rapporteren*

De Thematische Strategie stelt voor om een gezamenlijk informatiesysteem op te zetten om de informatievoorziening over de luchtkwaliteit te stroomlijnen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het INSPIRE-netwerk. De beschikbaarheid van uniforme gegevens is een groot goed in een geïntegreerd Europa. Het voorgestelde systeem kan de beschikbaarheid van informatie over de luchtkwaliteit in de EU wellicht vergroten, maar naar onze mening garandeert dit niet de uniformiteit van deze gegevens. Er bestaan in Europa verschillende meetmethoden. Het baart ons zorgen dat de integratie in één systeem gaat leiden tot vergelijkingen tussen (meet)gegevens die niet onderling vergelijkbaar zijn. Daarom pleiten wij ervoor dat naast harmonisatie van het informatiesysteem ook wordt onderzocht op welke manier je de gegevens van de verschillende lidstaten onderling kunt vergelijken. Een vergelijking met een te hanteren standaard biedt daarbij wat ons betreft een voldoende oplossing.

### *Beheersen van blootstelling van mensen aan PM<sub>2,5</sub>*

Op hoofdlijnen ondersteunen wij het idee om PM<sub>2,5</sub> als grenswaarde in de richtlijn op te nemen, omdat deze norm een sterke relatie met gezondheidseffecten heeft. De hoogte van de norm moet zodanig zijn dat deze met realistische maatregelen bereikt kan worden. Een laag jaargemiddelde concentratie geeft naar onze kennis meer gezondheidswinst dan het verlagen van alleen de pieken.

Wij vragen dan ook om bij invoering van de norm voor PM<sub>2,5</sub> meer Europese maatregelen vast te leggen die ervoor zorgen dat het verkeer, de scheepvaart, de landbouw en industrie minder roet en andere fijne deeltjes uitstoten. Wij zien een gezamenlijk communautair bronbeleid als een significante voorwaarde voor het behalen van de gestelde doelen voor fijn stof en ter ondersteuning van nationaal beleid van de lidstaten.

Daarnaast lijkt ons de meerwaarde van drie grenswaarden voor fijn stof beperkt. In het licht van de uitvoerbaarheid pleiten wij dan ook voor het (op termijn) vervangen van de PM<sub>10</sub>-norm door de norm PM<sub>2,5</sub>. Wij zijn in principe voorstander van een PM<sub>2,5</sub>-norm voor stofdeeltjes, omdat deze fractie een betere relatie met de ernstige gezondheidseffecten lijkt te hebben. Bekend is dat dieselroet een zeer schadelijke component is en volledig in de PM<sub>2,5</sub>-fractie valt. Het vervangen van de PM<sub>10</sub>-norm door PM<sub>2,5</sub> voorkomt tevens ook mogelijke extra meetinspanningen.

Het is bekend dat in de PM<sub>2,5</sub> fractie van het fijn stof juist die deeltjes liggen die door de mens worden gemaakt: verbrandingsemissies zoals die van dieselloertuigen en industriële verbrandingsinstallaties, secundair fijn stof in de lucht gevormd door reactie van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en ammoniak. PM<sub>2,5</sub> heeft in mindere mate dan PM<sub>10</sub> last van zeezout en opwaaiend stof, waardoor het dan ook die fractie is die door beleid te beïnvloeden is.

Mocht de PM<sub>10</sub>-dagnorm blijven bestaan, dan absoluut nodig om de mogelijkheid voor uitstel van het halen van deze norm te verlengen tot 2015, want ondanks alle denkbare maatregelen kan in 2010 niet overal aan deze waarde worden voldaan .

De Thematische Strategie stelt voor om tussen 2010 en 2020 tot een verdere reductie van 20% van de concentratie fijn stof te komen. Wij betreuren het dat de Strategie niet aangeeft of en hoe die reductie gerealiseerd kan worden. Uit ervaring verwachten wij dat het al zeer veel inspanning zal kosten om in 2010 aan de normen te kunnen voldoen (en zelfs dat zal niet overal voldoende zijn). Op dit moment kunnen we ons niet voorstellen dat er na 2010 nog maatregelen haalbaar zijn die tot een verdere reductie kunnen leiden. Wij zijn bezorgd dat invoering van maatregelen wordt uitgesteld tot na 2010 om 'mee te kunnen tellen' in de reductiedoelstelling van 20%. Wij stellen daarom voor om het reductiepercentage voor PM<sub>2,5</sub> te laten gelden vanaf 2005.

