

## II

(Vorbereidende besluiten)

## ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht”<sup>(1)</sup>

(98/C 214/01)

De Raad heeft op 12 december 1997 besloten, overeenkomstig artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 31 maart 1998 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Boisserée.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 354e Zitting (vergadering van 29 april 1998) het volgende advies uitgebracht, dat met 104 stemmen vóór, 2 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen is goedgekeurd.

### 1. Inleiding

1.1. Op 1 februari 1993 heeft de Raad het Vijfde milieu-actieprogramma goedgekeurd waarin wordt aangekondigd dat de Gemeenschap wetgeving op het gebied van de luchtkwaliteit zal uitwerken; zo was onder meer de bedoeling grenswaarden vast te stellen en te bepalen hoe op de naleving moet worden toegezien. De Raad heeft inmiddels (op 27 september 1996) zijn goedkeuring gehecht aan Kaderrichtlijn 96/92/EG over beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit<sup>(2)</sup>. Krachtens artikel 4 van deze Richtlijn moet de Commissie de Raad voorstellen doen over grenswaarden en alarmdrempels voor bepaalde verontreinigende stoffen.

1.2. In de ontwerp-richtlijn stelt de Commissie dan ook grenswaarden voor de volgende stoffen voor:

- zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>);
- stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>);
- zwevende deeltjes;
- lood.

1.3. In de nabije toekomst zullen ook voorstellen worden gedaan voor de andere verontreinigende stoffen die in Kaderrichtlijn 96/62/EG aan de orde komen.

### 2. Inhoud van het Commissievoorstel

2.1. De ontwerp-richtlijn houdt een wijziging in van de wetgeving over grenswaarden en alarmdrempels voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, zwevende deeltjes en lood.

2.2. De voorstellen zijn gebaseerd op wetenschappelijke informatie over:

- de gevolgen van alle genoemde verontreinigende stoffen voor de volksgezondheid;
- het effect van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> op ecosystemen.

De Commissie is uitgegaan van de internationale richtsnoeren die in 1996 door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) zijn uitgevaardigd. Deze richtsnoeren vloeien voort uit een beoordeling van het effect van schadelijke stoffen op de gezondheid van de mens. Voor zwevende deeltjes heeft de WHO echter geen richtwaarden uitgewerkt, maar alleen het verband tussen dosis en effect van deze stoffen aangegeven. Die informatie heeft de Commissie gebruikt bij het formuleren van haar richtlijnvoorstel.

<sup>(1)</sup> PB C 9 van 14.1.1998, blz. 6.

<sup>(2)</sup> PB L 296 van 21.11.1996.

De Commissie wil al met al zorgen voor een „hoog beschermingsniveau”.

2.3. De voorgestelde grenswaarden moeten in de periode tussen 2005 en 2010 bereikt worden.

In paragraaf 2.6 van het advies zijn de huidige en de voorgestelde grenswaarden naast elkaar in een tabel opgenomen.

2.4. De door de Commissie voorgestelde grenswaarden voor de verschillende verontreinigende stoffen zijn voorbereid door vier deskundige werkgroepen, waarin

onder anderen vertegenwoordigers van de lid-staten, de industrie en milieu-organisaties zitting hadden.

Een apart team van deskundigen heeft onderzoek gedaan naar de kosten en baten van de voorstellen. Zij wilden een antwoord vinden op de vraag welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de grenswaarden in acht te nemen en om een beeld te krijgen van de kosten die hiermee gemoeid zijn (ervan uitgaande dat de maatregelen kosteneffectief zullen zijn). De baten die het niet-overschrijden van de grenswaarden oplevert, worden hiertegen afgezet.

2.5. Ten slotte bevat het Commissievoorstel bepalingen over de meetprocedure en de opzet van het bewakingsnetwerk.

#### 2.6. Tabel met de grenswaarden voor SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, deeltjes en lood in de lucht

