

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C 317 van 06/11/2000

Advies van het Comité van de Regio's over:

- het "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen", en
- het "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht"

(2000/C 317/13)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen" en het "Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende ozon in de lucht" [COM(1999) 125 def. - 99/0067 (COD) - 99/0068 (COD)];

gezien het besluit van de Raad van 13 oktober 1999 om het Comité overeenkomstig artikel 175, lid 1, en artikel 265, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap over dit onderwerp te raadplegen;

gezien het besluit van zijn bureau van 2 juni 1999 om commissie 4 "Ruimtelijke ordening, stadsbeleid, energie, milieu" te belasten met de voorbereiding van het advies;

gezien het door commissie 4 op 3 maart 2000 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 358/99 rev. 2) [rapporteurs: de heren Flensted-Jensen (DK/PSE) en Kouloumbis (GR/PSE)], heeft tijdens zijn 34e zitting van 14 en 15 juni 2000 (vergadering van 14 juni) het volgende advies uitgebracht.

1. Inleiding

1. 1. Het Comité van de Regio's neemt kennis van het voorstel voor een richtlijn inzake nationale emissiemaxima voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (de NEM-richtlijn) en het voorstel voor een richtlijn betreffende ozon in de lucht (de Ozonrichtlijn), die door de Commissie op 9 juni 1999 zijn ingediend.

1. 2. De voorgestelde NEM-richtlijn heeft betrekking op verzuring, eutrofiëring en troposferisch ozon. Deze milieuproblemen zijn het gevolg van zowel lokale als grensoverschrijdende emissies van zwaveldioxide (SO₂),

stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃)

1. 3. De Commissie wil de emissie van deze vier stoffen aan banden leggen, om op langere termijn de kwaliteit van de lucht op lokaal niveau te verbeteren en ervoor te zorgen dat de kritische niveaus, de kritische belasting en de WHO-richtwaarden voor de gezondheid niet worden overschreden.

1. 4. In het voorstel worden voor iedere lidstaat emissiegrenzen vastgesteld (NEM-nationale emissiemaxima), die vanaf 2010 niet meer overschreden mogen worden. De bedoeling is dat de totale oppervlakte waar de kritische verzuringsbelasting wordt overschreden, tegen het einde van 2010 met minstens de helft is teruggebracht ten opzichte van 1990. Hoe de lidstaten deze doelstellingen moeten halen, wordt niet aangegeven; iedere lidstaat moet dat op zijn eigen manier doen. Het Comité beveelt echter aan dat er nota's over "beste praktijken" worden opgesteld, om voor een goede uitwisseling van ervaringen te zorgen.

1. 5. De voorgestelde Ozonrichtlijn is de derde dochterrichtlijn van de Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit. De richtlijn omvat: 1) streefwaarden op korte termijn voor de ozonconcentratie in de lucht, 2) doelstellingen op lange termijn, 3) regels voor het informeren en alarmeren van de bevolking indien de WHO-ozongrenzen worden overschreden. Op korte termijn wordt ernaar gestreefd dat de lidstaten in 2010 onder de grenswaarden blijven die uit oogpunt van het milieu en de gezondheid van de mens zijn vastgesteld.

1. 6. De twee richtlijnvoorstellen vullen elkaar aan: de Ozonrichtlijn stelt grenzen voor de ozonconcentratie vast, terwijl de NEM-richtlijn de totale uitstoot van ozonvormende stoffen aan banden legt. De voorstellen worden tegelijkertijd voorgelegd om een gecoördineerde benadering van de luchtverontreiniging te waarborgen en de middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Bovendien houden ze nauw verband met de overige EU-milieuregelgeving, zoals de VOS-richtlijn, de IPPC-richtlijn en andere richtlijnen die van belang zijn voor het milieubeheer op plaatselijk niveau.

2. Algemene opmerkingen

2. 1. De voorstellen van de Commissie zijn goed gedocumenteerd. De voorgestelde regels zijn van groot belang om de kwaliteit van het milieu in Europa weer op een aanvaardbaar peil te brengen en te houden. De Commissie kiest bij de bestrijding van luchtverontreiniging voor een brede invalshoek. Het Comité is ingenomen met beide voorstellen.

2. 2. De doelstellingen van de richtlijnen zijn zeer ambitieus; worden ze gehaald, dan zou daarmee een grote stap in de richting van verbetering van de algemene luchtkwaliteit worden gezet. Ook al lijken sommige doelstellingen moeilijk haalbaar, het is omwille van de bescherming van de volksgezondheid en het milieu van essentieel belang dat dergelijke ambitieuze doelstellingen worden vastgelegd.

