

Advies van het Comité van de Regio's over:

- de „Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een communautaire strategie ter bestrijding van de verzuring”,
- het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EG”, en
- het „Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand met betrekking tot een verdere beperking van de zwavelemissie”

(98/C 64/05)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien de mededeling aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een communautaire strategie ter bestrijding van de verzuring (COM(97) 88 def.);

gezien het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen en tot wijziging van Richtlijn 93/12/EG (1);

gezien het Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Protocol bij het Verdrag van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand met betrekking tot een verdere beperking van de zwavelemissie (2);

gezien het besluit van de Commissie, genomen op 20 mei 1997, om het Economisch en Sociaal Comité over dit onderwerp te raadplegen;

gezien zijn besluit van 11 juni 1997 om conform artikel 198C, derde alinea van het EG-Verdrag een advies over dit onderwerp uit te brengen en commissie 5 — Ruimtelijke ordening, milieu, energie — te belasten met de voorbereidende werkzaamheden;

gezien het ontwerpadvies (CDR 174/97 rev.) dat op 3 juli 1997 door commissie 5 is goedgekeurd (rapporteur: de heer McKenna),

heeft tijdens zijn 20e Zitting op 19 en 20 november 1997 (vergadering van 19 november) het volgende advies uitgebracht.

## 1. Inleiding

1.1. Het neerslaan van atmosferische emissies van verzurende stoffen en hun reactieproducten leidt tot veranderingen in de chemische samenstelling of verzuring van bodem en oppervlaktewater, met aanzienlijke biologische gevolgen voor aquatische en terrestrische ecosystemen; gezondheidsrisico's voor de mens; en een snellere aantasting van bouwmaterialen en monumenten. De belangrijkste luchtverontreinigende stoffen die bijdragen tot verzuring zijn:

- zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>);
- stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>);
- ammoniak (NH<sub>3</sub>).

Deze verzurende stoffen kunnen door de wind over duizenden kilometers worden vervoerd alvorens als zwavelzuur en salpeterzuur in het milieu terecht te komen. Wil men de verzuring in een bepaald land dan ook bestrijden, dan moet de uitstoot in tal van landen in de EU en daarbuiten worden beperkt.

1.2. Er wordt weliswaar vooruitgang geboekt met de beperking van de uitstoot van deze verontreinigende stoffen, maar deze vooruitgang verloopt nog niet snel genoeg. De voorgestelde strategie behelst daarom een herziening van de huidige en de geplande wetgeving, in een poging te voldoen aan de lange-termijndoelstellingen van het Vijfde actieprogramma voor het milieu, namelijk om de kritische belasting en de depositieniveaus van verzurende stoffen nooit te overschrijden. Deze aanpak heeft als tussentijdse doelstelling om vóór het jaar 2010 te komen tot een „gap closure” van 50 % tussen het niveau van ecosysteembescherming anno 1990 en het uiteindelijke doel van totale ecosysteembescherming. De strategie omvat de volgende maatregelen:

- een voorstel voor nationale emissieplafonds;
- bekrachtiging van het Zwavelprotocol van 1994;
- een voorstel tot herziening van de richtlijn betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen;
- acties in samenhang met de GSI-richtlijn en de IPPC-Richtlijn: beperking van de emissies van grote stookinstallaties;

(1) PB C 190 van 21.6.1997, blz. 9.

(2) PB C 190 van 21.6.1997, blz. 13.

- maatregelen ten aanzien van de uitstoot door de scheepvaart;
- acties met betrekking tot de landen van Midden- en Oost-Europa;
- acties in samenhang met het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (VGLLA);
- mogelijke acties ter vermindering van de uitstoot van ammoniak;
- economische instrumenten;
- eventuele verdere acties inzake emissies die veroorzaakt worden door het vervoer;
- acties ter bevordering van energie-efficiëntie en energiebesparing.

1.3. De voorgestelde maatregelen zullen resulteren in emissiereducties die verder reiken dan bij de huidige wetgeving en verplichtingen, die neerkomen op een geschatte vermindering van de uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> met respectievelijk 66 %, 48 % en 15 % tussen 1990 en 2010.

1.4. De Commissie beschouwt de tussentijdse doelstelling van een „gap closure” van 50 % als een goed evenwicht tussen ecosysteembescherming en een zo goedkoop mogelijke oplossing voor de Gemeenschap als geheel. Deze doelstelling dient vóór het jaar 2010 te worden verwerkt, en in 2004 zal de strategie worden herzien.