De Thematische Strategie stelt een evaluatie in het vooruitzicht voor de doelstelling om in 2020 tot 20% aanvullende reductie te komen. Het is naar onze mening onduidelijk wanneer die evaluatie zal plaatsvinden en onder welke condities tot eventuele bijstelling van de doelstelling zal worden besloten. Wij vinden het belangrijk dat in de evaluatie zowel naar het halen van grenswaarden en reductiepercentages wordt gekeken als naar invoering van het EU bronbeleid (zoals invoering Euro V en VI). Immers, zonder die bronmaatregelen is het halen van de normen volgens ons niet realistisch. Wij werken graag mee bij het uitwerken van die condities en de verdere voorbereiding van de evaluatie.

#### *Herziening van de NEC richtlijn*

De Thematische Strategie stelt geen verdere verscherping van de LCP-richtlijn voor grote stookinstallaties voor, maar wel een uitbreiding van de richtlijn naar kleinere installaties. In het kader van een level playing field in Europa is het wenselijk dat alle grote stookinstallaties in Europa voldoen aan de strengste regels die de stand der techniek mogelijk maakt. Aangezien een groot deel van de concentratie van fijn stof en in mindere mate van NO<sub>2</sub> over de grenzen van lidstaten heen wordt getransporteerd, is aanscherping van deze richtlijn voor alle stookinstallaties wenselijk.

Ook stellen wij voor om het reductiepercentage voor fijn stof van 20% te koppelen aan de NEC-richtlijn. Zo wordt namelijk aangestuurd op een verlaging van de emissie, en niet alleen van de concentraties in de lucht.

Samenvattend vragen de Nederlandse provincies en gemeenten om:

- Vereenvoudiging van de regelgeving voor luchtkwaliteit door gebruik van heldere en eenduidige definities;
- Eén norm voor fijn stof te hanteren. Wij zijn van mening dat dit de uitvoerbaarheid van de richtlijn sterk zal verbeteren. Wat ons betreft zou dat op termijn de PM<sub>2,5</sub>-norm moeten zijn, omdat deze het best gerelateerd is aan de gezondheidsrisico's. Daarnaast bestaat de PM<sub>2,5</sub> fractie juist uit die deeltjes, die door de mens worden gemaakt, waardoor die fractie ook het best door beleid te beïnvloeden is;
- Vervanging van de PM<sub>10</sub>-norm door PM<sub>2,5</sub> op termijn, omdat deze het best gerelateerd is aan de gezondheidsrisico's;
- Bij de invoering van de PM<sub>2,5</sub> norm geldt deze waarde eerst als streefwaarde. De invoering van een PM<sub>2,5</sub>- grenswaarde vindt plaats, nadat een verstrekt en ambitieus Europees bronbeleid is vastgesteld en na gedegen onderzoek naar de concentraties en de effecten van op de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de EU. De PM<sub>2,5</sub> grenswaarde vervangt de PM<sub>10</sub>-norm;
- Bij handhaving van de dagnorm voor PM<sub>10</sub> na 2010, stellen wij voor de dagnorm te vervangen door een jaarnorm. Indien de dagnorm blijft gehandhaafd dan stellen wij voor de lidstaten uitstel te verlenen tot 2015, zodat rekening kan worden gehouden met investeringsritmes en afschrijvingstermijnen bij overheden en industrie. Nederland kan simpelweg niet overal tijdig aan de dagnorm voldoen;
- Het vaststellen van het reductiepercentage voor PM<sub>2,5</sub> tot 2020 op basis van de concentratie van 2005 in plaats van 2010 en deze te koppelen aan herziening van de NEC-richtlijn.

### **Integratie luchtkwaliteit in andere beleidsterreinen**

Maatregelen gericht op de vervuiler zijn de beste manier om Europese burgers te beschermen tegen luchtverontreiniging. De voorstellen om verschillende bronnen aan te pakken steunen we daarom ten zeerste. Wij zien uit naar de verdere uitwerking en denken graag mee over de praktische uitvoerbaarheid van het uit te zetten beleid in de aanpak van bronnen. Verder vinden wij dat de harde eisen, die enerzijds aan de lidstaten worden gesteld (grenswaarden), ook voor de Commissie een plicht inhouden om met onderbouwende bronmaatregelen te komen (emissie-eisen), die de uitvoering voor de lidstaten mogelijk moet maken.