2. 3. De voorstellen bevatten algemene overwegingen ten aanzien van de grote emissieproblemen en moeten worden gezien in samenhang met de klimaatstrategie van de Europese Unie. Het Comité onderschrijft deze strategie. Wel meent het dat het EU-milieubeleid vele juridische kaders omvat, die elkaar soms overlappen. Het zou daarom zinvol zijn, de richtlijnvoorstellen zoveel mogelijk op bestaande richtlijnen ter zake af te stemmen, om de regelgeving zo duidelijker en eenvoudiger te maken. In ieder geval zouden richtlijnvoorstellen in het vervolg verwijzingen naar richtlijnen moeten bevatten waarin deze materie ook wordt behandeld, indien deze niet rechtstreeks in het desbetreffende voorstel kunnen worden verwerkt.

2. 4. In de toelichting op het document schetst de Commissie de geraamde uitvoeringskosten van de

voorgestelde richtlijnen. Deze zijn niet gering, maar naar verwachting zullen de financiële baten voor de EU op lange termijn groter zijn dan de kosten. De Commissie geeft een raming van de maximale kosten van de richtlijnen per lidstaat. Naar verwachting zullen de aangegeven doelstellingen al deels worden verwezenlijkt wanneer andere, reeds goedgekeurde EU-initiatieven worden uitgevoerd en de lidstaten hun eigen verplichtingen nakomen die in internationale afspraken, zoals het Verdrag van Kyoto, zijn vastgelegd. Niettemin zullen de richtlijnen de nodige middelen vergen, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Aangezien de baten voor de EU als geheel worden weergegeven, zou de Commissie moeten aangeven hoe de kosten gedekt moeten worden.

2. 5. Het Commissiedocument bevat helaas geen strategieën voor grensgebieden. Het Comité beseft dat dit officieel niet een taak van de Commissie is, maar meent wel dat zij hierbij behulpzaam zou moeten zijn. Nauwe grensoverschrijdende samenwerking is noodzakelijk, omdat emissies niet bij de grenzen ophouden. Aan weerszijden van een grens zal de nodige actie moeten worden ondernomen om resultaten in de betrokken regio te kunnen boeken. Dit geldt ook voor regio's die aan kandidaat-lidstaten en andere derde landen grenzen. In de voorstellen wordt geen strategie voor of analyse van de problemen en mogelijkheden in grensgebieden gegeven.

Hoewel uiteraard geen regels voor de situatie in gebieden buiten de EU vastgesteld kunnen worden, zou zo'n strategie of analyse toch relevant kunnen zijn.

3. Opmerkingen over de NEM-richtlijn

3. 1. In het voorstel staat dat de lidstaten nationale programma's moeten opstellen waarin zij aangeven hoe zij de vastgestelde emissiegrenzen en concentraties willen bereiken. De lokale en regionale overheden zouden verplicht bij het opstellen van deze nationale plannen moeten worden betrokken. Deze overheden zijn in de meeste landen namelijk verantwoordelijk voor milieuaspecten op het vlak van vervoer, landbouw, krachtcentrales, plaatselijke industrie en riolering, en in ieder geval voor de in de IPPC-richtlijn beschreven milieu-inspectiecontrole.

3. 2. De lokale en regionale overheden staan ook rechtstreeks in contact met degenen wier gedrag als gevolg van de richtlijn gereguleerd of veranderd dient te worden. Mogelijk zullen zij uiteindelijk een groot gedeelte van de nationale strategieën moeten uitvoeren. Dit kan alleen goed verlopen indien de lokale en regionale overheden bij de uitwerking en uitvoering van deze strategieën worden betrokken.

3. 3. De Commissie verwacht dat de economische gevolgen van de richtlijn voor sommige sectoren negatiever zullen uitpakken dan voor andere. Al met al zullen de negatieve consequenties voor de EU als geheel worden gecompenseerd door de groei van de economie en de werkgelegenheid in sectoren waar technologie ter bestrijding van de verontreiniging wordt aangeboden. Het Comité wijst erop dat het zeker mogelijk is dat positieve of negatieve economische gevolgen per lidstaat of regio verschillen, met alle gevolgen van dien voor de plaatselijke economie en werkgelegenheid. Deze aannemelijke gevolgen voor het lokale of regionale bedrijfsleven maken het des te noodzakelijker dat de lokale en regionale overheden bij het uitwerken van de nationale strategieën worden betrokken. Ook daarom dient de Commissie aan te geven hoe de betrokken kosten gedekt moeten worden.