Soort grenswaarde	Referentietijd	Huidige grenswaarde	Voorstel en termijn	Opmerkingen
SO <sub>2</sub> — menselijke gezondheid	1 uur	—	350 µg/m <sup>3</sup> (24 u overschrijding per jaar toegestaan)	
	24 uur	250-350 µg/m <sup>3</sup> (7 overschrijdingen per jaar toegestaan)	125 µg/m <sup>3</sup> (3 dagen overschrijding per jaar toegestaan) beide vanaf 1-1-2005	
SO <sub>2</sub> — vegetatie (ecosystemen)	jaargemiddelde	—	20 µg/m <sup>3</sup> 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn	
NO <sub>2</sub> — menselijke gezondheid	1 uur	200 µg/m <sup>3</sup> (175 u overschrijding per jaar toegestaan)	200 µg/m <sup>3</sup> (8 u overschrijding per jaar toegestaan)	Zouden bij de nieuwe grenswaarde net als nu 175 uur overschrijding zijn toegestaan, dan zou dat ruwweg overeenkomen met 100 µg/m <sup>3</sup> .
	jaargemiddelde	—	40 µg/m <sup>3</sup> beide vanaf 1-1-2010	
NO <sub>x</sub> (NO <sub>x</sub> = NO + NO <sub>2</sub> ) vegetatie	jaargemiddelde	—	30 µg/m <sup>3</sup> , NO <sub>x</sub> (NO + NO <sub>2</sub> ) 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn	
fijne stofdeeltjes (PM10) menselijke gezondheid fase 1 vanaf 2005	24 uur	niet vergelijkbaar omdat tot nu toe andere meetmethoden werden gehanteerd	50 µg/m <sup>3</sup> (25 dagen overschrijding per jaar toegestaan)	Het gaat om gemeenschappelijke grenswaarden voor alle deeltjes tot 10 µm.
	jaargemiddelde	—	30 µg/m <sup>3</sup> beide vanaf 1-1-2005	
fijne stofdeeltjes (PM10) menselijke gezondheid fase 2 vanaf 2010	24 uur	niet vergelijkbaar omdat tot nu toe andere meetmethoden werden gebruikt	50 µg/m <sup>3</sup> (7 dagen overschrijding per jaar toegestaan)	Het gaat om gemeenschappelijke grenswaarden voor alle deeltjes tot 10 µm.
	jaargemiddelde	—	20 µg/m <sup>3</sup> beide vanaf 1-1-2010	
lood — menselijke gezondheid	jaargemiddelde	2 µg/m <sup>3</sup>	0,5 µg/m <sup>3</sup> vanaf 1-1-2005	

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité stemt in grote lijnen in met het richtlijnvoorstel, maar wil het wel van het volgende commentaar voorzien.

3.1.1. Het Commissievoorstel moet gezien worden als onderdeel van de algemene aanpak op milieugebied (vooral wat het luchtkwaliteitsbeleid betreft), op grond waarvan grenswaarden ten behoeve van de milieukwaliteit (luchtkwaliteit) en emissiebeperkingen elkaar aanvullen. Het Comité heeft al vaker zijn instemming met deze „dubbele strategie” uitgesproken [bijvoorbeeld in het advies over de IPPC-richtlijn <sup>(1)</sup>].

3.1.2. Het voorstel dient ook te worden gerelateerd aan andere maatregelen ter verbetering van de milieukwaliteit, bijvoorbeeld de EG-strategie tegen verzuuring <sup>(2)</sup>.

3.2. De procedure die gevolgd is bij de technisch-wetenschappelijke voorbereiding van het Commissievoorstel verdient bijval. De instelling van werkgroepen met door alle betrokken instanties afgevaardigde deskundigen is een goede zet gebleken. Deze procedure zou ook model kunnen staan voor de voorbereiding van vergelijkbare EG-voorschriften, waarbij de samenstelling van de werkgroepen (deskundigen en NOG's) per onderwerp zou moeten variëren.

3.3. Aan de in de toelichting van het Commissiedocument samengevatte kosten-batenanalyse schort nog het een en ander. Vooral de beoordeling van de baten (d.w.z. geen of minder milieuschade, waarop gerekend mag worden als de grenswaarden niet worden overschreden) is onvolledig:

- slechts een gedeelte van de aan luchtverontreiniging toegeschreven gezondheidsproblemen komt aan de orde. Dat de aantasting van de gezondheid in geldbedragen wordt uitgedrukt, roept ook vragen op;
- concrete cijfers over materiële schade (b.v. corrosie) ontbreken soms, terwijl er toch vrij goede gegevens voorhanden zijn;
- bij ecosystemen wordt alleen maar aandacht besteed aan de schade aan de vegetatie, hoewel bij de grenswaarden hier en daar van „ecosystemen” wordt gesproken. Voor het in kaart brengen van verstoringen van het hele ecosysteem schort het aan gegevens en beoordelingscriteria;
- ten slotte komt ook de (mede door de hinderlijke effecten van de stoffen in kwestie veroorzaakte) achteruitgang van de „kwaliteit van het bestaan” niet aan de orde. Het is echter moeilijk om hierover kwantitatieve gegevens te verzamelen.