#### *Kleinere installaties*

Wij ondersteunen het voorstel om voor kleinere installaties aanvullende eisen op te stellen. Ons voorstel is om de kleinere installaties aan de laatste stand der techniek aan te passen. Wij ondersteunen de aankondiging dat de IPPC-richtlijn hierop zal worden herzien.

Overigens zien wij mogelijkheden om ook scherpere eisen te stellen aan grotere installaties, namelijk door de emissienormen in de EU-richtlijn voor Large Combustion Plants aan te passen aan de best beschikbare technieken (Best Available Techniques (BAT)).

### *Transport over land*

Het autoverkeer levert een relatief grote bijdrage aan de luchtverontreiniging. De auto-industrie is een internationale industrie. Bronmaatregelen om de emissies te beperken moeten daarom op Europees niveau genomen worden. Hiermee wordt het probleem immers bij de bron aangepakt. Het terugdringen van de emissies in de hele Europese Unie heeft maatregelen vanuit de EU nodig, omdat een groot deel van de emissie grensoverschrijdend is.

Wij waarderen het dat de Europese Commissie zich sterk wil maken voor strenge emissienormen voor auto's en vrachtauto's. Aanscherping van de EURO-normen voor auto's en bussen zien wij als een van de voorwaarden voor een succesvolle uitvoering van de in de dochterrichtlijnen gestelde doelen voor luchtkwaliteit. Het feit dat de Euro V-norm nog steeds niet is ingevoerd leidt tot het niet tijdig kunnen behalen van de normen voor NO<sub>2</sub> en fijn stof. Wij vragen de Commissie om in 2007 de Euro V in te voeren en de Euro VI-norm snel te publiceren. Deze laatste norm zou vanaf 2011 moeten gelden voor bestelauto's en vanaf 2012 voor vrachtwagens. Verder vragen wij de Europese Commissie om vanaf 2007 roetfilters voor alle nieuwe dieselveertuigen in de hele EU verplicht te stellen.

Provincies en gemeenten –bijv. Amsterdam en Tilburg- hebben inmiddels ervaring opgedaan met de invoering van milieuzones in steden. Wij willen deze kennis graag beschikbaar stellen aan de instellingen van de EU en bieden aan mee te denken over de voorstellen voor invoering van milieuzones voor steden, mogelijkheden om oudere auto's versneld af te schrijven en mogelijkheden voor van de milieuprestatie afhankelijke tarieven.

### *Scheepvaart*

Wij delen de zorg dat de scheepvaart een steeds groter aandeel van de emissie veroorzaakt. Het idee om de emissies van de zeevaart aan te scherpen in overleg met de International Maritime Organisation steunen wij. Vooruitlopend hierop heeft de stad Rotterdam besloten al maatregelen te nemen bij de scheepvaart, zoals invoering van walstroom. Het is wenselijk om naast NO<sub>2</sub> ook meteen fijn stof mee te nemen. Als dit overleg niet tot een overeenkomst leidt, moedigen we de Commissie aan om zelf met beleid te komen. Naast de zeevaart zal ook de binnenvaart een bijdrage aan de reductie van de emissie moeten leveren.

### *Landbouw*

De reductie van NH<sub>3</sub> levert een belangrijke bijdrage aan het reduceren van bijvoorbeeld fijn stof in de lucht. Wij steunen de voorstellen voor een strikt bronbeleid om de uitstoot van ammoniak te verminderen.

### *Financiële aspecten*

De Thematische Strategie verwacht dat de jaarlijkse kosten voor de EU-lidstaten (gezamenlijk) van € 7,1 miljard, zijnde ongeveer 0,05% van het EU-25 GDP in 2020, zullen bedragen om aan de doelstellingen en normen te kunnen voldoen. Wij steunen het voorstel om hiervoor financiële middelen beschikbaar te stellen en pleiten ervoor om prioriteit te geven aan het oplossen van de luchtkwaliteitsknelpunten van de meest vervuilde gebieden in Europa en om een

onderzoeksprogramma uit te zetten naar de effecten van verschillende fijnstoffracties op de gezondheid.