## 2. Rol van het Comité van de Regio's

2.1. Verzuuring is een grensoverschrijdend verschijnsel dat samenhangende internationale en EU-maatregelen vereist. Desalniettemin is een beoordeling van alle voorstellen ter bestrijding van de verzuuring door het Comité van de Regio's op haar plaats, omdat dergelijke acties ook op nationaal, regionaal en lokaal niveau coördinatie vereisen. Lokale en regionale overheden houden zich nu al bezig met milieumonitoring, hanteren economische instrumenten ter bestrijding van de vervuiling, en zijn ermee belast investeringen aan te moedigen die tot een beperking van de uitstoot leiden. Lokale en regionale overheden zijn vaak de aangewezen instanties om lokale emissiestrategieën uit te stippelen, lokale brandstofnormen vast te stellen en fiscale prikkels in te voeren ter bevordering van het gebruik van brandstoffen met lage zwavelgehalten.

Het Comité van de Regio's is daarom ingenomen met het feit dat er een strategie ter bestrijding van verzuuring wordt uitgewerkt die zal dienen als context waarbinnen de bestaande richtlijnen kunnen worden toegepast, als een duidelijk kader voor de ontwikkeling van toekomstige beleidsinstrumenten en hun tenuitvoerlegging, en die complementariteit tussen de op nationaal, regionaal en lokaal niveau ondernomen acties mogelijk maakt.

2.2. Het Comité van de Regio's wenst te worden geraadpleegd voordat de voorgestelde strategie inzake ozon in de troposfeer, die bedoeld is als aanvulling op de verzuringsstrategie, in 1998 wordt afgerond. Daardoor kan er nog rekening met zijn opmerkingen worden gehouden, en worden zij niet slechts voor kennisgeving aangenomen. Dit is van essentieel belang vanwege bovengenoemde redenen en de gevolgen die deze strategie voor de economische en sociale ontwikkeling van specifieke regio's in de Gemeenschap zou hebben.

## 3. De strategie

3.1. Het Comité van de Regio's is van mening dat de algemene doelstelling de kritische belasting niet te overschrijden, zoals omschreven in het Vijfde actieprogramma voor het milieu en bij besluit van de Raad in december 1995 is bekrachtigd, overeind moet blijven. De ontwikkeling van een strategie ten aanzien van verzuring met realistische, samenhangende en op preventieve acties en maximale effecten gerichte doelstellingen, is zeer wenselijk en wordt door het Comité op prijs gesteld.

3.2. Het Comité van de Regio's heeft echter ook oog voor de vooruitgang die inmiddels al is geboekt bij het terugdringen van het emissieniveau van verzurende stoffen. Deze resultaten voldoen weliswaar nog niet aan de doelstellingen, maar dienen te worden gezien als significant uitgangspunt voor toekomstige acties.

3.3. Het Comité van de Regio's ziet in dat de invoering van deze strategie meervoudige effecten zal hebben, niet in de laatste plaats vanwege het feit dat de bestaande en voorgestelde richtlijnen en de in de strategie omschreven maatregelen onderling worden verbonden. Omdat in de voorgestelde strategie duidelijke prioriteiten worden vastgesteld, is het volgens het CvDR van groot belang dat de huidige richtlijnen met het oog op deze prioriteiten herzien worden, om overlappingsen en/of lacunes in de richtlijnen inzake de verzuringsproblematiek te vermijden.

3.4. Het Comité van de Regio's vindt een 50 % „gap closure” van het niveau van ecosysteembescherming een realistische doelstelling, die echter de kosten en de baten voor sommige regio's echter aanzienlijk uit balans kan brengen. Het Comité van de Regio's benadrukt dat verbetering van de bescherming van de ecosystemen tegen verzuuring de hoofddoelstelling van de strategie is, maar zou toch willen voorstellen de strategie flexibel toe te passen, om bepaalde regio's met ambitieuze emissiedoelstellingen de gelegenheid te geven zich wat geleidelijker hierop in te stellen.

3.5. Het Comité is ingenomen met de belofte om de voortgang van de strategie te evalueren in het licht van het feit dat de emissies vanuit de landen in Midden- en Oost-Europa en in Rusland tijdens de looptijd van de voorgestelde strategie waarschijnlijk zullen teruglopen, en dat de ontwikkeling van nieuwe technologieën en striktere nationale wetgeving in een aantal lid-staten het realiseren van nog ambitieuzere, maar realistische doelstellingen in sommige regio's zal vergemakkelijken.