De Commissie verwacht dat bij toepassing van de richtlijn de baten hoger zullen uitvallen dan de kosten.

<sup>(1)</sup> Richtlijn over de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging — Advies van het ESC: PB C 195 van 18.7.1994.

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie COM(97) 88 def. van 12 maart 1997 — Advies van het ESC: PB C 355 van 21.11.1997, blz. 1 t/m 3.

Deze uitspraak gaat ook op als rekening wordt gehouden met het feit dat de kosten die aan de realisering van de voorgestelde maatregelen verbonden zijn, onvolledig konden worden geëvalueerd. Dit geldt in nog veel sterkere mate voor de vaststelling en evaluatie van de met de maatregel te bereiken baten.

Het Comité heeft er al eerder [in zijn adviezen over het vierde en het vijfde milieu-actieprogramma <sup>(3)</sup>] op gewezen dat er nog geen instrumentarium voorhanden is voor het opstellen van voor alle partijen aanvaardbare, inzichtelijke kosten/batenanalyses. Al vaker heeft het Comité er bij de Commissie op aangedrongen om hiervoor beoordelingsmethoden uit te werken [de laatste keer in zijn advies over het vijfde actieprogramma <sup>(4)</sup>].

3.4. De wetenschappelijke onderbouwing van milieubesluiten kan nooit honderd procent waterdicht zijn. In geval van twijfel dienen de milieubeginselen in het EG-Verdrag als uitgangspunt te worden genomen, en dan vooral het in artikel 130 R, lid 2 vastgelegde hoge beschermingsniveau en het voorzorgsbeginsel [advies over de herziening van het vijfde actieprogramma <sup>(4)</sup>].

3.5. Deze beginselen hebben betrekking op de gehele Unie. Met verdergaande beschermingsmaatregelen die de lid-staten krachtens artikel 130 T van het EG-Verdrag mogen nemen, kan het ontbreken van voorzorgs- en beschermingsmaatregelen van de Unie niet worden ondervangen, temeer omdat luchtvervuiling landsgrenzen overschrijdt. Daarom moeten in de richtlijn overeenkomstig artikel 130 R, lid 2 grenswaarden komen te staan die een hoog niveau van bescherming garanderen.

3.6. Terecht is in artikel 1 van het richtlijnvoorstel sprake van een streven naar verbetering én — indien er geen problemen zijn — behoud van de luchtkwaliteit. Dit betekent dat een verslechtering van de situatie voorkomen moet worden, ook als geen grenswaarden worden overschreden.

3.7. Het is een goede zaak dat de Commissie er met de voorgestelde grenswaarden vooral op uit is de gezondheid van de mens te beschermen. Ook is het toe te juichen dat een aantal grenswaarden bedoeld zijn om de vegetatie te beschermen. Waar de Commissie van de bescherming van „ecosystemen” spreekt, bedoelt zij blijkbaar vegetatie.

Bij het vaststellen van grenswaarden is geen rekening gehouden met materiële schade als gevolg van luchtvervuiling, hoewel deze door sommige lid-staten al goed in kaart is gebracht en hoge kosten met zich kan brengen.

<sup>(3)</sup> PB C 180 van 8.7.1987; PB C 287 van 4.11.1992.

<sup>(4)</sup> PB C 212 van 22.7.1996.

3.8. Het vaststellen van grenswaarden op basis van de al door de WHO verrichte werkzaamheden is in overeenstemming met het vijfde actieprogramma en in het bijzonder met het advies van het Comité hierover<sup>(1)</sup>. De WHO-waarden zijn in internationaal verband overeengekomen, en zijn te beschouwen als aanbevolen grenswaarden die niet zouden mogen worden overschreden indien het de bedoeling is te voorkomen dat de gezondheid van de mens wordt aangetast.