Provincies en gemeenten vragen om de volgende bronmaatregelen:

- Snelle vaststelling van de Euro V-norm voor personenverkeer met een grenswaarde dieselauto's van 5 mg/km PM en 150 mg/km NO<sub>x</sub> met ingang van 2007/2008. Dit betekent dat in alle nieuwe dieselauto's roetfilters vanaf 2007 moeten worden geïnstalleerd;
- Bij vaststelling van Euro V al meteen toekomstige Euro VI-normen voor personenverkeer vaststellen met een verdere verlaging van de NO<sub>x</sub>-norm tot 80 mg/km voor dieselpersonenvervoertuigen en -bestelauto's met ingang van 2011;
- Invoering van de Euro VI-norm voor vrachtauto's uiterlijk in 2012 met normen vergelijkbaar met het niveau van de Verenigde Staten;
- Stimuleren van roetfilters bij bestaande dieselauto's en toestemming van de Europese Commissie om in Nederland en andere lidstaten hiervoor subsidie te mogen geven;
- Introductie van strenge emissienormen voor NO<sub>x</sub> voor de scheepvaart (zee- en binnenvaart).
- Aanscherping van de emissienormen in LCP (EU-richtlijn Large Combustion Plants), zodat deze overeenkomen met de best beschikbare technieken (Best Available Techniques (BAT));
- Een BREF (referentiedocument) voor fijn stof in het kader van de Europese IPPC-richtlijn (Integrated Pollution Prevention and Control);
- Invoering van nationale emissieplafonds voor fijn stof (National Emission Ceilings (NEC)).
- Wij ondersteunen de voorstellen ten aanzien van de scheepvaart en de agrarische sector en hopen dat de voorstellen spoedig tot vermindering van de uitstoot van genoemde sectoren leiden;
- Financiële middelen naar de meest vervuilde gebieden in Europa voor het oplossen van luchtkwaliteitsknelpunten.

## Het vervolg

### *Evaluatie en onderzoek*

Wij vinden jammer dat de aangekondigde evaluatie voor de fijnstofnorm niet heeft plaatsgevonden vóór de normen voor fijn stof van kracht zou worden. Hierdoor geldt in 2005 een norm die naar onze mening niet realistisch uitvoerbaar is. Met die kennis hechten wij er groot belang aan om de evaluatie van de nieuwe normen die in de Thematische Strategie worden voorgesteld, tijdig uit te voeren en te koppelen aan het invoeren van EURO richtlijnen.

Het is goed dat de EU verder onderzoek doet naar atmosferische processen, maar wij missen onderzoek naar de effecten van verschillende fracties van fijn stof. Uiteindelijk is het belangrijk te weten welke fractie de grootste schade veroorzaakt, om geen geld te verspillen aan maatregelen die – na later blijkt – geen gezondheidswinst veroorzaken.

Provincies en gemeenten vragen om:

- Evaluatie van normen en het reductiepercentage na inwerkingtreding van de richtlijn (2009 voor jaargemiddelde PM<sub>2,5</sub> en 2015 voor het reductiepercentage);
- Een onderzoeksprogramma naar de effecten op de gezondheid van verschillende fijn stof fracties;

### *Afstemming*

Provincies en gemeenten voeren een groot deel van de maatregelen uit die nodig zijn om de doelen voor luchtkwaliteit te realiseren. De expertise die daarbij wordt opgebouwd is ons inziens essentieel bij de monitoring en herziening van het beleid rondom luchtkwaliteit. Provincies en gemeenten zijn graag bereid deze kennis in te brengen via de door de EU in gestelde overlegstructuren.

### **Conclusie**

Wij delen de zorg voor de gezondheid die door luchtverontreiniging wordt bedreigd. Echter, tegelijkertijd stellen wij vast dat de instrumenten om de doelen te halen onvoldoende zijn. Daarom vinden wij het noodzakelijk dat aanscherping van normen gepaard gaat met het uitbreiden van de instrumenten om de luchtkwaliteit aan te pakken bij de bron. Een gezamenlijk communautair bronbeleid is daarbij een absolute voorwaarde voor het halen van de gestelde doelen.

## Richtlijn Luchtkwaliteit [COM2005/447]

Dit commentaar beperkt zich tot de artikelen van de richtlijn

### Hoofdstuk 1; algemene bepalingen

#### *Artikel 1; onderwerp*

Wij onderstrepen alle genoemde doelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, maar missen bij het zesde doel een opmerking over de rol van de Europese Commissie om de luchtkwaliteit te verbeteren. Immers, de Europese Commissie heeft bevoegdheden die de lidstaten afzonderlijk niet hebben. Daarom vragen wij de Europese Commissie om de voortvarende invoering van een aangescherpt gezamenlijk communautair bronbeleid.