3.6. Het Comité van de Regio's zet echter vraagtekens bij de methodologie en de vooraanname die aan de ontwikkeling van de strategie ten grondslag liggen. Deze is gebaseerd op een algemene kosten-batenanalyse en heeft niet genoeg oog voor de gevolgen van de invoering van de strategie voor specifieke regio's. Het Comité is van mening dat de kosten-batenverhouding niet gunstig genoeg is in verhouding tot het niveau van ecosysteem-bescherming dat daarmee bereikt kan worden. Wil de kostenefficiëntie van de strategie gegarandeerd zijn, dan is het van essentieel belang dat in de voorgestelde specifieke maatregelen wordt tegemoetgekomen aan de regionale patronen in de gevoeligheid van het ecosysteem, emissies en neerslag van zuren, maar ook aan de mogelijkheden die de regio heeft om de doelstellingen te verwezenlijken.

#### 4. De voorgestelde maatregelen

##### 4.1. Algemene opmerkingen

4.1.1. Het Comité van de Regio's steunt het brede scala aan maatregelen die de Commissie in deze strategie voorstelt, en onderstreept dat deze maatregelen complementair zijn en bij het realiseren van de doelstellingen een synergie-effect hebben.

4.1.2. Het Comité is bijzonder ingenomen met de acties ter vermindering van de ammoniakuitstoot, een onderwerp dat niet uitvoering behandeld wordt in de huidige EU-wetgeving. Het Comité stemt echter in met het voorstel van de Commissie dat milieudoelstellingen op landbouwgebied het best kunnen worden bereikt door bijstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en als de preventieve maatregelen beter ontwikkeld zijn.

4.1.3. Het Comité van de Regio's zou ook graag zien dat in een dergelijke strategie nieuwe en meer pro-actieve „zachte” maatregelen tegen de verzuringsproblematiek zouden worden geschetst. Door nieuwe benaderingen en goede werkwijzen te benadrukken, kunnen lid-staten op de juiste niveaus aangezet worden tot een reeks economische instrumenten, b.v. het bubble-concept of „key indicators”, voorlichtings- en consumentencam-

pagnes en vrijwillige overeenkomsten, waardoor de doelstellingen door middel van een brede aanpak kunnen worden verwezenlijkt.

Alhoewel de door de Commissie voorgestelde maatregelen direct verband houden met normen voor brandstofkwaliteit en uitstoot van voertuigen, en er in de strategie kort wordt verwezen naar mogelijke verdere acties op het gebied van vervoer, maakt het Comité van de Regio's zich zorgen over het feit dat de Commissie geen melding maakt van middelen waarmee de toename van het verkeer kan worden aangepakt.

##### 4.2. Nationale emissieplafonds

4.2.1. Het Comité van de Regio's steunt het gebruik van nationale emissieplafonds als basis voor het verzuringsbeleid. Hierdoor wordt het mogelijk met een zekere flexibiliteit te bepalen hoe de doelstellingen op de meest kostenefficiënte wijze moeten worden bereikt. Het probleem van deze plafonds is echter dat zij gebaseerd zijn op ambitieuze en tussentijdse doelstellingen die nog een extra belasting betekenen voor regio's die overeenkomstig de vigerende EU-richtlijnen naar lagere emissieniveaus streven.

Bovendien zal het berekenen van de nationale emissies een uitermate gevoelige zaak zijn, aangezien een groot deel van de SO<sub>2</sub>- en NO<sub>x</sub>-uitstoot van een land in andere landen neerslaat. Daarom is het van het grootste belang dat beschikt wordt over een doeltreffend middel om naleving overal in de Unie af te dwingen.

4.2.2. Het CvDR stemt in met de procedure waarbij deze nationale plafonds ná het opstellen van de ozonstrategie en ná een verfijning van de toegepaste wetenschappelijke analyse worden vastgesteld, omdat anders de maatregelen die momenteel in de lid-staten ten uitvoer worden gelegd ter vermindering van de verzurende emissies, wel eens zouden kunnen worden ondermijnd.

4.2.3. Het gebruik van nationale emissieplafonds biedt de bevoegde (nationale, regionale of lokale) overheden ook de mogelijkheid om economische instrumenten te ontwikkelen die verder gaan dan de communautaire minimale milieueisen. Het Comité van de Regio's onderstreept de in het Verdrag aangelegene verplichting om het beginsel „de vervuiler betaalt” en het preventiebeginsel te hanteren alsook de noodzaak om milieuaspecten in het financieel-economische beleid op te nemen. Dergelijke instrumenten zouden een toegevoegde waarde bij het voldoen aan de nationale plafonds inhouden en tot verdere beperkingen van de uitstoot leiden vanwege structurele veranderingen t.a.v. bijvoorbeeld het energiegebruik en de agrarische sector.