3.8.1. Het Comité stemt om de volgende redenen in met het voorstel van de Commissie om de WHO-aanbevelingen in overeenstemming met de kaderrichtlijn in EG-recht om te zetten:

- omzetting in EG-recht komt overeen met de fundamentele visie van de EU op milieubeleid; het ESC heeft al vaker met deze visie ingestemd (zie paragraaf 3.1.1 hiervóór);
- alleen als deze WHO-aanbevelingen als bindende norm worden overgenomen, kunnen de lid-staten verplicht worden om onder vergelijkbare omstandigheden op dezelfde manier op te treden. Aldus wordt het beschermingsniveau bij maatregelen ter bescherming van gezondheid en milieu overeenkomstig de optiek van het EG-Verdrag geharmoniseerd;
- bestuurlijke besluiten in de zin van artikel 10 van de Richtlijn over de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging<sup>(2)</sup> kunnen alleen op basis van wettelijke bepalingen worden genomen.

3.8.2. Het is de bedoeling dat de bepalingen over grenswaarden voor schadelijke stoffen in de lucht voor de lid-staten fungeren als uitgangspunt voor plannen ter verbetering van de situatie conform artikel 8 van de Kaderrichtlijn. Volgens dit artikel dienen de lid-staten een lijst van zones en agglomeraties op te stellen waar de niveaus van een of meer verontreinigende stoffen de grenswaarde of tolerantie marge overschrijden, en voor die gebieden saneringsplannen uitwerken die ertoe leiden dat binnen de daarvoor gestelde termijn aan de grenswaarde wordt voldaan. Het Comité gaat ervan uit dat de realisering van deze plannen ook via milieuconvenanten<sup>(3)</sup> mogelijk zal zijn.

3.9. Wat de grenswaarden ter bescherming van de vegetatie betreft, maakt de Commissie terecht een onderscheid tussen agglomeraties en andere gebieden. De afbakening kan echter scherper. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel zijn de lid-staten bevoegd om hiervoor zelf te zorgen, maar of hiermee kan worden volstaan, valt te betwijfelen. Het Comité stelt voor aanbevelingen voor de lid-staten uit te werken.

3.10. De gefaseerde invoering van de nieuwe grenswaarden moet als een compromis worden gezien. Voor sommige terreinen dient nagegaan te worden of de voorgestelde termijnen wel adequaat zijn.

<sup>(1)</sup> Zie paragraaf 5.3 van dit advies: PB C 287 van 4.11.1992.

<sup>(2)</sup> Richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996 en PB L 257, blz. 26.

<sup>(3)</sup> Mededeling van de Commissie van 27 november 1996: COM(96) 561 def.

#### 4. De afzonderlijke bepalingen van het Commissie-voorstel

##### 4.1. Grenswaarden

###### 4.1.1. Grenswaarden voor SO<sub>2</sub>

Om de volgende redenen zou moeten worden nagegaan of strengere grenswaarden nodig zijn:

- De op bescherming van de mens gerichte grenswaarden zijn niet voldoende om de risico's voor de volksgezondheid met name in agglomeraties significant terug te dringen.
- Door het Comité voorgestelde grenswaarden ter voorkoming van materiële schade (zoals corrosie en beschadiging van buitenschilderwerk) die op SO<sub>2</sub> en zwevende deeltjes betrekking hebben, zouden ten dele strenger uitvallen dan de grenswaarden ter bescherming van de volksgezondheid. Een kosten/batenanalyse zou hier dan ook zeer belangrijk zijn.

###### 4.1.2. Grenswaarden voor NO<sub>2</sub>

Het Comité dringt erop aan na te gaan of deze op de bescherming van de volksgezondheid gerichte grenswaarden net als die voor de andere verontreinigende stoffen al in 2005 van kracht kunnen worden, en niet pas, volgens het huidige voorstel, in 2010.