#### *Artikel 2; definities*

In het voorstel voor de nieuwe Europese Richtlijn staat dat de luchtkwaliteitsnormen overal blijven gelden. Alleen voor PM<sub>2,5</sub> wordt in de definitie van de grenswaarde ('concentration cap') gesteld dat dit uitsluitend geldt vanwege effecten op de gezondheid.

Wij vinden het merkwaardig dat in dit artikel de term 'concentration cap' (onder nummer 6) wordt geïntroduceerd. Deze term is vrijwel identiek aan de definitie van 'limit value' (onder nummer 5). Het enige verschil is dat 'concentration cap' alleen gaat over de gezondheid van de mens, terwijl 'limit value' ook schade aan het milieu als geheel betreft. Om onduidelijkheden in de uitvoering te voorkomen, pleiten wij ervoor om één definitie te hanteren. Het gebruik van een nieuwe term leidt tot onduidelijkheden bij de uitvoering.

Provincies en gemeenten vragen om:

- Eenduidigheid van definities voor fijn stof. De definities voor grenswaarden voor fijn stof moeten bij voorkeur dezelfde worden als de definitie van 'concentration cap';
- 'Concentration caps' die alleen moeten worden gehaald in gebieden met langdurige blootstelling.

## Hoofdstuk 2; bepalen van de luchtkwaliteit

### *Artikel 8; referentiemetingen*

Er bestaan in Europa verschillende meetmethoden. Wij vrezen dat de (meet)gegevens niet onderling vergelijkbaar zijn. Daarom vinden wij het wenselijk om te onderzoeken op welke manier de gegevens van de verschillende lidstaten onderling vergelijkbaar kunnen worden gemaakt. Een vergelijking met een te hanteren standaard biedt daarbij wat ons betreft een voldoende oplossing.

### *Artikel 12; eisen voor locaties waar de normen al gehaald worden*

In het voorstel voor de nieuwe Europese Richtlijn staat dat luchtkwaliteit ten minste behouden moet worden op plekken waar het al goed is.

Wij begrijpen het streven om de luchtkwaliteit niet te laten verslechteren. Dit is een juiste eis zolang het betrekking heeft op een heel land of een grotere regio. Echter, wij vrezen dat het nieuwe tekstvoorstel voor het standstillprincipe ertoe zal leiden dat geen enkele ontwikkeling (nieuwe weg, nieuw bedrijf of woongebied) in heel Europa meer mogelijk wordt.

Een ontwikkeling zoals de aanleg van een busbaan, die tot een verslechtering van de luchtkwaliteit bij woningen langs de busbaan leidt, maar tot grote verbetering van luchtkwaliteit elders door het verminderen van het autoverkeer kunnen op basis van het nieuwe standstillprincipe niet toegestaan worden. Deze ontwikkelingen leiden echter per saldo tot een verbetering van de luchtkwaliteit

Provincies en gemeenten vragen om:

- Wijziging van artikel 12 in die zin dat lidstaten zorgen dat de luchtkwaliteit, als deze onder de grenswaarde ligt, ook onder de grenswaarde blijft.

*Tekstvoorstel Commissie:*

*Artikel 12*

*In zones and agglomerations where the levels of sulphur dioxide, nitrogen dioxide, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, lead, benzene and carbon monoxide in ambient air are below the respective limit values or concentration caps specified in Annexes XI and XIV, Member States shall maintain that air quality status.*

*Tekstvoorstel VNG / IPO:*

*Artikel 12*

*In zones and agglomerations where the levels of sulphur dioxide, nitrogen dioxide, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, lead, benzene and carbon monoxide in ambient air are below the respective limit values or concentration caps specified in Annexes XI and XIV, Member States shall endeavour to preserve the best ambient air quality compatible with sustainable development.*



### Hoofdstuk 3; Management Luchtkwaliteit

#### *Artikel 13; grenswaarde ter bescherming van de volksgezondheid*

Omdat de normen die in dit artikel aan de orde zijn ter bescherming van de mens zijn opgesteld, stellen wij voor om de handhaving van de normen te laten gelden waar mensen langdurig verblijven;