3. 4. Om de ambitieuze reductiedoelstellingen te kunnen verwezenlijken moeten de nationale emissieplafonds worden aangevuld met EU-emissieregels en dienen in de richtlijn termijnen voor de uitwerking van nieuwe richtlijnen ter beperking van de uitstoot van de potentieel meest luchtverontreinigende bronnen en activiteiten te worden opgenomen.

De Commissie dient er tevens voor te zorgen dat overige dochterrichtlijnen van de Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit binnen de vastgestelde termijnen worden afgerond.

3. 5. Het richtlijnvoorstel bevat een beoordeling van de eutrofiëring van landecosystemen die door luchtverontreiniging (uitstoot van NH_3 en NO_x) wordt veroorzaakt. Een dergelijke beoordeling zou ook gemaakt moeten worden met betrekking tot de invloed van luchtverontreiniging op de atrofiëring van maritieme gebieden, drassige gronden en meren. Het milieubeheer van deze gebieden is vaak een taak van de lokale en regionale overheden. Daarom zou het positieve effect dat beperking van de luchtverontreiniging op het oppervlaktewater heeft, eveneens zijn neerslag moeten vinden in de NEM-richtlijn.

3. 6. De richtlijn is van toepassing op emissies van de vervoersector. Het is echter een tekortkoming dat daarbij alleen wordt gekeken naar de uitstoot van het rail- en wegvervoer, terwijl de emissies van vliegtuigen, behalve tijdens de start- en landingscyclus, en van het internationale maritieme verkeer niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. Aangezien het vliegverkeer en de scheepvaart in sommige gebieden tot een onaanvaardbaar luchtverontreinigingsniveau kunnen leiden, zou de richtlijn wel voor deze transportvormen moeten gelden c. q. zou moeten worden aangegeven hoe deze uitstoot gereguleerd wordt. Wanneer van de ene vervoerswijze op de andere wordt overgegaan, kan het gebeuren dat een belasting van het plaatselijke milieu een grensoverschrijdend milieuprobleem wordt.

4. Opmerkingen over de Ozonrichtlijn

4. 1. Het Comité onderschrijft de doelstellingen van de voorgestelde Ozonrichtlijn. De Commissie erkent dat iedere regio zijn eigen maatregelen zal moeten treffen om aan de streefwaarden te voldoen en dat zich situaties kunnen voordoen waarin de kosten van de uitvoering van lokale maatregelen in verhouding tot de verwachte baten zo hoog zijn dat van de maatregelen moet worden afgezien. Het Comité vindt dat aan deze uitgangspunten vastgehouden moet worden. In de ozon-richtlijn moet het bijzondere klimaat van de mediterrane regio's duidelijk aan de orde komen. Als gevolg van natuurlijke processen wordt daar namelijk gemakkelijker dan in de rest van de EU troposferische ozon gevormd. Dit betekent dat in het Middellandse-Zeegebied méér troposferische ozon wordt geproduceerd dan elders in de Unie en dat plannen en maatregelen om het ozongehalte omlaag te brengen er minder effect sorteren.

4. 2. De doelstellingen kunnen alleen worden gerealiseerd indien de lidstaten voor de nodige regulering zorgen. In de meeste landen en regio's zal het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om de voornamelijk door de landbouwsector veroorzaakte ammoniakuitstoot te halveren. Een dergelijke reductie is nauwelijks haalbaar zonder reguleringen in de landbouwsector.

4. 3. Omdat ozon zich over grote afstanden in de lucht verspreidt, moeten maatregelen dikwijls op een heel andere plaats worden genomen dan daar waar zich schadelijke ozonconcentraties voordoen. Gezien dit grensoverschrijdend effect van ozon vindt de Commissie dat aangrenzende lidstaten bij de uitvoering van maatregelen moeten worden betrokken. Het Comité meent dat ook de lokale en regionale overheden hieraan moeten deelnemen, omdat zij goed op de hoogte zijn van de plaatselijke situatie. De hoofdverantwoordelijkheid ligt echter bij de EU en de nationale overheden; de Commissie komt een belangrijke rol toe bij bestrijding van grensoverschrijdende verontreiniging.