#### 4.3. *Bekrachtiging van het zwavelprotocol van 1994*

4.3.1. Het Comité van de Regio's staat ook achter het voorstel van de Commissie dat de Gemeenschap het zwavelprotocol van 1994 bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (VGLLA) van 1979 zou moeten bekrachtigen. De Gemeenschap zou daarmee een duidelijk signaal geven dat zij werkelijk naar beperking van de emissies streeft.

Tegelijkertijd moet echter rekening worden gehouden met de gevolgen die maatregelen tot beperking van de uitstoot noodzakelijkerwijs zullen hebben voor de steenkoolproducerende regio's in de lid-staten.

4.3.2. Het Comité roept tevens alle lid-staten op tot ondertekening en ratificatie van het zwavelprotocol van 1994, zodat het van kracht kan worden. Ratificatie van het protocol zou landen buiten de EU die nu bijdragen aan de verzuring in de EU, de politieke wil van de lid-staten op dit gebied laten zien.

Het is echter niet duidelijk hoe landen buiten de EU verder aangemoedigd kunnen worden om het protocol te bekrachtigen. Niet vergeten mag worden dat het industriële en huishoudelijke gebruik van bruinkool voor sommige Midden- en Oost-Europese landen wel eens een langdurig probleem zou kunnen vormen. Daarom is het van essentieel belang om tot een realistisch traject en een realistisch tijdpad voor het bereiken van de gewenste beperking van de SO<sub>2</sub>-uitstoot te komen.

4.3.3. Het Comité van de Regio's staat achter de samenhangende aanpak die de Commissie bij het opstellen van deze strategie tegen de verzuring hanteert, overeenkomstig het onderzoek en de methodologieën die door de ECE-VN/VGLLA worden toegepast. Deze aanpak garandeert dat op nationaal niveau ondernomen acties kracht worden bijgezet en voorkomt dat gemeenschappelijke acties nauwelijks effect hebben.

Met het oog hierop is het Comité ingenomen met de oprichting van een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie als de ECE-VN/VGLLA. Hierdoor zal de coördinatie soepeler verlopen en verder overleg over dit onderwerp aangemoedigd worden.

#### 4.4. *Herziening van de richtlijn betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen*

4.4.1. Het Comité van de Regio's is het met de Commissie eens dat maatregelen ter vermindering van de SO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van de verbranding van zware stookolie en gasolie een integrerend onderdeel van de strategie ter bestrijding van de verzuring moeten uitmaken.

4.4.2. Het Comité ziet in dat bepaalde landen sterk afhankelijk zijn van zware stookolie, en dat het zwavelgehalte van de brandstoffen die momenteel in de

lid-staten gebruikt worden, sterk uiteenloopt. Daarom stemt het in met de door de Commissie voorgestelde flexibele aanpak met een maximaal toegestaan zwavelgehalte van 1 gewichtsprocent voor zware stookolie, en hogere grenswaarden tot 2,5 gewichtsprocent in gebieden waar de milieudoelstellingen niet in het gedrang zijn.

4.4.3. Ook steunt het Comité van de Regio's het voorstel van de Commissie om af te zien van een maximum zwavelgehalte van 0,1 % voor gasolie in de gehele Gemeenschap, maar de huidige norm van 0,2 % aan te houden. Het Comité onderstreept dat dit de lid-staten er niet van hoeft te weerhouden om strengere maatregelen af te kondigen dan die welke in de strategie vermeld staan. Het roept de lid-staten op om dit ook werkelijk te doen, omdat er milieuoverwegingen aan ten grondslag liggen.

Daar flexibiliteit noodzakelijk is, is het Comité van de Regio's ingenomen met het feit dat deze maatregelen zullen worden genomen in de vorm van een richtlijn, in plaats van een verordening die de gehele Gemeenschap een strikte norm zou opleggen.

4.4.4. Het Comité van de Regio's steunt het voorstel om het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (het MARPOL-Verdrag) te herzien, zodat schepen in gebieden die kwetsbaar zijn voor zwauelemissies, zoals de Oostzee en delen van de Noordzee/het Kanaal, slechts mogen varen op bunkerebrandstof met een zwavelgehalte van ten hoogste 1,5 %. Zonder eenzijdige voorwaarden is dit wellicht echter moeilijk haalbaar. Het is van groot belang dat de lid-staten een duidelijke en samenhangende benadering aan de dag leggen bij de herziening van het MARPOL-Verdrag, later in 1997.