<i>Tekstvoorstel Commissie:</i>	<i>Tekstvoorstel VNG/ IPO:</i>
<i>Artikel 13.1</i>	<i>Artikel 13.1</i>
<i>Member States shall ensure that levels of sulphur dioxide PM<sub>10</sub>, lead, and carbon monoxide in ambient air do not exceed the limit values laid down in Annex XI throughout their territory.</i>	<i>Member States shall ensure that levels of sulphur dioxide PM<sub>10</sub>, lead, and carbon monoxide in ambient air do not exceed the limit values laid down in Annex XI throughout their territory <u>at places where the population is likely to be exposed during longer periods.</u></i>

Vanwege de gezondheidseffecten stelt de Thematische Strategie voor dat naast PM<sub>10</sub> ook een PM<sub>2,5</sub>-norm wordt geïntroduceerd. PM<sub>2,5</sub> bevat deeltjes in de lucht met een doorsnede van 2,5 micrometer of kleiner. Deze fractie, zo laat Amerikaans onderzoek zien, verklaart beter de (negatieve) gezondheidseffecten van fijn stof. Tussen 2010 en 2020 moet de concentratie PM<sub>2,5</sub> met 20% dalen. Overschrijdingen die kunnen worden toegeschreven aan natuurlijke verschijnselen (zeezout in de lucht, zandverstuivingen) mogen buiten beschouwing gelaten worden.

De PM<sub>10</sub>-fractie bestaat onder andere uit componenten die niet schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals bodemstof en zeezout. Wij zijn van mening dat de (toekomstige) grenswaarden voor fijn stof gebaseerd moeten zijn op de gezondheidseffecten. Het beleid en de grenswaarden moeten ertoe leiden dat die verontreinigingen in de lucht die schadelijk zijn voor de gezondheid, aanzienlijk verminderen. Wij waarderen het voorstel om in de richtlijn expliciet aan te geven dat natuurlijke componenten die niet schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals zeezout, niet bij de toetsing aan de norm betrokken hoeven worden.

Het is op dit moment nog niet goed bekend welke stoffen het schadelijkst zijn. Wel is bekend dat dieselroet een zeer schadelijke component vormt en volledig in de PM<sub>2,5</sub> fractie zit. Om die reden zijn wij in principe voorstander van een PM<sub>2,5</sub>-norm voor stofdeeltjes, omdat PM<sub>2,5</sub> de fractie die de beste relatie met gezondheidseffecten heeft. De hoogte van de norm moet zodanig zijn dat deze met realistische maatregelen bereikt kan worden. Een lage jaargemiddeldeconcentratie geeft meer gezondheidswinst dan het verlagen van alleen de pieken. Bovendien is de PM<sub>10</sub> daggemiddelde grenswaarde bij de uitvoering zeer lastig. Omdat het gebruik van drie verschillende fijn stof-normen in de praktijk onwerkbaar is, vragen wij om naar één norm over te schakelen; de voorkeur heeft dan de PM<sub>2,5</sub>-norm.

In de PM<sub>2,5</sub> fractie zitten de antropogene bijdragen aan het fijn stof, en alleen die kunnen wij beïnvloeden. Het vervangen op termijn van de PM<sub>10</sub> grenswaarde door PM<sub>2,5</sub> heeft verder tot voordeel dat er in heel Europa niet veel nieuwe meetapparaten gekocht hoeven te worden, want de PM<sub>10</sub> meetinstrumenten kunnen worden omgebouwd voor de meting van PM<sub>2,5</sub>. Dit leidt dus tot een vereenvoudiging in de uitvoering.

Wij ondersteunen de hoogte van de PM<sub>2,5</sub>-norm, een zeer ambitieus doel, dat alleen kan worden bereikt als alle mogelijke maatregelen worden genomen. De EU stelt voor een norm van 25 µg/m<sup>3</sup> in 2010 te hanteren. Wij stellen voor de PM<sub>2,5</sub>-norm eerst als streefwaarde in te voeren en op de termijn na gedegen onderzoek en aanscherping van het bronbeleid een PM<sub>2,5</sub>-grenswaarde in te voeren. Verder bevat de richtlijn een reductiepercentage voor de PM<sub>2,5</sub> concentratie van 20% dat tussen 2010 en 2020 bereikt moet worden. Omdat niet zeker is of deze doelen met realistische middelen bereikt kunnen worden, vragen wij aan de Commissie om deze eisen te evalueren *vóórdát* deze van kracht worden; dat betekent 2009 voor de PM<sub>2,5</sub> grenswaarde en 2015 voor het reductiepercentage.