4. 4. In artikel 6, lid 1 staat dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om zowel onder de bevolking als bij de betrokken belangenorganisaties van kwetsbare bevolkingsgroepen en bij andere bij de gezondheidszorg betrokken organen actuele informatie over ozonconcentraties te verspreiden door middel van

bijvoorbeeld omroep, pers en computernetwerkdiensten. Aangezien juist de lokale en regionale overheden nauwe contacten met de genoemde bevolkingsgroepen onderhouden, zouden zij hierbij betrokken moeten worden. Het Comité dringt erop aan de databank via onderzoeksprojecten te verbeteren, zodat in het model voor elke lidstaat actuele, realistische en werkbare gegevens kunnen worden ingevoerd.

4. 5. Hoewel ozonvorming in de eerste plaats een grensoverschrijdend probleem is, zullen de lokale en regionale overheden bij de uitvoering van de richtlijn niet onbelangrijke taken krijgen, omdat zij ruime ervaring hebben opgedaan met het beheer van andere richtlijnen, zoals de IPPC-richtlijn.

5. Technische aspecten

5. 1. In de richtlijnvoorstellen worden verschillende definities van "vluchtige organische stoffen" (VOS) gegeven. Volgens de Ozonrichtlijn zijn VOS alle organische verbindingen die onder de invloed van zonlicht door reactie met stikstofoxiden fotochemische oxidanten kunnen produceren, terwijl in de NEM-richtlijn wordt gesproken van organische stoffen van antropogene aard, met uitzondering van methaan. Wordt deze afkorting voor verschillende vluchtige organische stoffen gebruikt, dan kan dat tot kostbare misverstanden leiden. Aanvulling is noodzakelijk om dergelijke misverstanden te voorkomen. De Commissie dient ervoor te zorgen dat op langere termijn duidelijke definities worden gehanteerd.

5. 2. In de NEM-richtlijn (artikel 7, lid 2) wordt bepaald dat de lidstaten bij het opstellen van hun emissie-inventarissen en -prognoses gebruik moeten maken van de in bijlage III opgenomen methodologieën. In bijlage III wordt verwezen naar een gemeenschappelijke handleiding van EMEP/Corinair. De Commissie zou concreet moeten aangeven welke delen van de handleiding relevant zijn en hoe deze bijgewerkt moeten worden. Op deze manier zouden de regels voor monitoring, berekeningen en alarmering voldoende gespecificeerd worden.

Bovendien zou het de transparantie ten goede komen.

5. 3. Wellicht is het moeilijk om voor de noodzakelijke uniformiteit van de in te dienen verslagen en inventarissen te zorgen, aangezien niet duidelijk is bepaald vanaf welke ondergrens emissies gerapporteerd moeten worden. In de VOS-richtlijn (Richtlijn 1999/13/EG van 11 maart 1999) gebeurt dat wel: er wordt gewezen op bepaalde activiteiten die in de richtlijn worden behandeld. Het Comité stelt voor dat dergelijke ondergrenzen onder verwijzing naar de bepalingen in de EMEP/Corinair-handleiding worden vastgelegd. De monitoring zal dan zonder een overmaat van regels voor de nationale programma's kunnen worden uitgevoerd.

5. 4. De lidstaten dienen de Commissie uiterlijk in 2002 programma's voor te leggen inzake de geleidelijke reductie van hun jaarlijkse emissies. Deze programma's moeten in 2006 door de lidstaten worden bijgesteld en herzien. Voorts dienen de lidstaten voor 2010 inventarissen en prognoses voor de emissie van SO₂, NO_x, VOS en NH₃ op te stellen en deze regelmatig bij te werken. Deze inventarissen dienen elk jaar aan de Commissie te worden voorgelegd. Op basis hiervan brengt de Commissie het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de vorderingen die bij het terugdringen van de emissies zijn gemaakt. Op zich is het positief te noemen dat in een follow-up is voorzien. Wel moeten de richtsnoeren ruim voor 2002 worden vastgesteld, willen de termijnen haalbaar zijn.

5. 5. In artikel 1 sub b) van de Ozonrichtlijn staat dat de richtlijn ervoor zorg dient te dragen dat de ozonconcentraties en in voorkomend geval de concentraties van ozonprecursoren (NO_x en VOS) in de lucht in de lidstaten op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria worden beoordeeld.