###### 4.1.3. Grenswaarden voor zwevende deeltjes

- Het Comité stemt ermee in dat de grenswaarden voorlopig alleen gelden voor deeltjes met een maximale doorsnee van 10 µm en dat voor kleinere deeltjes (tot 2,5 µm) slechts „drempelconcentraties” worden aangegeven omdat hiervoor in Europees verband nog geen meetwaarden beschikbaar zijn. Zodra nauwkeuriger meettechnieken en meetresultaten voor zowel stedelijke als industriële en landelijke gebieden beschikbaar komen, zouden deze referentiewaarden nog eens onder de loep moeten worden genomen. De Commissie dient hierover uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn verslag uit te brengen. Dit is een uitermate belangrijke zaak, omdat uit studies van de WHO en uit de VS blijkt dat juist kleinere deeltjes bijzonder grote risico's voor de gezondheid opleveren.
- Ook de termijnen voor de inwerkingtreding van de grenswaarden en die voor de frequentieverdeling moeten nog eens nader worden bestudeerd. In een aantal lid-staten zullen de voor 2010 bedoelde grenswaarden al in 2005 zijn ingegaan.
- Dat grenswaarden voor materiële schade door zwevende deeltjes (met eventueel een onderscheid tussen agglomeraties en platteland) ontbreken, is een ernstige omissie, omdat SO<sub>2</sub> en zwevende deeltjes soms een gecombineerd effect hebben en de grenswaarden ter bescherming van de volksgezondheid materiële schade niet geheel en al uitsluiten.
- Ter bescherming van historische stadsdelen of van Europese, nationale of regionale monumenten zijn op ervaring en wetenschappelijke inzichten berustende streefwaarden of aanbevelingen voor adequate maatregelen nodig; deze zouden door de lid-staten in praktijk moeten worden gebracht.

#### 4.1.4. Grenswaarden voor lood

De voorstellen van de Commissie moeten gezien worden als niet meer dan een eerste aanzet tot bescherming van de volksgezondheid. Artikel 10 bepaalt terecht dat de Commissie in haar verslag over de bij de toepassing van de richtlijn opgedane ervaring (2003) ook aandacht moet besteden aan de effecten van de depositie van lood op oppervlakten. Dit lood kan in de voedselketen terecht komen en zo een gevaar voor de volksgezondheid vormen.

#### 4.2. Andere bepalingen in het richtlijnvoorstel

4.2.1. Krachtens artikel 7, lid 6 dient de Commissie de technische details van metingen en monsternemingen volgens de zogenoemde comitologieprocedure van artikel 12 van de Kaderrichtlijn aan nieuwe ervaringen en ontwikkelingen aan te passen. Conform de tweede zin van artikel 12, lid 2 van deze Kaderrichtlijn moeten voorstellen die direct of indirect tot andere grenswaarden of alarmdrempels leiden, de normale wetgevingsprocedure doorlopen. Deze bepaling geldt ook voor wijzigingen in de bijlagen VI en VII van het richtlijnvoorstel, voorzover deze rechtstreeks betrekking hebben op de grenswaarden.

4.2.2. Krachtens artikel 8 van het voorstel moeten de lid-staten informatie onder de bevolking verspreiden. Zeer terecht wil de Commissie hierbij ook milieu-, consumenten- en andere relevante organisaties betrekken. De informatie moet voor iedereen te begrijpen zijn. Natuurlijk laat een en ander de vrije toegang tot

milieu-informatie, die iedereen op grond van Richtlijn 90/313/EEG heeft <sup>(1)</sup>, onverlet.

#### 5. Slotopmerking

5.1. De door de Commissie voorgestelde grenswaarden hebben slechts betrekking op een beperkt aantal schadelijke stoffen. Zij zou daarom de voorbereiding van grenswaarden voor de andere in de kaderrichtlijn genoemde stoffen spoedig moeten afronden en vervolgens met richtlijnvoorstellen daarvoor dienen te komen. Ook de bepalingen over alarmdrempels moeten dan uitgebreid worden, omdat deze nu alleen maar op SO<sub>2</sub> betrekking hebben.

5.2. Toekomstige lid-staten zullen de nodige maatregelen moeten nemen om aan de luchtkwaliteitsvoorschriften van de Unie te kunnen voldoen. De eventueel gefaseerde invoering van de grenswaarden in kwestie moet al in een vroeg stadium van de toetredingsonderhandelingen aan de orde komen.

5.3. Het door de Commissie op te stellen verslag over de bij de toepassing van de richtlijn opgedane ervaringen (artikel 10 van het richtlijnvoorstel), waaraan door het Europees milieu-agentschap wordt meegewerkt (artikel 11, lid 3 van de kaderrichtlijn), zou ook aan het Comité moeten worden voorgelegd.

Misschien zou het een goed idee zijn om dit verslag steeds te combineren met voorstellen voor herziening en/of uitbreiding van de richtlijn. Bij andere milieuregelingen wordt deze werkwijze al gevolgd.

<sup>(1)</sup> PB L 158 van 23.6.1990.

Brussel, 29 april 1998.

*De voorzitter  
van het Economisch en Sociaal Comité*

T. JENKINS