Wij ondersteunen de stimulering van maatregelen die leiden tot investeringen in schonere technologie, zodat burgers in schone lucht gezond kunnen wonen, werken en recreëren. De reductiepercentages voor PM<sub>2,5</sub> zoals de in de Thematische Strategie is voorgesteld, zijn gebaseerd op een reductie ten opzichte van de jaren 2008, 2009 en 2010. Dit zou betekenen dat uitstel van maatregelen beloond wordt. Immers, alle maatregelen die *vóór* 2008 genomen worden tellen niet mee bij de reductie. De voorlopers worden dus met deze maatregel gestraft. Daarom zijn wij ervoor om het reductiepercentage te baseren op een gepasseerd jaar, zoals 2005 (of het gemiddelde over de jaren 2004-2006).

In de definities van grenswaarden en ‘concentration caps’ is vastgelegd welke objecten beschermd moeten worden. Provincies en gemeenten ondersteunen het Europese beleid om de PM<sub>2,5</sub>-grenswaarde uitsluitend te laten gelden ter bescherming van de gezondheid, want fijn stof heeft minder effecten op ecosystemen dan op mensen. Wij pleiten ervoor dat duidelijk wordt gesteld dat deze norm dan ook alleen daar geldig is, waar mensen langdurig worden blootgesteld. Dit stelt ons in staat de saneringsaanpak te richten op locaties waar mensen langdurig worden blootgesteld aan luchtverontreiniging.

Provincies en gemeenten vragen om:

- Bij de invoering van de PM<sub>2,5</sub> norm deze norm in eerste instantie de status heeft van een streefwaarde. De invoering van een PM<sub>2,5</sub> grenswaarde vindt plaats, nadat een versterkt en ambitieus Europees bronbeleid is vastgesteld en na gedegen onderzoek naar de concentraties en de effecten op de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de EU. De PM<sub>2,5</sub> grenswaarde vervangt op termijn de PM<sub>10</sub>-norm.
- Bij handhaving van de dagnorm voor PM<sub>10</sub> na 2010, stellen wij voor de dagnorm te vervangen door een jaarnorm. Indien de dagnorm blijft gehandhaafd dan stellen wij voor de lidstaten uitstel te verlenen tot 2015, zodat rekening kan worden gehouden met investeringsritmes en afschrijvingstermijnen bij overheden en industrie. Nederland kan simpelweg niet overal tijdig aan de dagnorm voldoen.

- Het baseren van het reductiepercentage voor PM<sub>2,5</sub> op het jaar 2005;
- Het vervangen van definities voor grenswaarden voor fijn stof door de definitie van ‘concentration cap’;
- Concentration caps’ moeten alleen worden gehaald in gebieden waar langdurige blootstelling plaatsvindt.

*Tekstvoorstel Commissie:*

*Artikel 15.4*

*Member States shall ensure that concentrations of PM<sub>2,5</sub> in ambient air do not exceed the concentration caps laid down in Section C of Annex XIV as from the date specified therein*

*Tekstvoorstel VNG / IPO:*

*Artikel 15.4*

*Member States shall ensure that concentrations of PM<sub>2,5</sub> in ambient air do not exceed the concentration caps laid down in Section C of Annex XIV in all areas where people are exposed during longer periods to the air as from the date specified therein*

*Artikel 19; emissie met natuurlijke oorsprong*

Wij ondersteunen de mogelijkheid om natuurlijke bijdragen aan de fijn stof concentratie buiten beschouwing te laten.

*Artikel 20; uitstel van deadlines en uitzondering om aan de normen te voldoen*

Als aantoonbaar is dat een land alle wetgeving op luchtgebied op tijd heeft geïmplementeerd en uitvoert, is uitstel van de norm met vijf jaar mogelijk. Dan moet een land wel in luchtkwaliteitplannen aantonen dat de knelpunten binnen die vijf extra jaar opgelost worden en verder ook aan alle relevante wettelijke verplichtingen van de EU voldoen.

De Europese normen voor fijn stof zijn per 1 januari 2005 ingegaan en die voor stikstofdioxide zullen ingaan per 1 januari 2010. Wij waarderen het dat in de Thematische Strategie wordt voorgesteld om in de richtlijn een uitstelmogelijkheid op te nemen.