Het Comité steunt de achterliggende gedachte hiervan, nl. dat de lidstaten uniforme methoden en criteria moeten hanteren. "Gemeenschappelijke methoden" is in de Engelse versie vertaald met "common methods". "Common" is echter vatbaar voor verschillende interpretaties en houdt niet noodzakelijkerwijs "uniform" in.

5. 6. In artikel 3, lid 2 van de Ozonrichtlijn staat dat de lidstaten een lijst moeten opstellen van de zones en agglomeraties waar de ozonconcentraties in de lucht, beoordeeld overeenkomstig artikel 9, hoger zijn dan de vastgestelde streefwaarden.

Voorts bevat de richtlijn regels voor vaststelling van een leidraad. Artikel 3, lid 1 bepaalt dat de in de richtlijn vastgelegde streefwaarden inzake ozonconcentraties in de lucht voor eind 2010 moeten worden bereikt. Wanneer de richtsnoeren niet binnen afzienbare termijn worden vastgesteld, zullen de inspanningen om de doelstellingen voor 2002 resp. 2010 te halen wel extra middelen vergen.

6. Conclusie

6. 1. Het Comité is zeer te spreken over de twee richtlijnvoorstellen; ze bevatten ambitieuze doelstellingen en vergaande maatregelen om de kwaliteit van de lucht op lokaal en regionaal niveau te verbeteren en de grensoverschrijdende verontreiniging door troposferisch ozon zoveel mogelijk terug te dringen. Het is belangrijk dat de EU op deze manier voorop loopt in de strijd tegen grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand om klimaatveranderingen op aarde te voorkomen.

6. 2. Of de beoogde doelstellingen van de richtlijnen gerealiseerd zullen worden, hangt sterk af van de deelname van de lokale en regionale overheden aan de uitwerking en uitvoering van de nationale strategieën ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. De lokale en regionale overheden onderhouden nauwe contacten met degenen die hun gedrag moeten veranderen; bij de uitvoering van de richtlijnen via de nationale strategieën zou hiervan geprofiteerd moeten worden. De lokale en regionale overheden moeten de ruimte krijgen en aangemoedigd worden om strengere milieunormen voor ecologisch kwetsbare gebieden vast te stellen.

6. 3. Het Comité stelt het op prijs dat de Commissie de richtlijnen grondig heeft voorbereid, zoals blijkt uit de toelichting. Volgens de berekening van de Commissie, waarbij een ruime marge is ingebouwd, zullen de economische baten van de richtlijnen voor de EU op langere termijn groter zijn dan de kosten. In eerste instantie zijn echter wel aanzienlijke financiële middelen nodig. De economische gevolgen verschillen sterk per lidstaat en regio. Eventuele financieringsproblemen kunnen ertoe leiden dat de beoogde doelstellingen niet gehaald zullen worden. De Commissie dient aan te geven hoe de kosten gedekt moeten worden.

6. 4. De uitvoering van de richtlijnen kan tegen verantwoorde kosten plaatsvinden indien alle relevante en noodzakelijke richtsnoeren binnen afzienbare tijd worden opgesteld.

6. 5. De Commissie dient ervoor te zorgen dat de overige dochterrichtlijnen van de Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit binnen de vastgestelde termijnen worden afgerond.

6. 6. Emissies stoppen niet bij landsgrenzen. Daarom zou de Commissie behulpzaam moeten zijn bij het uitwerken van strategieën en regelingen voor samenwerking tussen lidstaten en tussen lidstaten en kandidaat-lidstaten c. q. andere derde landen, zodat bij grensoverschrijdende luchtverontreiniging alle gedupeerde lokale en regionale overheden de vervuiler kunnen aanmanen om samen plannen en programma's voor het bereiken van de streefwaarden of doelstellingen op lange termijn op te stellen en uit te voeren. Om te voorkomen dat in

de NEM-richtlijn voor bepaalde schadelijke stoffen afwijkende bepalingen met dezelfde strekking als andere initiatieven ter zake worden opgenomen zouden de Oost-Europese landen op dezelfde basis als de EU-lidstaten bij het opstellen van de richtlijn betrokken moeten worden.

6. 7. Met de voorgestelde richtlijnen wordt de milieuregelgeving van de EU nog verder uitgebreid. Het Comité dringt aan op een duidelijkere en eenvoudigere regelgeving. Richtlijnvoorstellen zouden in het vervolg tenminste rechtstreekse verwijzingen naar relevante richtlijnen moeten bevatten.

Brussel, 14 juni 2000.

De voorzitter van het Comité van de Regio's
Jos CHABERT

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 10/11/2000

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).