## 5. Conclusie

5.1. De door de Commissie voorgestelde strategie ter bestrijding van de verzuring is ontworpen om significante vooruitgang te boeken met het bereiken van de doelstelling van het Vijfde actieprogramma voor het milieu, namelijk dat de kritische belasting voor de verzuring niet overschreden mag worden. Een dergelijke strategie is hoognodig omdat daarin concrete doelstellingen voor de beperking van de emissies in elke lid-staat worden vastgesteld. Het stemt het Comité van de Regio's echter tot bezorgdheid dat de doelstellingen om de uitstoot van vervuilende stoffen te beperken, wellicht te ambitieus zijn in verhouding tot lopende maatregelen, en dat de vrij geringe verbetering van de milieustandaard die de strategie zal opleveren, naar verhouding wellicht te veel kosten met zich mee zal brengen.

Het streven naar een uniform hoog niveau van milieubescherming moet gepaard gaan met maatregelen om concurrentievervalsing als gevolg van uiteenlopende milieuvoorschriften terug te dringen.

5.2. Desondanks vindt het Comité van de Regio's dat de flexibiliteit die in een groot deel van de maatregelen is ingebouwd ook een belangrijke factor is, omdat daarmee de helpende hand wordt uitgestoken naar regio's die de

doelstellingen moeilijk kunnen verwezenlijken. Bij de herziening van de strategie moet de mate van flexibiliteit die inherent is aan veel van de voorgestelde maatregelen, echter geleidelijk worden verminderd.

Brussel, 19 november 1997.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Pasqual MARAGALL i MIRA

**Advies van het Comité van de Regio's over „Agenda 2000: Financiering van de Europese Unie na 1999 met inachtneming van de uitbreiding en de uitdagingen van de 21e eeuw”**

(98/C 64/06)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien zijn besluit van 11 juni 1997, overeenkomstig artikel 198 C (vierde alinea) van het EG-Verdrag een advies over „Agenda 2000: Financiering van de Europese Unie na 1999 met inachtneming van de uitbreiding en de uitdagingen van de 21e eeuw” op te stellen en commissie 1 „Regionale ontwikkeling, Economische ontwikkeling, Plaatselijke en regionale financiën” met de desbetreffende voorbereidingen te belasten;

gezien het document van de Europese Commissie „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie” (COM(97) 2000 def.);

gezien het ontwerpadvies (CDR 303/97 rev. 2), dat op 3 oktober 1997 door commissie 1 is goedgekeurd (rapporteurs: de heer Behrendt en mevrouw Nielsen),

heeft tijdens zijn 20e Zitting op 19 en 20 november 1997 (vergadering van 20 november) het volgende advies uitgebracht.

## 1. Inleiding

1.1. Op 16 juli 1997 heeft de Commissie haar „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie” voorgelegd. Zij gaat daarmee in op een verzoek van de Europese Raad van december 1995. In dit algemene document, dat in aansluiting op de Intergouvernementele Conferentie wordt gepubliceerd, zet zij haar visie op het toekomstige financiële kader van de Unie uiteen, waarin ook de gevolgen van de uitbreiding zijn meegenomen. Hierdoor krijgt het door de Intergouvernementele Conferentie uitgebreide institutionele en verdragskader van de Europese Unie concreet inhoud. Het verband met het Verdrag van Amsterdam, dat in de komende tijd door de lid-staten moet worden geratificeerd, is onmiskenbaar.

1.2. Het Comité van de Regio's neemt met belangstelling kennis van de door de Commissie ondernomen poging, de financiering van de opgaven waarvoor de

Unie zich bij de uitbreiding naar het oosten gesteld ziet, het veiligstellen van de bestuurlijke slagkracht van de EU naar binnen en naar buiten toe, de zorg voor het concurrentievermogen en het scheppen van meer werkgelegenheid in hun onderlinge samenhang te analyseren. Daardoor wordt meteen duidelijk dat de in de komende tijd te nemen besluiten over de toekomstige financiering van de Unie een complexe beoordeling vanuit het integratiebeleid vereisen en dat de noodzakelijke aanpassingen, hervormingen en veranderingen van de EU niet alleen het gevolg zijn van de uitbreiding.

## 2. Het financiële kader voor de periode 2000-2006

2.1. Voor de financiering van de opgaven waarvoor de Unie zich in de periode 2000-2006 gesteld ziet, komt de Commissie in haar Agenda tot een financieel kader van totaal 745,5 miljard ecu (middelen voor vastleggingen, prijzen 1997). Dat komt neer op gemiddeld 106,5 mil-