In Nederland spannen Rijk, provincies, kaderwetgebieden en gemeenten zich op vele fronten in om aan de normen te voldoen, maar voor een aantal locaties is duidelijk dat dit niet zal lukken binnen de genoemde termijnen. Het is gebleken dat de aanpak van luchtkwaliteitsknelpunten een langetermijnstrategie vergt. Tevens is gebleken dat de aanpak vraagt om aanvullende maatregelen in Europees verband. Deze maatregelen zijn in de laatste jaren vertraagd. Wij verzoeken de Europese Commissie hiermee rekening te houden bij de beoordeling van de Nederlandse situatie.

Vanwege de hoge achtergrondconcentratie is het in Nederland niet mogelijk om aan de PM<sub>10</sub>-etmaalwaarde te voldoen, ook niet in 2010. Overleg met het buitenland zal veel tijd vergen. Daarom vragen we extra uitstel van deze grenswaarde tot 2015 als de PM<sub>10</sub>-etmaalwaarde gehandhaafd blijft. In verband met de uitvoerbaarheid vinden wij dat de mogelijkheid voor uitstel van NO<sub>2</sub> tot 2015 duidelijker in de tekst beschreven moet worden. Daarbij moet ook aangegeven worden met welk

percentage uitstel mogelijk is.

Provincies en gemeenten vragen om:

- Bij handhaving van de PM<sub>10</sub>-etmaalwaarde, hiervoor uitstel tot 2015 mogelijk te maken;
- Duidelijkheid in de tekst dat uitstel voor stikstofdioxide tot 2015 verleend kan worden en een bijbehorende overschrijdingsmarge van 50% in 2010.

*Tekstvoorstel Commissie:*

*Artikel 20.2*

*Where, in a given zone or agglomeration, conformity with the limit values for sulphur dioxide, carbon monoxide, lead and PM<sub>10</sub> as specified in Annex XI cannot be achieved because of site-specific dispersion characteristics, adverse climatic conditions or transboundary contributions, Member States shall be exempt from the obligation to apply those limit values until 31 December 2009 at the latest, provided that the conditions laid down in paragraph 1(a) and (b) are fulfilled.*

*Tekstvoorstel VNG / IPO:*

*Artikel 20.2*

*Where, in a given zone or agglomeration, conformity with the limit values for sulphur dioxide, carbon monoxide, lead and PM<sub>10</sub> as specified in Annex XI cannot be achieved because of site-specific dispersion characteristics, adverse climatic conditions or transboundary contributions, Member States shall be exempt from the obligation to apply those limit values until 31 December 2009 at the latest, for the 24-hour limit value for PM<sub>10</sub> 31 December 2014, provided that the conditions laid down in paragraph 1(a) and (b) are fulfilled.*

*Artikel 29a; evaluatie*

De Thematische Strategie stelt voor om binnen vijf jaar na de vaststelling van de richtlijn een evaluatie te houden. Wij ondersteunen dit. Naar onze mening staan in de evaluatie de fijn stof grenswaarden centraal in het licht van de effectuering van de Euronormen voor het verkeer. Wij doen een krachtig beroep op de Europese Commissie om de evaluatie ruim vóór 2010 af te ronden. Wij stellen graag onze kennis en ervaring beschikbaar ten behoeve van de evaluatie.

Voor meer informatie:

Huis der Nederlandse Provincies <a href="http://www.nl-prov.be">www.nl-prov.be</a> Aduatukersstraat 71-71 B-1040 Brussels Contactpersoon: Dhr. R. van Eijkeren Tel: +32 2 7379960 Email: <a href="mailto:Vaneijkeren@nl-prov.be">Vaneijkeren@nl-prov.be</a>	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten <a href="http://www.vng.nl">www.vng.nl</a> Postbus 30435 2500 GK Den Haag, Contactpersoon: Mw.. S. Goedings Tel: 070- 3738096 Email: <a href="mailto:Simone.Goedings@vng.nl">Simone.Goedings@vng.nl</a>	Interprovinciaal Overleg <a href="http://www.ipo.nl">www.ipo.nl</a> Postbus 16107 2500 BC Den Haag, contact: Mw J. Klink Tel: 070-8881231 Email: <a href="mailto:jklink@ipo.nl">jklink@ipo.nl</a>
---	--	---